



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 692, de 22 de setembro de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 30/2015

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 692, de 22 de setembro de 2015, que *“Altera a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, para dispor acerca da incidência de imposto sobre a renda na hipótese de ganho de capital em decorrência da alienação de bens e direitos de qualquer natureza, e a Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários - PRORELIT”*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A presente medida provisória (MP) estabelece inicialmente que o ganho de capital percebido por pessoa física em decorrência da alienação de bens e direitos de qualquer natureza, antes sujeito à incidência do IRPF à alíquota única de 15% (quinze por cento), passe a ter quatro alíquotas diferentes e progressivas, além de sujeitar o ganho de capital percebido em decorrência da alienação de bens e direitos do ativo não-circulante por pessoa jurídica optante pelo Simples Nacional à incidência das mesmas alíquotas aplicáveis aos ganhos de capital das pessoas físicas.

Em relação ao Programa de Redução de Litígios Tributários – PRORELIT, estabelecido pela Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015, a presente MP prorroga o termo final de adesão, que passa a ser 30 de outubro de 2015, e reduz os percentuais mínimos para pagamento em espécie, permitindo ainda opções de pagamento parcelado desses percentuais, tornando a adesão de eventuais interessados menos onerosa do que o estabelecido originalmente para o programa.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EMI nº 125/2015 MF, ressalta que as mudanças na tributação de ganhos de capital pretendem dar cumprimento ao princípio constitucional de tributação segundo a capacidade econômica do contribuinte, acentuando os princípios também constitucionais da generalidade, universalidade e da progressividade. Já quanto ao PRORELIT, relata o Executivo que “manifestações de importantes lideranças no Congresso Nacional informaram que esses dois pontos seriam objeto de alteração nas Casas Legislativas”, o que impediu a adesão de maior número de contribuintes por insegurança quanto às regras efetivas – a alteração nos dois pontos (o termo final do prazo de adesão e as condições do pagamento em espécie) serviria então para conferir segurança e previsibilidade aos contribuintes quanto às regras permanentes do programa, além de assegurar mais prazo para adesão, ambas as medidas tendentes a gerar maior adesão ao programa.

Afirma a exposição de motivos que as medidas trazidas na MP não ocasionam renúncia de receitas tributárias nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo ao contrário impacto positivo na arrecadação. Sua urgência é justificada em função da situação fiscal crítica do Tesouro Nacional, a reclamar incremento da base tributária e redução de benefícios fiscais.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O objeto da Medida Provisória é exclusivamente a legislação tributária, não acarretando, portanto, quaisquer reflexos sobre a despesa pública.

No âmbito da receita, as medidas preconizadas em relação ao imposto de renda sobre ganhos de capital (artigos 1º e 2º da Medida Provisória) são, inequivocamente, providência tendente à elevação da arrecadação de impostos federais. Nesse sentido, não se verifica qualquer contrariedade aos dispositivos constitucionais que tratam da receita e despesa da União, nomeadamente os arts. 150 a 151 e 165 a 167 da Carta Magna. Tampouco violam qualquer dos preceitos fixados para as proposições legislativas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (especialmente seus artigos 9º, 14 e o princípio de responsabilidade na gestão fiscal contido em seu art. 1º, § 1º); ao contrário, reforçam o atingimento das metas fiscais estabelecidas para a União nos termos do art. 4º da mesma Lei Complementar.

Examinando a adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2015 (Lei no 13.080, de 2 de janeiro de 2015), temos que, em se tratando de proposição que eleva o gravame tributário, não se descumpre qualquer das condições de adequação orçamentária do art. 108 e do art. 109, § 3º. Não atrai as exigências do art. 109, §§ 1º e 2º, pois incide sobre impostos e não sobre taxa ou contribuição, e não concede ou amplia benefícios fiscais, regionalizados ou não. Quanto à regra do caput do art. 109¹ de que as proposições de alteração da receita pública tenham estimativa do impacto na arrecadação e justificativa, faz-se presente na Exposição de Motivos a justificação, tanto em termos do direito geral tributário quanto da necessidade de ampliação da arrecadação. Não consta, no entanto, qualquer estimativa financeira do resultado da medida. Trata-se descumprimento formal de exigência legal que, não obstante, não modifica a conclusão – aplicável ao exame

¹ Art. 109. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de mérito - de que se trata de aumento de receita pública, uma vez que o conteúdo da medida é, exclusivamente, a elevação de alíquotas de imposto e a inclusão de novos contribuintes nas novas alíquotas. Para sanar essa inadequação formal, poderá a Comissão Mista formada para apreciação da Medida Provisória diligenciar ao Poder Executivo solicitando as estimativas em tela, com fulcro nos arts. 90, inc. V, 94 e 142 do Regimento Interno do Senado Federal (aplicável subsidiariamente ao Regimento Comum do Congresso Nacional, a teor do art. 151 do mesmo Regimento Comum do qual a Resolução nº 1, de 2002-CN é parte integrante).

Já as medidas relativas à ampliação de prazos e redução de desembolsos imediatos para a adesão ao PRORELIT, (artigos 3º e 4º da Medida Provisória) tampouco ofendem aos dispositivos constitucionais que tratam da receita e despesa da União, nomeadamente os arts. 150 a 151 e 165 a 167 da Carta Magna. Em relação aos preceitos fixados para as proposições legislativas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que as facilidades desse programa de recuperação de crédito não caracterizam renúncia de receita nos termos do art. 14, § 1º dessa Lei Complementar², pois permitem – a todos os contribuintes - tão somente o pagamento de parte dos débitos em contencioso administrativo ou fiscal mediante compensação com créditos fiscais³, procedimento previsto no art. 170 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966)⁴, sem reduzir-lhes o montante devido. Assim, não há violação aos dispositivos pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 9º, 14 e o princípio de responsabilidade na gestão fiscal contido em seu art. 1º, § 1º). Em relação ao resultado fiscal, uma vez que as novas condições abrangem apenas

² Art. 14, § 1º *A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão 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.*

³ Art. 1º, § 1º, *da Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015.*

⁴ Art. 170. *A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

“débitos de natureza tributária, vencidos até 30 de junho de 2015 e em discussão administrativa ou judicial perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional” ⁵, a oferta ao contribuinte de condições favoráveis à compensação condicionada ao desembolso imediato de parcela do valor em litígio contribui para uma antecipação do fluxo de recebimento do crédito tributário, contribuindo para o alcance das metas fiscais estabelecidas para a União nos termos do art. 4º da mesma Lei Complementar (uma vez que estas metas são fixadas para o exercício corrente).

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2015 (Lei no 13.080, de 2 de janeiro de 2015), como já visto imediatamente acima, a proposição não importa nem autoriza diminuição de receita ou aumento de despesa da União, pelo que não incide em qualquer das condições de adequação orçamentária do art. 108 e do art. 109, § 3º. Tampouco atrai as exigências do art. 109, §§ 1º e 2º, pois não incide sobre taxa ou contribuição, e não concede ou amplia benefícios fiscais, regionalizados ou não. Quanto à regra do caput do art. 109⁶ de que as proposições de alteração da receita pública⁷ tenham estimativa do impacto na arrecadação e justificativa, faz-se presente na Exposição de Motivos a justificativa, centrada na alteração da estrutura de incentivos ao contribuinte impulsionando-o a aderir às condições do PRORELIT. Não consta, no entanto, qualquer estimativa financeira do resultado da medida. Trata-se descumprimento formal de exigência legal que, não obstante, não modifica a conclusão – aplicável ao exame de mérito - de que tende a resultar em aumento da receita pública arrecadada a curto prazo (sem alteração no montante contábil do crédito tributário), uma vez que o conteúdo da medida é a inclusão de novos

⁵ Art. 1º, § 1º, da Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015.

⁶ Art. 109. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

⁷ Entendendo-se aqui “alterações na receita pública” em seu sentido mais amplo, não limitada à alteração de alíquotas e base de cálculo, mas em qualquer das condições e procedimentos concretos de constituição e execução do crédito tributário.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

aderentes a programa de compensação que acelera o recebimento de créditos em litígio. Para sanar essa inadequação formal, poderá a Comissão Mista formada para apreciação da Medida Provisória diligenciar ao Poder Executivo solicitando as estimativas em tela, com fulcro nos arts. 90, inc. V, 94 e 142 do Regimento Interno do Senado Federal (aplicável subsidiariamente ao Regimento Comum do Congresso Nacional, a teor do art. 151 do mesmo Regimento Comum do qual a Resolução nº 1, de 2002-CN é parte integrante).

Por fim, é pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que a competência da Nota Técnica de Adequação, tal como estabelecida de forma taxativa pela Resolução nº 1, de 2002-CN, é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 692, de 22 de setembro de 2015, quanto à adequação orçamentária e financeira:

- a) os dispositivos da Medida Provisória não violam preceitos constitucionais ou da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) quanto ao preconizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), resta descumprida apenas a exigência de estimativa do impacto sobre a receita pública exigida pelo art.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

109, caput, daquela Lei, lacuna que pode ser combatida, para fins de exame de mérito, por diligência ao Poder Executivo solicitando os esclarecimentos e estimativas pertinentes;

- c) quanto às repercussões sobre a receita e a despesa da União, as providências contidas na Medida Provisória não têm impacto na despesa, e são de molde a elevar a arrecadação das receitas públicas no exercício corrente e nos seguintes (ainda que os efeitos precisos dessa elevação não tenham sido quantificados pelo Poder Executivo por meio da estimativa, como apontado na alínea anterior).

Em 28 de setembro de 2015

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos