

PARECER Nº 282, DE 2022 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre a Medida Provisória nº 1.115, de 28 de abril de 2022, que *altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, que institui a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas*.

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário a Medida Provisória (MPV) nº 1.115, de 28 de abril de 2022, que *altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, que institui a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas*.

Em seus dois artigos, a medida modifica o art. 3º da Lei nº 7.689, de 1988, para majorar temporariamente – até 31 de dezembro de 2022 – em um ponto percentual as alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para determinadas pessoas jurídicas.

No caso das pessoas jurídicas de seguros privados; de capitalização; distribuidoras de valores mobiliários; corretoras de câmbio e de valores mobiliários; sociedades de crédito, financiamento e investimentos; sociedades de crédito imobiliário; administradoras de cartões de crédito; sociedades de arrendamento mercantil; cooperativas de crédito; associações de poupança e empréstimo, a alíquota, que era de 15%, passou para 16%.

Por sua vez, para os bancos de qualquer espécie, a alíquota, que desde 1º de janeiro deste ano era de 20%, foi majorada para 21%.



Como cláusula de vigência, a MPV nº 1.115, de 2022, estabelece o início de seus efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação. Esse período de suspensão da eficácia decorre da necessidade de se observar a anterioridade nonagesimal para as contribuições sociais, estabelecida no art. 195, § 6º, da Constituição Federal. Desse modo, o aumento da carga tributária vigorará efetivamente para os fatos geradores ocorridos entre 1º de agosto e 31 de dezembro de 2022.

Na Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a MPV, o Poder Executivo justificou que a urgência e a relevância decorreriam da necessidade de aumento da arrecadação tributária para manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro da União.

De acordo com o Governo Federal, estima-se que a medida aumentará a arrecadação em R\$ 244.110.000,00 (duzentos e quarenta e quatro milhões e cento e dez mil reais) para o ano de 2022.

No prazo definido no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, foram apresentadas 8 emendas à MPV nº 1.115, de 2022, que apresentam, em síntese, o seguinte teor.

Emenda nº 1 – Deputado Jerônimo Goergen

Essa Emenda reduz a zero as contribuições sociais (COFINS e Contribuição para o PIS-PASEP) sobre as rações destinada a bovinos.

Com a finalidade de compensar a renúncia de receita, o proponente altera a Lei nº 12.546, 14 de dezembro de 2011, para unificar as alíquotas da contribuição sobre a receita bruta em substituição à contribuição previdenciária patronal.

A emenda foi **retirada** a pedido do Autor, por isso não será objeto de análise.

Emenda nº 2 – Senadora Kátia Abreu e Emenda nº 3 – Senador Alexandre Silveira

As duas emendas apresentam conteúdo idêntico.

Para as investidoras, a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, possibilita a opção, irretratável para o ano-calendário, pela tributação de forma consolidada dos resultados das controladas domiciliadas no exterior (art. 78 da Lei) – que vigorará até 31 de dezembro de 2022 – ou pela forma individualizada (art. 79 Lei). A consolidação permite que o prejuízo de uma das controladas seja abatido do lucro apurado por outra. Com isso, é diminuído o saldo negativo que o contribuinte somente poderia compensar em exercício posterior.

As Emendas objetivam prorrogar para o final de 2027 a opção realizada pelo contribuinte. Prorroga-se também para o final de 2027 (que vencerá no final de 2022) a possibilidade de dedução do IRPJ e da CSLL incidentes sobre a parcela positiva computada no lucro real relativo aos lucros das investidas no exterior, de crédito presumido de até 9% 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.

Emenda nº 4 – Deputado Fausto Pinato

Procura estender para a agroindústria o mesmo tratamento conferido ao produtor rural pessoa física que permite a opção pelo modelo de tributação sobre a folha de salário ou sobre a receita bruta.

Emenda nº 5 – Deputado André Figueiredo

Essa Emenda propõe aumentar a alíquota da CSLL das pessoas jurídicas que realizem as atividades de exploração, desenvolvimento e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural.

A alíquota passaria dos atuais 9% para 25%, até o dia 31 de dezembro de 2022, e para 20%, a partir de 1º de janeiro de 2023.

Emenda nº 6 – Deputado Nilto Tatto e Emenda nº 8 – Deputada Luisa Canziani

As duas emendas apresentam o mesmo conteúdo.

Procuram manter a alíquota de 20% relativa à CSLL, em vigor antes da MPV nº 1.115, de 2022, para os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento controladas pelos estados da federação.

Emenda nº 7 – Deputado Reginaldo Lopes

Procura aumentar de um para cinco pontos percentuais a elevação da CSLL sobre bancos e outras instituições financeiras proposta pela MPV nº 1.115, de 2022, bem como tornar tal elevação permanente.

Em 30 de agosto de 2022, foi aprovado o Relatório do Deputado Capitão Alberto Neto, que concluiu pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.115, de 2022. No mérito, foram rejeitadas as oito emendas e aprovada a MPV, na forma de seu texto original.

Durante a votação na Câmara dos Deputados, foi ainda apresentada a Emenda de Plenário nº 1, da Deputada Sâmia Bonfim, que majora a CSLL das instituições bancárias para 30% e destina pelo menos 50% da arrecadação prevista na MPV para ações e serviços públicos de saúde, educação pública e assistência social.

