



**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 449, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2008, PELA COMISSÃO MISTA
DO CONGRESSO NACIONAL**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 449, DE 2008
(Mensagem nº 958, de 3 de dezembro de 2008)**

Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que especifica, institui regime tributário de transição, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado TADEU FILIPPELLI

I – RELATÓRIO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República editou a Medida Provisória (MP) nº 449, de em 3 de dezembro de 2008, a qual se constitui de 66 artigos, agrupados em 5 capítulos.

Ela altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que especifica, institui regime tributário de transição e dá outras providências. Como se depreende do relatório sobre o texto, trata-se de um texto legal extenso e complexo. Ele não só introduz inúmeros dispositivos legais no ordenamento jurídico mas também ajusta e moderniza vários outros, que estão a demandar uma revisão legislativa.



C9146F0947



Em meio a essa vasta extensão e complexidade, é certo que podemos destacar, de forma resumida, as seguintes modificações:

- 1) instituição de parcelamentos especiais de débitos para com a Fazenda Nacional;
- 2) unificação da legislação referente ao parcelamento ordinário de débitos tributários, inclusive os previdenciários;
- 3) concessão de remissão de créditos tributários;
- 4) redução e agilização do contencioso tributário;
- 5) harmonização das normas relacionadas às contribuições previdenciárias com a legislação relativa aos demais tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB);
- 6) adequação da legislação à nova estrutura da Procuradoria-Geral Federal, necessária à centralização da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas;
- 7) agilização da apuração de responsabilidades de membros da carreira de Procurador Federal;
- 8) uniformização da disciplina referente aos acréscimos moratórios, encargos legais e parcelamento dos créditos das autarquias e fundações públicas federais inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal e harmonização de tais critérios com aqueles aplicados à dívida ativa da União;
- 9) baixa de inscrições no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) de contribuintes com pendências cadastrais antigas e dificilmente solúveis; e
- 10) instituição do Regime Tributário de Transição (RTT); e alterar a Lei das Sociedades por Ações, no intento de harmonizar as normas contábeis brasileiras às normas contábeis internacionais.



C9146F0947



o A medida provisória foram apresentadas 371 emendas, conforme quadro ~~abaixo~~. As Emenda de n^{os} 17, de autoria do Deputado Armando Monteiro, e 33, 47, 60, 65, 82, 103, 185, 214 e 308, de autoria do Relator, foram por eles retiradas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Deve-se registrar que a presente proposição atende aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, exigidos pelo **caput** do art. 62 da Constituição Federal.

Não restam dúvidas de que a matéria é relevante, pois ela tem impactos econômicos de grande importância. Impactos esses que consistem na melhoria da eficiência do sistema tributário e no aquecimento da atividade econômica, visto que a medida provisória reduz o custo de cumprir obrigações tributárias, melhora os mecanismos de cobrança da Dívida Ativa da União, diminui os passivos de pessoas físicas e jurídicas e concede moratória para os remanescentes. É bom lembrar que, no momento atual — em que se vislumbram quedas na produção, demissões em massa de trabalhadores, quedas da renda e recessões ao redor do mundo —, é fundamental que sejam adotadas medidas como as aqui discutidas, porque elas são parte da solução dos graves problemas antes apontados.

Entendemos, também, que a matéria é urgente. Como bem justificou o Poder Executivo na exposição de motivos que acompanha a proposição, há fortes razões pelas quais as medidas em análise não podem esperar pelo tempo necessário para a conclusão da tramitação de um projeto de lei. Primeiro, a adoção de medidas que reduzam a litigância tributária no âmbito administrativo e judicial é urgente. Segundo, não há justificativa para que um mesmo órgão não se utilize de critérios semelhantes no que tange à administração das contribuições previdenciárias e a dos demais tributos internos, sem o que, muitas vezes, haveria duplicidade de trabalho por parte da própria administração e dos sujeitos passivos. Terceiro, as medidas propostas precisam



C9146F0947



tramar rapidamente no Congresso Nacional, visto que traz benefícios para a sociedade e o Tesouro Nacional.

Além disso, faz-se premente a implementação de medidas que permitam estabelecer um mecanismo unificado de controle — o que possibilitará maior eficiência na cobrança de toda a dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais — e urge implementar um sistema de gerenciamento dessa dívida, por meio do qual seja possível a criação, operacionalização e compartilhamento de dados e cujos procedimentos e critérios necessitam de amparo normativo, consubstanciados na proposição em tela.

