

PROJETO DE LEI nº 7.435, de 2010

“Estabelece medida de compensação financeira com o objetivo de combater a pobreza e a marginalização advinda do tratamento tributário não isonômico entre os contribuintes reconhecidamente pobres e os demais.”

Autor: Deputado Paulo Bornhausen

Relator: Deputado Guilherme Campos

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.435/2010 propõe medida de compensação financeira, que consiste no ressarcimento do valor dos tributos, diretos e indiretos, federais, estaduais, distritais e municipais, incidentes e pagos na aquisição de bens e serviços no mercado nacional, com o objetivo de combater a pobreza e a marginalização advinda do tratamento não isonômico entre os contribuintes reconhecidamente pobres e os demais.

A matéria sujeita-se à apreciação conclusiva das Comissões. No âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, a admissibilidade será examinada em termos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. Compete também a esta Comissão a análise de mérito da proposta. O projeto encontra-se, ainda, sujeito ao exame de constitucionalidade e juridicidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

2. VOTO

O Projeto de Lei nº 7.435/2010 encontra-se em plena consonância com o que dispõem os incisos I e III do art. 3º¹ da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna estabelece como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a redução das desigualdades sociais.

Em obediência aos ditames constitucionais, o Projeto de Lei prevê o ressarcimento do valor dos tributos, diretos e indiretos, federais, estaduais, distritais e municipais, incidentes e pagos na aquisição de bens e serviços no mercado nacional. O PL determina, ainda, que terão direito ao ressarcimento brasileiros que auferam renda mensal de até R\$ 1.530,00. Trata-se, portanto, de ressarcimento de valores pagos a título de tributos pelos contribuintes menos favorecidos, de forma a corrigir distorções resultantes do tratamento não isonômico existente no sistema tributário brasileiro.

¹ CF 88: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; ...

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”

Nesse cenário, vale ressaltar os seguintes dados do estudo realizado em 2009 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA ("Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil"). Segundo o estudo, a classe com renda mensal familiar de até dois salários mínimos arca com uma carga tributária bruta de 53,9% (2008). Esse percentual diminui de forma gradativa nas faixas de maior renda. A carga tributária cai para 41,9% na faixa entre dois e três salários mínimos, para 37,4% na faixa de três a cinco salários, até chegar a 29%, para renda de mais de 30 salários mínimos por mês. O documento cita que, segundo outros estudos recentes, "os 10% mais pobres da população brasileira destinam 32,8% da sua – pouca – renda para o pagamento de tributos, enquanto que para os 10% mais ricos, o ônus estimado é de 22,7% da renda".

O estudo do IPEA conclui ainda que, "se à luz dos dados para a CTB em 2008, o cidadão brasileiro destinou, em média, 132 dias para o pagamento de tributos, há enormes desigualdades que devem ser mais bem estudadas, debatidas e combatidas. Dos cidadãos mais pobres terminou sendo exigido um esforço equivalente a 197 dias, enquanto que os cidadãos mais ricos aportariam 106 dias – três meses a menos".

Diante dessas considerações, não há como deixar de destacar o irrefutável mérito contido no projeto proposto pelo nobre Autor, que de forma simples e objetiva busca a progressividade – tributar menos os pobres do que os ricos. Nesse sentido, procura beneficiar os cidadãos de menor capacidade econômica ao não exigir o mesmo esforço tributário imposto ao cidadãos de maior capacidade. Com efeito, o PL 7.435/2010 garante 100% de ressarcimento para os cidadãos que auferam renda mensal de até R\$ 510,00. Entre R\$ 510,00 e R\$ 1.530,00, o percentual de ressarcimento será fixado em regulamento, o que garante prioridade no atendimento aos menos favorecidos.

Após as considerações de mérito, torna-se necessária a análise orçamentário-financeira da proposta. Nesse contexto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art 32, X, h e art. 53, II), dispõe que compete à Comissão de Finanças e Tributação o exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Cabe também observar os dispositivos da Norma Interna desta Comissão - NICFT, de 29.5.96, que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

Tendo em vista essas disposições, o Autor mostra-se preciso na observância dos aspectos legais das normas de finanças públicas. Em sua justificação, informa com base nos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2008), e também nos dados do IPEA, que a proposição importa em criação de despesa, cuja estimativa alcança R\$ 6,2 bilhões anuais. Ressalta, ainda, que a lei entrará em vigor no primeiro dia do exercício subseqüente ao da data de sua publicação, portanto sem impacto orçamentário-financeiro no exercício de 2010. Para os exercícios de 2011 a 2013, informa que a despesa resultará em R\$ 6,2 bilhões anuais. Dessa forma, demonstra que a proposta cumpre o que estabelece o art. 16, I, da LRF².

Com relação à compatibilidade e adequação orçamentária, o autor salienta que os montantes anuais de R\$ 6,2 bilhões deverão estar previstos nas respectivas leis

² LC 101/2000: "Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;..."

orçamentárias de 2011 a 2013. O autor, de forma acertada, conclui pela obediência ao art. 16, §1º, I³, da LRF.

Em relação ao art. 17⁴ da LRF, o autor reconhece que o projeto de lei se enquadra como despesa obrigatória de caráter continuado, visto que fixa para a União a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Ademais, informa que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais: “cabe notar que o projeto de lei redistribui renda para a parcela da população com maior propensão ao consumo, provocando o aumento do consumo das famílias e, pelo efeito multiplicador, resultando no crescimento da demanda agregada. Por outro lado, a oferta agregada ajusta-se pelo aumento da produção, causado pela elevação da taxa de investimento. **Este efeito multiplica-se na economia e garante ritmo sustentável de crescimento do PIB. Dessa forma, ocorre um aumento permanente da receita, que manterá o equilíbrio fiscal.** Ficam satisfeitas, portanto, as condições fixadas pelo art. 17 da LRF, em especial quanto ao seu parágrafo 2º, visto que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais e seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita, apurado a partir do início da vigência do projeto de lei aqui proposto.” (**Grifos nossos**)

Neste ponto, cabe a esta Relatoria ressaltar a pertinência dos argumentos acima colocados, tendo em vista a existência de corrente conservadora dentro do Poder Legislativo que rejeita modelos de estimativas com base no crescimento econômico, inadmitindo propostas que se baseiam nos efeitos multiplicadores na economia como forma de compensar as “desonerações”, diretas ou indiretas, de tributos. Em que pese a legítima preocupação com o equilíbrio entre receita e despesa dos que defendem a rejeição da compensação econômica, cabe lembrar que havendo continuidade desse procedimento limitador, o prejuízo acabará por incidir na própria qualidade da produção de normas e por engessar a iniciativa legislativa do Parlamento. Nesse contexto, matérias meritórias que propõem diminuir a carga tributária e aliviar o contribuinte brasileiro, e ao mesmo tempo impulsionar a economia, tendem a ser pulverizadas no nascedouro, dentro do próprio Congresso Nacional, resultando no impedimento à contribuição efetiva do parlamentar para o desenvolvimento nacional.

Esse processo de engessamento da iniciativa legislativa, do ponto de vista orçamentário e financeiro, resulta de um entendimento ultrapassado **que foi abandonado pelo Poder Executivo/Ministério da Fazenda** há alguns anos. Com efeito, para justificar a proposta de Reforma Tributária, apresentada em 2008, da qual decorria desoneração tributária, foi estimado um crescimento da economia de 0,5% do PIB, se implantada a reforma. Tal resultado foi atribuído aos efeitos motivados pela Reforma Tributária que se multiplicariam na economia, gerando o crescimento econômico avaliado.

Ciente da resistência ao avanço metodológico na estimativa da receita por parte desta Comissão, aludo aos vetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – LDO/2011 (Lei nº 12.309/2010), que foi aprovada pelo Congresso Nacional e

³ LC 101/2000: “Art. 16...

§1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa 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;...”

⁴ LC 101/2000: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa....”

parcialmente vetada pelo Presidente da República, em 10/08/2010. Novamente, o Poder Executivo posicionou-se a favor de se aceitar, como forma de contrabalançar a redução de receita ou o aumento de despesa, a compensação originada pelos efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da própria proposição legislativa. Decisão plenamente consentânea com o projeto de Lei nº 7.435/2010, ora relatado.

Reafirmando sua posição, o Poder Executivo vetou, por se contrapor ao seu entendimento, o **§ 7º do art. 91** do autógrafo da LDO/2011, incluído pelo Congresso Nacional por meio de emenda, que estabelecia o seguinte:

“§ 7º Para os efeitos deste Capítulo, a redução da receita ou o aumento da despesa será considerada em termos nominais, sendo que a simples presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da proposição legislativa não dispensa a estimativa e a compensação orçamentário-financeira.” (Grifos nossos).

Nas razões de veto, o Poder Executivo acertadamente esclarece que “**O dispositivo exclui a possibilidade de instituição de medidas para o aperfeiçoamento da legislação tributária que acarretem a redução de receitas ou de ampliação da ação do Estado com base no crescimento da arrecadação decorrente de efeitos econômicos.** A exigência implica, ainda, em submeter a gestão das receitas e despesas públicas a procedimento de restrição fiscal desnecessário, ao tempo em que acarreta prejuízos ao adequado financiamento do Estado.” (Grifos nossos)

Com o fim de pacificar o entendimento e na defesa da contribuição efetiva da iniciativa parlamentar, esta Relatoria concorda com o veto, pois não pode deixar de incentivar o aperfeiçoamento da legislação tributária, para reduzir o seu peso sobre os contribuintes, com fundamento nos seus efeitos econômicos positivos. Consideramos que esses efeitos atuam de forma eficiente para compensar e até superar os “custos” das concessões dos benefícios tributários.

Em concordância com essa forma de compensação, e mantendo-se coerente com as normas modernas internacionais de finanças públicas, a LRF estabelece em seu art. 12 que “*as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas*” (grifos nossos). Esse dispositivo legal demonstra de forma cristalina que a aplicação da legislação não pode jamais impedir os avanços sociais ou impor a retroação desses avanços, sob pena de se tornar incompatível com os ideais de justiça de uma sociedade.

A exemplo das disposições insculpidas na LRF, não se pode ignorar o conhecimento econômico adquirido no pós-guerra, a evolução da teoria Keynesiana e dos modelos econométricos, tal como a função de produção de Solow. Ademais, de forma concreta, citamos os efeitos positivos para a sociedade brasileira resultantes da extinção da CPMF e, mais recentemente, da isenção de IPI de veículos e outros produtos como forma de superar a crise internacional deflagrada em 2008. São exemplos claros de que o desenvolvimento econômico e os benefícios sociais vieram a superar fartamente os “gastos” tributários envolvidos.

Portanto, a proposição em análise cumpre as determinações insculpidas nos artigos 12, 16 e 17 da LRF. Além disso, conforme salienta o autor, o Projeto de Lei fixa

prazo de vigência de cinco anos, a contar da data de sua entrada em vigor. Portanto, obedece ao que dispõe o § 1º do art. 91 da Lei nº 12.017, de 2009 (LDO/2010) ⁵.

Diante das informações apresentadas neste Voto, o PL nº 7.435/2010 mostra-se consonante com o que estabelece a legislação aplicável, no que diz respeito às normas constantes da LRF, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. A proposição, portanto, reúne condições para ser considerada adequada e compatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro. Com relação ao mérito, a proposta mostra-se oportuna, visto que o resarcimento de valores pagos a título de tributos pelos contribuintes menos favorecidos atuará de forma a corrigir distorções resultantes do tratamento não isonômico existente no sistema tributário brasileiro, com impacto positivo no desenvolvimento da economia nacional.

Ante o exposto, voto pela **compatibilidade e adequação orçamentária e financeira** do Projeto de Lei nº 7.435, de 2010, e, no mérito, pela sua **aprovação**.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2010.

Deputado Guilherme Campos

⁵ LDO 2010: “§ 1º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2010, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, devem viger por, no máximo, 5 (cinco) anos.”