O relator concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e pela adequação financeira e orçamentária dessa emenda, mas no mérito a rejeitou.

II – ANÁLISE

II.1 DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE

Relativamente à constitucionalidade da MPV nº 1.115, de 2022, é de ressaltar que a União é competente para legislar sobre a matéria nela contida, com fundamento no art. 149 e no inciso I do art. 195, todos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A matéria não consta no rol de vedações de edição de medida de provisória previsto no § 1º do art. 62 da Lei Maior nem das listas de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da CRFB.

Ademais, a definição das alíquotas da CSLL pode ser realizada por meio de lei ordinária federal, de modo que medida provisória pode regular, formal e materialmente, o assunto. E em conformidade com o § 9º do art. 195 da CRFB, a CSLL pode ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica do contribuinte.

Em termos gerais, a proposição encontra-se versada em boa técnica legislativa.

No que diz respeito à juridicidade da MPV nº 1.115, de 2022, não há quaisquer óbices. Em linha com o parecer proferido na Câmara dos Deputados, entendemos que a iniciativa se harmoniza com o ordenamento jurídico em vigor, não viola qualquer princípio geral do Direito e possui os atributos próprios a uma norma jurídica (novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade).

II.2 DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública federal e do atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Nesse contexto, está claro que a MPV nº 1.115, de 2022, atende aos requisitos orçamentários e financeiros, na medida em que a MPV estabelece aumento de receita, estando compatível com o Novo Regime Fiscal estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Diferentemente é a situação das Emendas nº 2, 3, 4. Apesar de meritórias, não foi apresentado pelos proponentes cálculo do impacto orçamentário financeiro, o que não atende ao Novo Regime Fiscal.

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo. Seguindo essa apreciação, verifica-se que há compatibilidade material com o ordenamento normativo.

II.3 DO MÉRITO

A MPV nº 1.115, de 2022, majora as alíquotas da CSLL para determinados contribuintes que atuam no setor financeiro em um ponto percentual.

É importante recordar que, em 2021, o Poder Executivo federal havia aumentado a tributação sobre o setor financeiro. Por meio da Lei nº 14.183, de 2021 (resultado da conversão da MPV nº 1.034, de 2021), a alíquota da CSLL sobre o setor financeiro foi majorada em cinco pontos percentuais até o dia 31 de dezembro de 2021.

No caso das pessoas jurídicas de seguros privados; de capitalização; distribuidoras de valores mobiliários; corretoras de câmbio e de valores mobiliários; sociedades de crédito, financiamento e investimentos; sociedades de crédito imobiliário; administradoras de cartões de crédito; sociedades de arrendamento mercantil; cooperativas de crédito; associações de poupança e empréstimo, a alíquota passara de 15% para 20%.

Por sua vez, para os bancos de qualquer espécie, a alíquota havia sido majorada de 20% para 25%.

Naquela oportunidade, o Ministro da Economia sustentara que as medidas seriam relevantes e urgentes, em face do ambiente fiscal adverso decorrente da Covid-19. O aumento da contribuição social seria fonte de recurso compensatória para outras medidas consideradas imprescindíveis para a realização da política tributária com a manutenção do equilíbrio fiscal. Esses poderiam ser utilizados como argumentos favoráveis para aprovação da MPV.

O atual aumento em um ponto percentual não ofende – até pelo fato de ser inferior ao estabelecido em 2021 – os princípios constitucionais da não utilização de tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, da CRFB)



e da isonomia (art. 150, II, da CRFB). Apesar de a alíquota total ser elevada, não pode ser considerada confiscatória, na medida em que somente será devida na hipótese de lucro (resultado operacional positivo) e seu nível não restringe desproporcionalmente o direito de propriedade dos contribuintes afetados.

No concernente à isonomia, o que o Texto Constitucional veda é a diferenciação tributária entre contribuinte em situação equivalente (isonomia horizontal). Logo, para contribuintes em situação diferenciada, é possível tratamento distinto. De acordo com o previsto no art. 195, § 9º, é possível tributar diferenciadamente, por meio da CSLL, os contribuintes em decorrência da atividade econômica exercida. Na medida em que o setor financeiro tem liderado os ganhos econômicos em nosso País, justifica-se a incidência mais onerosa.

Em função desse entendimento, as Emendas nºs 6 e 8 devem ser rejeitadas, na medida em que as empresas potencialmente beneficiadas por essas Emendas integram o sistema financeiro. Também deve ser rejeitada a Emenda nº 5, pois estabelece um aumento desproporcional para as pessoas jurídicas que realizam as atividades de exploração, desenvolvimento e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural.

Destaca-se que o aumento da arrecadação estabelecido pela MPV nº 1.115, de 2022, já possui a receita vinculada à Seguridade Social por força do art. 195 da CRFB. Desse modo, o governo federal somente poderá utilizar o recurso obtido com despesas de previdência social, assistência social e saúde. A Emenda nº 1 apresentada no Plenário da Câmara dos Deputados previa a destinação de recursos para a educação, o que é inconstitucional. Ademais, o aumento nela previsto é desmedido.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é *i)* pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.115, de 2022; *ii)* pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.115, de 2022; *iii)* pela inadequação financeira e orçamentária das Emendas nºs 2, 3 e 4; e *iv)* no mérito, pela aprovação da Medida Provisória e pela rejeição das Emendas nºs 5, 6, 7 e 8.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22641.50058-32