



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 45/2020

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MPV) nº 960, de 30 de abril de 2020, que prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de *drawback*, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e tenham termo em 2020.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve observar ainda o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*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 Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

Cabe destacar, logo ao iniciar este exame, a Decisão do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), em 29 de março de 2020, em sede de Medida Cautelar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.357. Nela concedeu-se interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020 (LDO 2020), para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

2 Síntese da medida provisória

A MPV nº 960, de 2020, prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de *drawback*, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e se encerram em 2020.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De acordo com a Exposição de Motivos da referida MPV (EM nº 00169/2020 ME, de 27.04.2020), procura-se, com a medida editada, evitar que as empresas brasileiras beneficiárias desse regime, e que tenham atos concessórios em aberto com vencimento improrrogável em 2020, sejam atingidas por inadimplência fiscal em função da substancial redução na atividade econômica no exterior decorrente da pandemia de COVID-19. A Exposição de Motivos, para justificar a importância da prorrogação do drawback, aponta que, no ano de 2019, aproximadamente US\$ 49 bilhões em vendas externas foram realizadas com o emprego desse regime, o que representou 21,8% do total das exportações nacionais naquele ano.

Levantamento da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) mostra que, de 3.356 atos concessórios de *drawback* na modalidade suspensão, com vencimento em 2020, há cerca de US\$ 23 bilhões em exportações já compromissadas no regime e ainda não concretizadas. Se as exportações não acontecessem no prazo originalmente estabelecido nos atos concessórios, as empresas exportadoras se tornariam inadimplentes face ao regime e teriam que arcar com o pagamento dos tributos suspensos com os acréscimos legais devidos.¹

É bom dizer que, no regime aduaneiro especial de *drawback* suspensão, instituído pelo art. 12, da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, permite-se ao fabricante ou produtor adquirir insumos desonerados de tributos para emprego na industrialização de produtos exportáveis.

Examinando-se, portanto, o referido dispositivo, vê-se que a prorrogação excepcional promovida pela MPV nº 960, de 2020, possibilita a suspensão do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins, da Contribuição para o Pis/Pasep importação e da Cofins-Importação.

¹ Ver <http://www.siscomex.gov.br/governo-amplia-prazo-para-exportacoes-no-regime-de-drawback/>



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Assim, conforme o art. 1º da MPV nº 960, de 2020, os prazos de suspensão do pagamento de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback, de que trata o aludido art. 12 da Lei nº 11.945, de 2009, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e que tenham termo em 2020, poderão ser novamente prorrogados, em caráter excepcional, por mais um ano, contado da data do respectivo termo.

O art. 2º da MPV nº 960, de 2020, indica que sua vigência é imediata.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Ressalte-se que o Poder Executivo está dispensado de perseguir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, porquanto o Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública, na forma do art. 65 da LRF.

A Mensagem que encaminhou a MPV 960, de 2020, não traz informações sobre impactos nas estimativas de receitas, o que deixa de atender a exigência constante do *caput* do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)². Apesar disso, como já enfatizado na parte final da introdução desta nota, decisão do STF na ADI 6.357 afastou, dentre outros

² Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições. (grifo nosso)

.....



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dispositivos legais, o citado art. 14, durante o período de calamidade pública decorrente da covid-19.

Além disso, não se pode deixar de anotar que o *caput* do art. 114 “original” da LDO 2020³ (Lei nº 13.898, de 2019), exigia estimativas de impacto para quaisquer espécies de receitas, decorrente de proposição legislativa e suas emendas. Com o advento da Lei nº 13.983, de 2020 (que alterou a LDO 2020), restou modificado aquele dispositivo, para exigir a estimativa de impacto, no âmbito das receitas primárias, tão somente daquelas de natureza não tributária⁴. Em consequência, mesmo que o STF não tivesse afastado este art. 114, a LDO 2020 acaba por dispensar a demonstração do impacto, no caso das receitas tributárias, como é o caso da MPV 960, de 2020.

Ainda em sede da LDO 2020, tem-se o *caput* do art. 116 (não afastado pela Decisão do STF, na ADI 6.357) que trata mais especificamente de medidas provisórias e alteração da estrutura de receitas, inclusive por meio de benefícios tributários. Por lá, a exigência de demonstração dos impactos na receita é expressa. No entanto, o §1º do dispositivo remete ao art. 14 da LRF, que sabemos atingido pela comentada Decisão do STF⁵. Daí, novamente, resta dispensada a apresentação dos impactos da

³ Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (grifo nosso)

⁴ Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita primária não tributária ou de receitas financeiras com impacto primário ou aumento de despesa primária da União deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, e detalharão a memória de cálculo respectiva e a compensação correspondente para fins de adequação orçamentária e financeira e a compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (grifo e negrito nossos)

⁵ Art. 116. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º As proposições de autoria do Poder Executivo federal que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Economia quanto ao mérito e aos objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

MPV 960, de 2020, nas receitas públicas. Mesmo assim, a nosso ver, nada impede que o Executivo demonstre os impactos da renúncia proposta, a bem da transparência fiscal e da própria deliberação parlamentar.

De qualquer forma, para fins de visualização quantitativa, trazemos à presente nota algumas evidências constantes do Relatório “DADOS ANUAIS DE RENÚNCIA FISCAL RELATIVA AO REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK”⁶, da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério da Economia. Conforme o documento, vê-se que, entre 2010 e 2018, a renúncia fiscal dos tributos federais nas importações sob o regime de *drawback* (modalidades suspensão e isenção) totalizou cerca de R\$ 23,6 bilhões. Em 2018, por exemplo, a renúncia foi da ordem de R\$ 3,8 bilhões.

Registramos, por oportuno, que a prorrogação de benefício tributário instituída pela MPV 960, de 2020, atende à cláusula de vigência contida no § 2º do Art. 116, da LDO 2020⁷.

No âmbito da compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA), exige-se a comprovação de que a renúncia de que trata a MPV 960, de 2020, tenha sido considerada nas estimativas da Lei nº 13.978, de 2020 (LOA 2020), nos termos do Art. 114, §14, I, da LDO 2020⁸. No entanto, visto que este dispositivo foi objeto da

⁶ <http://www.siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Renuncia-fiscal-drawback-tributos-federais-2010-2018.pdf>

⁷ Art. 116

§ 2º Deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que:

I - vinculem receitas; ou

II - concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária.

⁸ Art. 114

§ 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o **caput** nas seguintes situações:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Decisão do STF, na ADI 6.357, aqui já tratada, a exigência não persiste, no presente caso da MPV 960, de 2020.

Por fim, não foram identificadas desconformidades com a Lei do Plano Plurianual vigente (Lei nº 13.971, de 2019).

Em suma, a MPV 960, de 2020, não apresenta vícios quanto à adequação orçamentária e financeira, nos termos da Resolução nº 1, de 2002-CN.

4 Considerações Finais

Pelo exposto e levando-se em conta o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, do Congresso Nacional, bem como a Decisão do STF, na ADI 6.357, não se vislumbraram na MPV 960, de 2020, incompatibilidades com as normas fiscais e orçamentárias.

Entretanto, reafirmamos que, apesar da vigente “discricionabilidade” ofertada ao Executivo em matéria orçamentária, sobretudo no âmbito de regras da LRF e LDO, a demonstração dos impactos das renúncias de receitas, advindas de proposições legislativas, fortalece a noção da transparência fiscal e aperfeiçoa a deliberação política do Congresso.

São estes os subsídios que trazemos, colocando-nos à disposição para outros esclarecimentos tidos por relevantes no exame da MPV 960, de 2020.

Em 07 de maio de 2020.

Helder Rebouças

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos