

RESUMO

07/10/2009
João Vitor

MEDIDA PROVISÓRIA N.º 470, DE 13 DE OUTUBRO DE 2009 (MENSAGEM N.º 862, de 2009)

Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e dá outras providências

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOVAIR ARANTES

I - RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Presidente da República, com fulcro no art. 62 da Constituição Federal, submeteu à deliberação do Congresso Nacional, nos termos da Mensagem n.º 862/2008, a Medida Provisória n.º 470, de 13 de outubro de 2009, que “Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e dá outras providências”.

A iniciativa contém três diferentes medidas:

O art. 1º da MP autoriza a União a conceder crédito à Caixa Econômica Federal no montante de até R\$ 6

bilhões, que poderão ser cobertos, tanto pela emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal, como pelo superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2008. Por seu turno, o art. 2º autoriza a União a renegociar ou estabelecer as condições financeiras e contratuais do crédito concedido à Caixa.

O art. 3º permite o pagamento, em doze prestações, até 30 de novembro de 2009, dos débitos decorrentes do aproveitamento indevido do incentivo fiscal setorial instituído pelo art. 1º do Decreto-Lei n.º 491, de 1969, conhecido como “crédito-prêmio do IPI” e, ainda, dos débitos oriundos da aquisição de matérias-primas, material de embalagem e produtos intermediários, com incidência de alíquota zero ou como não tributados – NT. O parcelamento prevê redução de cem por cento das multas de mora e de ofício, de noventa por cento das multas isoladas, de noventa por cento dos juros de mora e de cem por cento do valor do encargo legal. O saldo devido poderá ser abatido pelo prejuízo fiscal e pela base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. É facultado, ainda, a adesão, de forma alternativa, ao parcelamento previsto na Lei n.º 11.941, de 27 de maio de 2009.

Já o art. 4º permite a contabilização, na apuração do imposto de renda das pessoas jurídicas, da depreciação acelerada incentivada de bens utilizados na execução de serviços de transporte de mercadorias em ferrovias. Quatro parágrafos do art. 4º delimitam as condições em que será concedida essa depreciação acelerada.

No prazo regimental, foram apresentadas 59 emendas à MP n.^º 470, de 2009, sendo que a emenda n.^º 23 foi retirada em virtude de requerimento formulado por seu autor, Dep. Alfredo Kaefer.

Com fundamento no art. 4^º, § 4^º, da Resolução n.^º 1/2002-CN, combinado com o art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Mesa da Câmara dos Deputados indeferiu liminarmente as emendas n.^º 28, 29, 30, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 45, 56 e 59, por versarem sobre matéria estranha ao conteúdo material da Medida Provisória.

Do total de emendas, 45 relacionam-se aos artigos da MP e o restante trata de outras matérias.

II - VOTO DO RELATOR

DA ADMISSIBILIDADE

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a MP, “A proposição objetiva constituir fonte adicional de recursos para atendimento à forte demanda por empréstimos e financiamentos na área de atuação da Caixa Econômica Federal”. A medida é descrita como necessária para “minimizar o risco da Caixa Econômica Federal apresentar-se desenquadrada nos limites prudenciais estabelecidos pelos atos normativos do CMN [Conselho Monetário Nacional]”; permitindo, ademais, “ampliar o grau de alavancagem do ativo daquele Banco, haja vista o aumento do patrimônio de referência para lastrear novas operações de crédito”.

Já as medidas de parcelamento previstas no art. 3º da MP, “têm como objetivo oferecer instrumentos para liquidação destes débitos fiscais, que muitas vezes têm valores vultosos, tendo sido gerados desde a década de 80, em decorrência de decisões proferidas pelo Poder Judiciário, inserido-os na capacidade de geração de recursos das empresas devedoras, ou mediante aproveitamento de créditos tributários apurados em períodos anteriores”.

Por último, a depreciação acelerada incentivada prevista no art. 4º visa diminuir a incidência tributária sobre o investimento de bens utilizados na execução de serviços de transporte de mercadorias em ferrovias, com vistas a, “urgentemente, recuperar o setor industrial produtor desses bens, e incentivar novos investimentos nessa área”.

Assim, entendemos que as razões apresentadas para cada uma das três medidas contidas na MP são suficientes para justificar a edição e a admissibilidade por nós da Medida Provisória n.º 470, de 2009.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Da análise da MP não se depreende qualquer vício de constitucionalidade, injuridicidade ou má técnica legislativa. A proposição atende às normas constitucionais relativas à competência legislativa da União (art. 24, inciso I), e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (art. 48, inciso I). Além disso, a MP não se reporta a matérias de competência exclusiva do Congresso

Nacional ou de qualquer de suas Casas, de acordo com os arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal.

A emenda n.º 24 incorre em inconstitucionalidade pois dispõe, por via oblíqua, sobre decadência tributária, que é tema reservado à lei complementar (art. 146, inc. III, “b” da CF/88) e deve ser, assim, afastada.

As emendas n.º 28, 29, 30, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 45, 56 e 59 não serão objeto de análise devido ao seu indeferimento liminar pela mesa, conforme já relatado. Quanto às demais emendas, não verificamos vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa que obstrem a apreciação do mérito de todas elas.

Em virtude do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP nº 470/2009; pela inconstitucionalidade da emenda n.º 24; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das demais emendas que foram apresentadas.

DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A análise de adequação financeira e orçamentária da MP deve seguir as disposições da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional. De acordo com o § 1º do seu art. 5º, “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre 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 n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a lei do plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União”.

Das três medidas contidas na MP n.º 470/09, apenas a terceira – depreciação acelerada de bens utilizados em ferrovia – merece maiores cuidados no que toca aos aspectos de adequação financeira e orçamentária. No que se refere a essa medida, a Exposição de Motivos n.º 143/2009-MF, ressalta que “a medida de depreciação acelerada não implica renúncia fiscal permanente e sim uma redução do fluxo de arrecadação do imposto sobre a renda nos primeiros anos, restabelecendo-se a arrecadação posteriormente, quando o investimento já estiver consolidado”

Entretanto, essa justificativa apresentada não é suficiente para que consideremos a medida compatível e adequada sob o ponto de vista orçamentário e financeiro. O fato de a arrecadação do imposto sobre a renda se restabelecer posteriormente não elide a renúncia ocorrida nos primeiros anos, para a qual não foi apresentada sua real dimensão nem medidas compensatórias – seja de ampliação de receita, seja de corte de despesas – que pudesse sanear a inadequação

Do mesmo modo, em relação às emendas, consideramos que as de n.º 26 e 27, caso aprovadas, implicariam também em renúncia de receitas, caracterizando-se como orçamentária ou financeiramente incompatíveis ou inadequadas, pois também não foram apresentadas nesses casos as medidas compensatórias necessárias. Estamos, portanto, impedidos de

analisar o mérito dessas emendas, bem como da terceira medida contida no art. 4º da MP, por desatendimento à LRF.

Assim, nos termos da Resolução do Congresso Nacional n.º 1/2002, somos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das duas medidas contidas nos artigos 1º a 3º da MP n.º 470/2009; pela incompatibilidade ou inadequação financeira e orçamentária da medida contida no art. 4º da MP n.º 470/2009 e das Emendas nº 26 e 27; e pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das demais emendas apresentadas.

DO MÉRITO

As duas primeiras medidas contidas na MP mostram-se meritórias. A concessão de crédito à Caixa Econômica Federal contribui para que esse banco federal tenha mais instrumentos de intervenção e possa continuar sua trajetória de política anticíclica no combate aos efeitos da recente crise financeira mundial. Contudo, entendemos ser importante promover uma alteração nessa medida, conforme redação do projeto de lei de conversão que estamos apresentando.

Faz-se necessário fortalecer a área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, estendendo a autorização outorgada à União para que abra crédito também em favor desse banco, no valor de R\$ 1 bilhão, a fim de minimizar o risco de que se apresente desenquadrado nos limites prudenciais estabelecidos pela Resolução n.º 3.444/2007, do Conselho Monetário Nacional – CMN. É importante destacar que o índice de Basileia do BNB era de 13,5% em agosto de 2009, valor bem próximo do mínimo

estabelecido pelo CMN – 11% – e bastante abaixo do índice da Caixa Econômica, 18%, bem como do índice médio do Sistema Financeiro Nacional, 17,2%.

Seis emendas – as de n.º 1, 2, 3, 4, 5 e 6 – versam sobre a concessão de crédito à Caixa Econômica Federal e não devem ser acatadas por conterem exigências pontuais e acessórias ao objetivo fulcral em questão, não contribuindo para o aumento de efetividade da medida proposta.

Passando agora ao parcelamento dos débitos tributários decorrentes do aproveitamento indevido de créditos do IPI, entendemos que essa é uma medida, não só de justiça e razoabilidade, como de eficiência. Esses débitos, especialmente no caso do crédito-prêmio, ocorreram devido à obscuridade no regramento normativo que cerca e cercou esses incentivos fiscais. Reviravoltas interpretativas no âmbito do Judiciário agravaram o problema e causaram imprevisibilidade sobre a desoneração tributária da atividade exportadora. Diante do longo e controverso litígio e dos vultosos montantes envolvidos, o parcelamento proposto é uma medida de eficiência, pois representa para o Estado a melhor possibilidade de recuperação dos tributos devidos.

Todavia, há um reparo fundamental que deve ser feito à proposta de parcelamento contida na MP. Trata-se de sua recomendável integração ao universo normativo estabelecido pela Lei n.º 11.941/2009 – o “Refis da Crise” –, que consolidou diversos parcelamentos anteriores – Refis, Paes e Paex – e outros débitos específicos.

Não há justificativa aceitável para isolar as medidas agora propostas e deixarmos de aproveitar todo o amadurecimento e a evolução legislativa alcançados ao longo de meses de debate durante a tramitação da MP n.º 449/2008. Ademais, é importante lembrar que os débitos relativos às isenções concedidas sob alíquota zero ou como não-tributados já constam do universo de débitos abarcados pela Lei n.º 11.941/09.

Assim, no nosso PLV estamos propondo acrescentar um artigo (art. 2-A) à Lei n.º 11.941/09, contendo as medidas propostas pela MP n.º 470, de 2009, de modo que a elas também se aplique vários dos dispositivos contidos no Refis da Crise.

Como consequência desse tratamento mais sistemático, as reduções moratórias passam a não serem tributadas, atendendo ao anseio esposado pelas emendas n.º 11, 18, 19, 22, e 53, e evitando o contra senso até então existente, no qual a União concedia a redução nas multas, mas, ao mesmo tempo, recuperava grande parte dessa redução com o pesado fardo tributário.

Outra correção presente em nosso PLV diz respeito ao reconhecimento do direito ao crédito-prêmio do IPI relativo às exportações ocorridas até 5 de outubro de 1990, conforme julgamento exarado pelo Supremo Tribunal Federal. É imprescindível que reconheçamos esse direito, de modo a dar plena eficácia ao entendimento finalmente pacificado no âmbito do Poder Judiciário.

Desse modo, estamos incluindo um artigo específico na Lei n.º 11.941/09 (Art. 2-B), garantindo o direito àqueles que obtiveram ganho de causa no Poder Judiciário e que já contam com ação transitada em julgado; adicionalmente, dois artigos do PLV estendem esse direito a todos aqueles que se encontram ainda em litígio com a Fazenda Nacional. Ficam atendidas, dessa forma, as emendas de n.º 25, 31, 32, 36, 41, 43, 44, 47, 48 e 55.

Há, ainda, outros aperfeiçoamentos a serem feitos à Lei n.º 11.941/09, a fim de que o parcelamento de dívidas produza todos os frutos possíveis. O primeiro aperfeiçoamento busca resgatar a real vontade legislativa que possibilitou a aprovação da MP 449/08 e que visava equacionar as dívidas para com a União, de uma forma abrangente. A regulamentação exarada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Secretaria da Receita Federal deixou a desejar nesse ponto, pois restringiu bastante o universo de débitos aceitos, suscitando, inclusive, uma possível ofensa ao princípio constitucional da isonomia, ao excluir do parcelamento os detentores de débitos não-tributários e aqueles administrados por autarquias.

Assim, nosso PLV altera o *caput* e outros dispositivos do art. 1º da Lei n.º 11.941/09, de forma que fique mais claro o espírito da lei, deixando explícito que os débitos que não estão na competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal do Brasil também devem ser abarcados pelo Refis da Crise.

Ainda em relação ao art. 1º, estamos incluindo dispositivo sugerido pela emenda n.º 52, a fim de que os débitos incluídos no parcelamento não repercutam negativamente sobre índices econômicos vinculados a licitações do setor público e a operações de financiamento realizadas por instituições financeiras oficiais federais.

Os dispositivos contidos no art. 10 da Lei n.º 11.941/09, cuja redação foi alterada quando da tramitação da MP n.º 462/09, também precisam serem aperfeiçoados a fim de garantir tratamento isonômico entre os contribuintes e prestigiar aqueles que se comprometeram financeiramente efetuando depósitos judiciais para garantir sua adimplência. São acatadas, dessa forma, as emendas de n.º 49 e 54.

É necessária, ainda, a alteração do prazo de adesão ao parcelamento – objetivo das emendas n.º 7, 8 e 9 – a fim de que os contribuintes tenham tempo hábil para analisar todas as alterações que estamos propondo, além de poderem efetivamente se beneficiar das novas medidas. Nesse sentido, estamos alterando o prazo de adesão para até 30 dias após a publicação da Lei de conversão da MP 470.