Por fim, cumpre lembrar que há necessidade de conferir imediata segurança jurídica nas relações entre o Fisco e o empresariado nacional, uma vez que a breve **vacatio legis** da Lei nº 11.638, de 2007, e a alta complexidade dos novos métodos e critérios contábeis instituídos — muitos deles ainda não regulamentados — têm gerado grande intranqüilidade às empresas brasileiras, em razão dos possíveis reflexos desses novos critérios e métodos contábeis sobre as bases tributáveis e, também, a convergência dos métodos e critérios contábeis no cenário internacional como fator de atração de investimentos.

Impende registrar, além do mais, que a matéria abrangida pela proposição em exame não incide em nenhuma das vedações para edição de medidas provisórias contidas no § 1º do art. 62 da Carta Magna.

Observamos, ainda, que a medida provisória em tela não incorre em inconstitucionalidades e que tanto ela quanto suas emendas conformam-se com o ordenamento jurídico vigente e com os parâmetros da boa técnica legislativa.

No que tange à constitucionalidade das emendas, contudo, verificamos a existência de violações ao texto da Constituição Federal.

A Emenda de nº 335 propõe a partilha de parte da arrecadação da Contribuição para o PIS/PASEP com os entes federativos subnacionais. As contribuições sociais têm destinação específica constitucionalmente estabelecida. Em síntese, elas devem financiar gastos na área de previdência social, assistência social e saúde atribuídos pela Lei Maior à União. Dessa forma, a lei — norma hierarquicamente inferior à Constituição — não pode alterar essa destinação constitucional das contribuições sociais.





Entre as emendas, há uma série delas que tem vício de iniciativa. Trata-se das Emendas de nºs 159, 160, 161, 246, 247, 250, 284, 285, 286, 289, 292, 293, 295, 296, 297, 364, 369 e 370, que dispõem sobre servidores públicos da União e de suas atribuições e remuneração. Esse tipo de matéria, de acordo com o art. 61, § 1º, II, "a" e "c", da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República.

Analisados esses aspectos, passemos ao exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da medida provisória e das emendas a ela apresentadas. Tal exame 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 de Responsabilidade Fiscal (LRF) — Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 —, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Entendemos que a Medida Provisória nº 449, de 2008, está em consonância com as normas sobreditas. Embora a medida provisória envolva certo volume de perda de receita, isso não coloca em risco o equilíbrio do orçamento. Os valores remitidos ou anistiados, por serem de difícil recuperação, geram um enorme custo administrativo de cobrança. Com a baixa desses processos, haverá redução desses custos. Além disso, as regras especiais de parcelamentos, contidas no texto em exame, incentivam o pagamento de débitos que, sem elas, não seriam recebidos. Vale dizer, há um incentivo para que contribuintes em atraso com o Fisco possam regularizar suas situações, o que gera aumento da arrecadação. Enfim, a medida provisória em tela é neutra do ponto de vista orçamentário.

Por igual, somos da opinião de que as emendas não padecem do vício da inadequação financeira e orçamentária. Ainda que algumas delas possam, individualmente, implicar certa perda de arrecadação, a eventual inclusão desse tipo de emenda não traz ameaças às metas fiscais ou ao equilíbrio macroeconômico do País, porque as outras medidas adotadas pelo diploma legal em análise, somadas ao incremento de arrecadação gerado pelo recebimento de dívidas em atraso, são mais do que suficientes para compensá-la.

Quanto ao mérito da Medida Provisória nº 449, de 2007, ele nos parece inegável.

Ao tratar da relevância da matéria, dissemos que ela tem impactos econômicos de grande importância, que consistem na melhoria da



C9146F0947



eficiência do sistema tributário e no aquecimento da atividade econômica. Mais especificamente, a medida provisória reduz o custo de cumprir obrigações tributárias, melhora os mecanismos de cobrança da Dívida Ativa da União e aumenta a diminui as obrigações de pessoas físicas e jurídicas.

De forma simplificada, um sistema tributário é mais eficiente do que outro, se arrecada a mesma quantidade de receita com o menor custo possível. A par do óbvio custo de transferir dinheiro para os cofres do Estado, os tributos também implicam encargos administrativos, que são suportados pelos contribuintes ao cumprirem a legislação tributária. Nesse contexto, os sistemas tributários bem delineados evitam ou, pelo menos, reduzem esses encargos administrativos.

A proposição está repleta de medidas que melhoram a eficiência do sistema tributário. Com efeito, a unificação e harmonização das normas relativas às contribuições previdenciárias com as normas relativas aos demais tributos federais tornam mais fácil o cumprimento das obrigações tributárias, permitindo que recursos humanos e materiais, antes empregados na realização dessas tarefas sejam utilizados de forma mais eficiente. Ademais, a redução e agilização do contencioso tributário e o aprimoramento da legislação referente à Procuradoria-Geral Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional facilitarão o recebimento da Dívida Ativa da União, aumentando a arrecadação federal.

No que toca ao aquecimento da economia, vale lembrar que o crescimento econômico é fundamental para garantir a cada geração o usufruto de mais renda do que as anteriores, permitindo-lhe consumir maiores quantidades de bens e serviços. Como demonstra a teoria econômica, é essa ampliação do consumo que resulta, ao longo dos anos, em melhoria do padrão de vida das pessoas.

O texto legal em apreciação implementa várias medidas que impulsionam a atividade econômica. Inicialmente, registre-se que os parcelamentos ora instituídos alivia pressões sobre o caixa das pessoas jurídicas e as finanças das pessoas físicas. Isso permite maior liberdade de atuação, assegurando, entre outras coisas, o aumento do gasto com consumo e a quitação em tempo próprio de obrigações vincendas — inclusive tributárias. Vale dizer, isso tem o condão de contribuir para a manutenção dos níveis atuais do consumo privado e da receita tributária, gerando efeitos positivos sobre o produto nacional. Igualmente benéficas são as remissões e anistias concedidas e a regularização



C9146F0947



de pendências fiscais, pois tais medidas permitirão que milhares pessoas possam retirar seus nomes de cadastros negativos e tornar a fazer negócios, o que gera renda e empregos. Isso é fundamental na conjuntura econômica atual, em que se avizinhham tempos ainda mais difíceis.

Nada obstante, entendemos que o texto original da medida provisória pode ser aprimorado. Não foi por outro motivo que a ele foram apresentadas mais de 370 emendas. Um número tão elevado de propostas é reflexo da inquietação da sociedade diante dos temas tratados na medida provisória. Ademais, a percepção sobre a necessidade de aprimorar a proposição surgiu depois de muito estudar o assunto, de muito refletir sobre ele e de muito debatê-lo com Líderes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com outros Deputados e Senadores, com os setores envolvidos e com autoridades do Poder Executivo. Foram por essas razões que resolvemos apresentar o projeto de lei de conversão anexo, que é a síntese possível de todo esse processo de análise, discussão e negociação.

É certo que o PLV introduz várias modificações na medida provisória. Contudo, as alterações mais relevantes dizem respeito ao formato, à amplitude e ao alcance dos parcelamentos ora propostos. Na formulação da nossa proposta, fomos guiados pelo sentimento de que o momento atual da economia mundial exige ações que permitam a recuperação das empresas brasileiras. Por outro lado, tais ações devem ser implementadas sem que a arrecadação tributária advinda de outros parcelamentos sofra uma redução muito brusca.

Não existem evidências de que a edição de programas de renegociação de crédito afete de alguma forma a efetivação de recolhimentos de forma espontânea pelos contribuintes. O índice de realização do crédito tributário espontâneo tem oscilado em torno de 95%, no período de 2000 a 2008, não demonstrando ter sido influenciado pelos programas de renegociação de crédito implantados.

A migração dos parcelamentos existentes para novos programas de renegociação de créditos implantados, fato inquestionável, tem como motivação o oferecimento de condições mais vantajosas pelo novo programa, que resultam em redução do valor da parcela ou do total do débito. A redução no valor arrecadado com os parcelamentos existentes é compensada pelos recolhimentos do novo parcelamento oriundos de contribuintes inadimplentes com parcelamentos anteriores e oriundos de débitos já apurados ou não e que não eram objeto de parcelamento.



C9146F0947



Apesar de este ter sido o comportamento observado nos últimos anos, a proposta de limitar o valor das parcelas a serem concedidas neste novo programa a 70% do valor da parcela anterior do contribuinte procura estabelecer um teto para a possível queda de arrecadação dos parcelamentos existentes com a aprovação desta Lei. Nos últimos anos a maior queda nos valores arrecadados com os parcelamentos anteriores ocorreu no ano de 2003, com a implantação do PAES, onde o valor recolhido oriundo de parcelamentos convencionais foi cerca de 36% menor do que o recolhido em 2002. Mesmo assim, verificou-se naquele ano crescimento de quase 10% do total arrecadado com todos os parcelamentos. Em algumas situações, como em 2006 com a implantação do PAEX, o crescimento do total arrecadado com parcelamentos apresentou aumento de mais de 50% em relação ao ano anterior.

A instituição de novos programas de renegociação de crédito pode resultar na necessidade de maiores esforços de gerenciamento por parte da administração pública. Mas, se o novo programa for realmente adequado a condição econômica dos contribuintes, permitindo a extinção dos créditos existentes, acabará por reduzir os esforços gerenciais. Tome-se como exemplo que o PAEX que teve 244.526 contribuintes optantes, em novembro de 2008, apresentava somente 168.892 parcelamentos regulares, menos de 70% do total inicial.

Estamos certos de que nossa proposta dá aos contribuintes brasileiras condições excepcionais para que eles possam sobreviver às circunstâncias excepcionais por que estamos passamos, sem, contudo, prejudicar a arrecadação federal.

Cumpre esclarecer, por fim, que, na elaboração do projeto de lei de conversão ora apresentado, foi feita uma análise minuciosa do mérito das mais de 370 emendas. A despeito da nobre intenção dos ilustres Parlamentares que as apresentaram, nosso parecer é, conforme exposto na conclusão do voto que se segue, pela aprovação parcial de algumas delas e pela rejeição das demais. Isso porque, entendemos que a solução dada pelo projeto de lei de conversão é a mais apropriada.

Antes de concluir, gostaríamos de fazer um comentário mais detalhado sobre a Emenda de nº 345. Essa proposta condiciona a concessão de crédito para empresas com faturamento anual superior R\$ 2.400.000,00 à existência, no contrato de financiamento, de cláusula que preveja a garantia de emprego para os empregados da pessoa financiada. É nítida a nobreza da intenção do autor, todavia acreditamos que a aprovação da emenda pode



C9146F0947



agravar, ainda mais, a situação da empresa que necessite de recorrer ao mercado bancário. Com efeito, isso impediria a redução de custos por parte das firmas para fazer frente a uma redução da produção, o que poderia inviabilizar várias empresas brasileiras.

Face ao exposto, o voto é pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 449, de 2008; pela constitucionalidade das Emendas de nºs 1 a 16, 18 a 32, 34 a 46, 48 a 59, 61 a 64, 66 a 81, 83 a 102, 104 a 158, 162 a 184, 186 a 213, 215 a 245, 248 e 249, 251 a 283, 287, 288, 290, 291, 298 a 307, 309 a 334, 336 a 363, 365 a 368 e 371; pela inconstitucionalidade das Emendas de nºs 159, 160, 161, 246, 247, 250, 284, 285, 286, 289, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 335, 364, 369 e 370; pela juridicidade, técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira das Emendas de nºs 1 a 16, 18 a 32, 34 a 46, 48 a 59, 61 a 64, 66 a 81, 83 a 102, 104 a 184, 186 a 213, 215 a 307 e 309 a 371; e, quanto ao mérito, pela aprovação da referida Medida Provisória, pela aprovação, na forma do projeto de lei de conversão anexo, das Emendas de nºs 1 a 16, 18, 19, 21 a 32, 34, 36 a 42, 45, 46, 48 a 51, 53 a 59, 61 a 64, 66 a 72, 74 a 78, 80, 81, 83 a 86, 90, 98 a 100, 102, 104, 106 a 112, 115 a 117, 122 a 125, 128, 129, 131, 134, 136, 138, 143, 152, 156, 170, 171, 173, 178, 182 a 184, 186 a 195, 197 a 199, 202 a 205, 212, 217, 218, 220, 222, 226, 230, 231, 234 a 238, 241 a 243, 248, 249, 252 a 254, 256, 258, 259, 273, 275, 304, 311, 315, 316, 318, 325, 328, 330, 331, 343 e 366 e pela rejeição das demais emendas.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2009.


Deputado TADEU FILIPPELLI
Relator



C9146F0947