



**Nota Técnica nº 15/2006**

**Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 303, de 29 de junho de 2006.**

**I – INTRODUÇÃO**

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 493 (na origem), de 29 de junho 2004, a Medida Provisória nº 303, da mesma data, que “Dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social nas condições que especifica e altera a legislação tributária federal”.

A presente Nota Técnica atende a determinação do 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 DA MEDIDA ADOTADA**

A Medida Provisória nº 303, de 29 de junho de 2006, segundo a Exposição de Motivos N° 76, de 29 de junho de 2006, submetida pelos Ministros de Estado da Fazenda e da Previdência Social, "... objetiva alcançar um ponto de equilíbrio entre as possibilidades financeiras do Estado e as pretensões de diversas entidades representativas dos contribuintes, e garantir que os contribuintes a serem contemplados pela nova modalidade de parcelamento não tenham maiores benefícios nem melhores condições de parcelamento em relação àqueles que buscaram regularizar sua situação fiscal quando da abertura do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, no ano de 2000, e do Parcelamento Especial – PAES, no ano de 2003."

A proposta se insere em uma seqüência praticamente anual de medidas que têm sido adotadas na década atual, dando oportunidade aos devedores do Erário federal, especialmente pessoas jurídicas, para regularizarem seus débitos junto aos vários órgãos responsáveis pela cobrança administrativa ou judicial de tributos e contribuições da União, de que são exemplos a Lei nº 9.964, de 2000, instituidora do Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, e a Lei N° 10.684, de 2003, que criou o Parcelamento Especial - PAES, além dos

parcelamentos previstos nos arts. 10 a 15 da Lei N° 10.522, de 2002, e no art. 10 da Lei N° 10.925, de 2004.

A finalidade precípua da Medida Provisória é a mesma que tem sido almejada pelas Leis mencionadas: aumentar a arrecadação, sem instituir novos tributos e contribuições ou majorar os já existentes, dando margem, inclusive, à sua eventual redução, como já ocorrido no passado recente, e sem exigir ampliação da estrutura dos órgãos e instituições federais encarregados de sua cobrança administrativa ou judicial. Cuidado especial, no entanto, deve ser observado para não incentivar a inadimplência, cautela que, segundo afirma a Exposição de Motivos, tem sido tomada, basicamente, através da concessão de parcelamentos que não se mostram sucessivamente menos restritivos ou mais vantajosos para o contribuinte, estratégia também adotada na presente Medida ao regular, nos seus primeiros 16 artigos, as três modalidades de parcelamento que institui nos arts. 1°, 8° e 9°. De fato, a única modalidade com maior desconto do que os concedidos anteriormente, previsto no art. 9°, não configura-se mais vantajosa, por admitir um menor número de parcelas para quitação da dívida tributária consolidada.

Os demais dispositivos da MP estabelecem hipóteses de incidência de multas e adotam medidas de administração tributária, a menos dos arts. 20 a 22, que alteram hipóteses de incidência e não incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI para produtos do fumo. Todos os dispositivos da Medida passaram a produzir efeitos a partir da data de sua publicação.

### **III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

O 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”, estabelece a abrangência do exame de adequação orçamentária e financeira nos seguintes termos:

*“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 Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16, §1º, estabelece que é considerada adequada com a lei orçamentária anual a despesa que seja objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, ao passo que compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, é a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

A presente Medida Provisória não prevê qualquer despesa nova a ser suportada pelos cofres públicos. Ao contrário, a adoção de medidas dessa natureza evitam a criação de despesas decorrentes da ampliação dos órgãos públicos que seria necessária à cobrança administrativa e judicial de toda a crescente dívida tributária acumulada, cuja decadência e prescrição só podem ser evitadas com a tempestiva atuação da Administração Pública. Assim, não há falar-se em inadequação ou incompatibilidade de despesas decorrentes da Medida adotada.

Por seu turno, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003), em seu art. 90, condiciona a aprovação de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária, acarretando renúncia de receita, ao cumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim como sua compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e o atendimento de pelo menos uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, o benefício só podendo entrar em vigor quando implementadas tais medidas.

Em relação à renúncia de receita, a Medida Provisória também mostra-se adequada e compatível, nos termos legais acima mencionados. De fato, as únicas dispensas de pagamento expressamente previstas são as constituídas pelas reduções de multas de mora ou de ofício e os juros de mora, tidos também estes últimos como penalidades pecuniárias, de modo que não se tratam de concessões ou ampliações de incentivo ou benefício tributário, não configurando renúncia de receita tributária e escapando, portanto, da incidência das exigências impostas pela LRF. Outrossim, as alterações efetuadas nas hipóteses de incidência do IPI sobre produtos do fumo, podem ser equiparadas, em seus efeitos fiscais, a alterações de alíquota, não se sujeitando, portanto às prescrições da LRF para a concessão de incentivos e benefícios tributários, por expressa previsão legal (art. 14, § 3º, II, LRF).

Questão mais sutil é aquela referente aos efeitos futuros sobre a inadimplência tributária, especialmente por parte de devedores contumazes, da instituição de novos programas de parcelamento a cada ano. É questionável a eficácia arrecadatória de uma tal seqüência virtualmente anual de parcelamentos, como se verificou nos primeiros anos dessa década, em razão de sinalizar sua possível continuidade nos anos seguintes, incentivando potencialmente a inadimplência como estratégia para "economia de impostos", visto que a regularização da situação tributária do contribuinte mais cedo ou mais tarde ocorreria. No entanto, isto só será verdadeiro caso as condições para admissão nos sucessivos programas se mantenham inalteradas ou ainda mais favoráveis a cada novo programa de parcelamento, no futuro. De qualquer forma, tal "incentivo implícito", ainda que exista, não se submete às exigências da LRF, por não constituir incentivo ou benefício tributário, ao menos no sentido formal que a lei utiliza, em razão da imprevisibilidade dos requisitos de admissão nos

programas futuros, devendo sua análise ser efetuada quando da apreciação de seu mérito e escapando, portanto, ao escopo desses subsídios.

São esses os subsídios.

Brasília, 11 de julho de 2006.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira