

COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.115, DE 2022

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.115, DE 2022

Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, que institui a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.115, de 28 de abril de 2022, altera o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para determinar a aplicação, até 31 de dezembro de 2022, da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) equivalente a 21%, no caso de bancos de qualquer espécie, e 16%, no caso de pessoas jurídicas de seguros privados, das de capitalização e das referidas nos incisos II, III, IV, V, VI, VII, IX e X do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Trata-se de um aumento de 1 ponto percentual das alíquotas até então vigentes.

As medidas entram em vigor na data de sua publicação e produzirão efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente, isto é, 1º de agosto de 2022.

A exposição de motivos da proposição atribui sua urgência e relevância pela necessidade de aumento da arrecadação tributária para manutenção do equilíbrio orçamentário-financeiro da União, e estima um incremento de receitas de R\$ 244.110.000,00 (duzentos e quarenta e quatro milhões e cento e dez mil reais) para o ano de 2022.



No prazo regimental, foram apresentadas, perante a Comissão Mista, 8 (oito) emendas, cujo resumo se encontra no quadro a seguir:

Nº	Autor	Descrição
<u>1</u>	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Reduz a zero as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de rações, concentrados, suplementos, ácido fosfórico <i>feedgrade</i>, fosfato dicálcico e uréia pecuária destinados à alimentação dos animais vivos da espécie bovina, pelo prazo de cinco anos. Após estimar a renúncia de receita com base em informações da Receita Federal do Brasil, como medida compensatória, propõe a unificação das alíquotas da contribuição previdenciária patronal sobre a receita bruta do art. 7º-A da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, em 4,5%, e as do art. 8º-A da mesma lei em 2,5%.
<u>2</u>	Senadora Kátia Abreu (PP/TO)	Prorroga até o ano-calendário de 2027 benefícios previstos na Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, para vigorar até 2022: a possibilidade de consolidação dos resultados de controladas no exterior (art. 78) e da utilização de crédito presumido de IRPJ e de CSLL de 9% relativo ao lucro de investidas no exterior para as empresas que desenvolvem atividades de fabricação de bebidas e produtos alimentícios, de construção de edifícios e de obras de infraestrutura e as demais indústrias em geral (art. 87, § 10).
<u>3</u>	Senador Alexandre Silveira (PSD/MG)	Conteúdo idêntico ao da emenda 2.
<u>4</u>	Deputado Federal Fausto Pinato (PP/SP)	Permite que a agroindústria opte pela tributação sobre a folha de salário (art. 22, incisos I e II da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991) ou sobre a receita bruta (art. 22-A da mesma lei), até o fim de janeiro de cada ano, ou no mês seguinte ao início de suas atividades ou da vigência do regime optativo, sendo a opção irretratável para o restante do ano-calendário.
<u>5</u>	Deputado Federal André Figueiredo (PDT/CE)	Aumenta a CSLL das pessoas jurídicas que realizem as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de jazidas de petróleo e de gás natural dos atuais 9% para 25% até o fim de 2022 e 20% a partir de 2023.
<u>6</u>	Deputado Federal Nilto	Exclui do aumento de alíquota de CSLL as agências



Nº	Autor	Descrição
	Tatto (PT/SP)	de fomento e os bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação, mantendo-os sujeitos ao percentual de 20%.
<u>7</u>	Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG)	Aumenta de forma permanente a alíquota da CSLL dos bancos de qualquer espécie para 25% e das pessoas jurídicas de seguros privados, das de capitalização e das referidas nos incisos II, III, IV, V, VI, VII, IX e X do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para 20%.
<u>8</u>	Deputada Federal Luisa Canziani (PSD/PR)	Conteúdo idêntico ao da emenda 6.

A emenda 1 foi retirada por conta de pedido do autor, realizado no dia 17 de maio.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – EXAME DA ADMISSIBILIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA

Em atendimento às exigências constitucionais, faz-se necessário analisar, preliminarmente, a existência dos requisitos habilitadores da medida provisória e das emendas a ela apresentadas, como bem determina o art. 62, § 5º, da Constituição Federal.

Salienta-se aqui que deixamos de analisar a admissibilidade da emenda nº 1, tendo em vista que a mesma foi retirada por requerimento do seu autor.

II.1.1 – Pressupostos Constitucionais de Relevância e Urgência

A primeira análise se dá quanto aos requisitos de urgência e relevância das matérias tratadas no ato legal, previstos no *caput* do art. 62 da Constituição Federal.

Como se depreende da exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória, a urgência e relevância da matéria justificam-se pela



necessidade de aumento da arrecadação tributária para manutenção do equilíbrio orçamentário-financeiro da União.

Com efeito, a MPV nº 1.115, de 2022, majora as alíquotas de CSLL das instituições financeiras, aumentando a arrecadação em estimados R\$ 244,1 milhões em 2022. Trata-se de medida excepcional e imprescindível para o financiamento de políticas públicas importantes, como é o caso do projeto de refinanciamento das dívidas das micro e pequenas empresas, o que, ao nosso sentir, satisfaz a exigência constitucional de urgência e relevância.

II.1.2 – Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria tratada na proposição é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas nos §§ 1º e 10 do art. 62 e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a Medida Provisória nº 1.115, de 2022, não afronta quaisquer dispositivos da Carta Magna.

No que tange às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, consideramos que as seguintes são inconstitucionais: 1) nºs 2, 3 e 4, porque afrontam o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127, segundo o qual os Congressistas não podem inserir matérias estranhas ao conteúdo original da MPV por meio de emendas parlamentares, na medida em que o liame de tais emendas com o conteúdo do tema tratado na Medida Provisória é muito tênue; e 2) nºs 2, 3 e 4, porque, como mais bem esclarecido na seção seguinte, propõem aumento de despesa ou renúncia de receita sem, contudo, apresentarem estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, afrontando o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Quanto à juridicidade da matéria, entendemos que a MPV nº 1.115, de 2022, e as emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista são jurídicas, pois se harmonizam com o ordenamento jurídico pátrio em vigor, não violam qualquer princípio geral do Direito, além de possuírem os atributos próprios a uma norma jurídica (novidade, abstração, generalidade,



imperatividade e coercibilidade). A ressalva fica por conta das emendas n^{os} 2, 3 e 4, que, pelos motivos acima apontados, não estão em consonância com as normas constitucionais atinentes à espécie.

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na MPV e nas emendas a ela apresentadas. Os respectivos textos estão de acordo com os preceitos da Lei Complementar n^o 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Dessa forma, votamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa da Medida Provisória n^o 1.115, de 2022, e das emendas a ela apresentadas, exceto das emendas n^{os} 2, 3 e 4, que consideramos serem inconstitucionais.

II.2 – EXAME DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

No exame de admissibilidade das medidas provisórias, exige-se, regimentalmente, que se aprecie a matéria sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

II.2.1 – Da Medida Provisória

A Resolução do Congresso Nacional n^o 1, de 2002, estabelece em seu art. 5^o, § 1^o, que “*o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa públicas 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 norma ainda determina, no art. 8^o, que “*o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não [...] de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito [...]*”.

Para o exame da adequação orçamentária e financeira, necessário se faz observar também o art. 113 do ADCT, o qual determina que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de*



receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Com relação a possíveis conflitos com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a análise da Medida Provisória deve se debruçar sobre os seguintes aspectos: *apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e de medidas de compensação, seja pelo aumento de receitas e/ou pela redução de despesas, no caso da "criação ou ampliação de renúncia de receitas" (art. 14); existência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa” (art. 16); instrução com estimativa e demonstração da origem dos recursos para custeio de despesa considerada “obrigatória de caráter continuado” (art. 17, § 1º) “comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais” (art. 17, § 2º) e existência de prorrogação de “despesa criada por prazo determinado”, a qual “considera-se aumento de despesa” (art. 17, § 7º).*

À luz do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019) a análise diz respeito à compatibilidade da despesa prevista pela MP com os programas governamentais e seus objetivos.

No que tange à compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO2022 (Lei nº 14.194, de 2021), importa ressaltar os principais aspectos de seus artigos. 124 e 125, *in verbis*:

*Art. 124. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, **importem ou autorizem redução de receita** ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro **no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.***

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput. (Grifou-se)

*Art. 125. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 124 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposta **deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:***

I - no caso de redução de receita, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

* C D 2 2 2 0 6 5 2 1 5 1 0 0 *



a) ser demonstrado pelo proponente que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou (Grifou-se)

De acordo com a Exposição de Motivos 111, de 2022, a Medida Provisória nº 1.115, de 2022, não provocará redução de receitas e/ou aumento de despesas, mas acréscimo na arrecadação estimado em R\$ 244.110.000,00 (duzentos e quarenta e quatro milhões e cento e dez mil reais) para o ano de 2022. Demonstrada, portanto, a adequação orçamentária e financeira da proposição.

II.2.2 – Das emendas

A emenda nº 1 foi retirada pelo autor, por isso não fizemos a análise da mesma.

As emendas nºs 5 e 7 implicam aumento de receitas, posto que, respectivamente, propõem a elevação de alíquotas para pessoas jurídicas que realizem as atividades de exploração, desenvolvimento e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural e aumentam, por prazo indeterminado, a alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido de bancos e outras instituições financeiras. É possível concluir, assim, que se mostram compatíveis e adequadas orçamentária e financeiramente.

As emendas nºs 6 e 8 excluem as agências de fomento e os bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação da aplicação da majoração de alíquota trazida pela Medida Provisória nº 1.115, de 2022. Reduz, assim, o montante do aumento de arrecadação estimado pela exposição de motivos, mantendo-o positivo, entretanto. É possível concluir, portanto que se mostram compatíveis e adequadas orçamentária e financeiramente.

As emendas nºs 2 e 3 almejam prorrogar, até o ano de 2027, renúncia de receita já existente. No entanto, não apresentaram estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tampouco quais seriam as respectivas medidas de compensação. Desse modo, mostram-se inadequadas e incompatíveis sob o ponto de vista orçamentário e financeiro.



Por fim, a emenda nº 4 trata da introdução de regime substitutivo/facultativo da agroindústria. Embora possa não ser considerada como gasto tributário por parte de órgãos do governo, a introdução de regimes alternativos provoca redução do montante das receitas públicas, razão pela sua apresentação deve observar o disposto pelos artigos 124 e 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2022), no sentido de demonstrar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais. Como a proposição em comento não se fez acompanhar de tais demonstrativos, forçoso concluir no sentido de que se mostra inadequada e incompatível orçamentária e financeiramente.

Isto posto, manifestamos o posicionamento pela:

a) compatibilidade e adequação orçamentária e Medida Provisória nº 1.115, de 2022, e das emendas nºs 5, 6, 7 e 8; e

b) incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira das emendas nºs 1, 2, 3 e 4.

II.3 – EXAME DO MÉRITO

Quanto ao mérito, destacamos que, a princípio, somos contrários a medidas de aumento de carga tributária, que já é excessivamente elevada em nosso País.

Contudo, entendemos que, em situações especiais, são também necessárias medidas excepcionais, como é o momento pelo qual passamos no Brasil, em que se requer o incremento de arrecadação para o financiamento de importantes políticas públicas. Nesse contexto, as instituições financeiras se mostram em condições de dar uma parcela um pouco maior de contribuição por um curto período de tempo, já que a medida proposta só produzirá efeitos por cinco meses, entre 1º de agosto de 2022 e o final do ano.

Quanto às emendas apresentadas, tem-se que a nº 1 não será analisada por ter sido retirada pelo autor. As emendas de nºs 2, 3 e 4, apesar de terem justo valor, não têm como serem, no momento, amplamente discutida da forma devida. Assim, por não se tratar do momento propício para o debate e por se desviarem do propósito específico e temporário da medida provisória original, propomos sua rejeição. As demais emendas ou agravam o aumento



de tributação (emendas nºs 5 e 7) ou excluem algumas instituições financeiras do gravame (emendas nºs 6 e 8), e, por se desviarem do propósito específico e temporário da medida provisória original, entendemos não ser possível admiti-las, pelo que propomos sua rejeição.

II.4 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, votamos:

a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.115, de 2022;

b) pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa, da Medida Provisória nº 1.115, de 2022, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista, com a ressalva das emendas nºs 2, 3 e 4, que consideramos serem inconstitucionais;

c) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.115, de 2022, e, quanto às emendas apresentadas perante a Comissão Mista:

c.1) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das emendas nºs 5, 6, 7 e 8;

c.2) pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira das emendas nºs 2, 3 e 4;

d) quanto ao mérito: pela aprovação da Medida Provisória nº 1.115, de 2022, e pela rejeição das emendas nºs 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2022.

Deputado capitão Alberto Neto
Relator

2022-9125

* C D 2 2 0 6 5 2 1 5 1 0 0 *