Complementarmente, duas outras providências se fazem necessárias: 1) alterar a data limite para aproveitamento de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido próprios – objetivo visado pela emenda n.º 17; e 2) incluir dispositivo permitindo que os contribuintes possam migrar do parcelamento instituído pela MP n.º 470/09 para

o novo parcelamento vinculado à lei promulgada a partir do PLV ora proposto.

Diversas emendas – n.º 10, 12, 13, 14 e 15 – buscam alterar o número de prestações do parcelamento. Apesar das 12 prestações previstas na MP serem evidentemente bem menores do que as 180 possíveis no parcelamento previsto pela Lei n.º 11.941/09, não há como ignorar as vantagens do parcelamento agora em discussão, qual sejam as maiores reduções das multas, bem como a possibilidade de utilização de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido para abatimento também do débito e não só das multas, como previsto no parcelamento da Lei n.º 11.941/09. Desse modo, somos favoráveis à manutenção das 12 prestações originalmente previstas, não acatando as emendas n.º 10, 12, 13, 14 e 15.

Quatro emendas – n.º 16, 20, 21, 23 – propõem inovações específicas nos critérios delineadores do parcelamento, mas não se mostram meritórias para que sejam acatadas, seja porque exageram na complacência para com os devedores, seja porque propõem a regulação de matérias que não devem ser tratadas ao nível legal.

Outras seis emendas – n.º 34, 46, 50, 51, 57 e 58 – tratam de questões atinentes e específicas ao parcelamento da lei n.º 11.941/09 e não devem ser acatadas, pois suas medidas não se mostram razoáveis e relevantes para que alteremos o regramento daquele parcelamento, já bastante amadurecido e debatido nessa Casa, além de não se concentrarem, precipuamente, sobre a temática relativa ao aproveitamento indevido dos débitos relativos

ao crédito-prêmio do IPI e à isenção sob alíquota zero e não tributada.

Por fim, duas medidas foram incluídas no nosso PLV com o objetivo de resguardar o interesse do erário. A primeira delas visa impedir que o setor público das três esferas federativas conceda recursos públicos – crédito e incentivo fiscal ou financeiro –, licença para instalação de empreendimento, assim como celebre convênios ou outros instrumentos congêneres, com empresas sediadas no exterior, caso estas tenham qualquer liame societário com empresa detentora de débito não quitado com o setor público.

Uma segunda medida incluída no PLV estende aos Estados, Distrito Federal e Municípios a possibilidade – atualmente já garantida à União – de que instituições financeiras públicas prestem serviços relacionados à cobrança das dívidas ativas daqueles entes da federação.

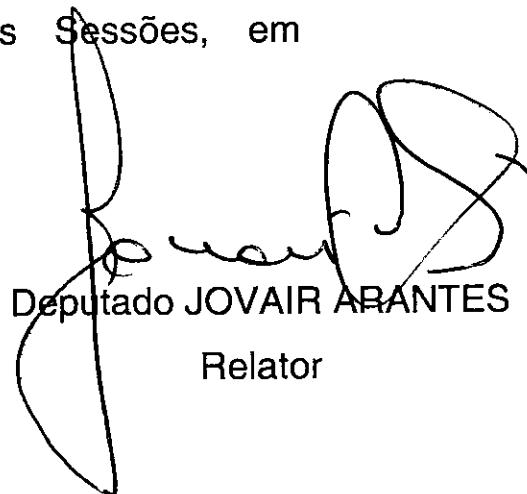
DO VOTO

Assim, votamos pela:

- i) urgência, relevância e consequente admissibilidade da Medida Provisória n.º 470, de 2009;
- ii) constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa dessa MP; pela inconstitucionalidade da emenda n.º 24; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das demais emendas que foram apresentadas;

- iii) compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das duas medidas contidas nos artigos 1º a 3º da MP n.º 470/2009; pela incompatibilidade ou inadequação financeira ou orçamentária da medida contida no art. 4º da MP n.º 470/2009 e das emendas n.º 26 e 27; e pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das demais emendas apresentadas;
- iv) e, no mérito, pela aprovação da MP n.º 470/2009 e das emendas n.º 7, 8, 9, 11, 17, 18, 19, 22, 25, 31, 32, 36, 41, 43, 44, 47, 48, 49, 52, 53, 54 e 55 nos termos do Projeto de Lei de Conversão apresentado, e pela rejeição das demais emendas.

Sala das Sessões, em _____ de _____
de 2009.



Deputado JOVAIR ARANTES
Relator

2009_17085