



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 05/2013

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012, que *“Altera as Leis nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - Reintegra, e para desonerar a folha de pagamentos dos setores da construção civil e varejista; nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, que reduz as alíquotas das contribuições de que tratam os incisos I e III do caput do art.22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias; nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, para permitir às pessoas jurídicas da rede de arrecadação de receitas federais deduzir o valor da remuneração dos serviços de arrecadação da base de cálculo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; e dá outras providências.”*

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

1 – Introdução

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, preceitua que compete ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência 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”*.

2 – Síntese da Medida Provisória

A Medida Provisória (MP) nº 601, de 28 de dezembro de 2012 – MP 601/2012 –, prorroga uma série de desonerações tributárias relacionadas com setores exportadores e promove desoneração da folha de pagamento da construção civil e do comércio varejista.

A Medida Provisória nº 540, convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, instituiu o REINTEGRA. O REINTEGRA permite que empresas exportadoras reintegrem valores referentes a custos tributários residuais - impostos pagos ao longo da cadeia produtiva e que não foram compensados - existentes nas suas cadeias de produção, mediante a compensação de resíduos tributários com débitos próprios ou mesmo mediante a solicitação do seu ressarcimento em espécie, e teria vigência até 31 de dezembro de 2012. A MP em tela prorroga, por sua vez, a vigência do REINTEGRA até 31 de dezembro de 2014.

A MP 601/2012 inclui também os setores de construção civil e do comércio varejista na política de desoneração tributária da folha de pagamentos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ato contínuo, inclui o inciso IV no art. 7º da Lei nº 12.546, de 2011, substituindo a base da contribuição previdenciária do setor de construção civil, que hoje é a folha de pagamento, pela contribuição de 2% sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

A desoneração tributária do comércio varejista é complementada pela inclusão do inciso XII ao § 3º do art. 8º da mesma Lei, considerando-se a adequação do novo arcabouço de contribuição previdenciária do setor aos padrões de neutralidade tributária na migração da base de cálculo da folha de pagamento para o faturamento. A medida efetiva-se mediante inclusão de anexo específico de atividades do setor, ora referenciadas nas modificações à Lei nº 12.546, de 2011.

Além da alteração do art. 7º da Lei nº 12.546, de 2011, para instituir a desoneração da folha de pagamento do setor de construção civil, foram necessárias outras alterações, com o intuito de aperfeiçoar a política de desoneração da folha para os setores já contemplados em normas precedentes.

Adicionalmente, inclui-se a alínea c no inciso II do § 1º do art. 8º, com o intuito de estabelecer a inaplicabilidade da desoneração da folha às empresas aéreas internacionais estrangeiras. Registre-se, a propósito, que o inciso V do art. 6º da Instrução Normativa nº 971, de 13 de novembro de 2009, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, já disciplina a matéria. Este normativo estabelece que o trabalhador contratado no exterior, para trabalhar em empresa constituída e funcionando em território nacional, não compõe o rol de segurados obrigatórios da previdência social brasileira se amparado pela previdência social de seu país de origem, observado o disposto nos acordos internacionais porventura existentes. Além disso, conforme dispõe o art. 85-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, os tratados, convenções e outros acordos internacionais de que o Estado Estrangeiro ou organismo internacional e o Brasil sejam partes, e que versem sobre matéria previdenciária, serão interpretados como lei especial.

Ainda no art. 8º da Lei nº 12.546, de 2011, o novo inciso XI do § 3º, inclui o setor de serviços naval - que contempla empresas de serviços de manutenção e reparação de embarcações, com atividade elencada na Classificação Nacional de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Atividades Econômicas – CNAE 3317.1 –, na política de desoneração da folha de pagamento, de forma similar ao que foi adotado para o setor aéreo.

Também foi alterado o inciso II do art. 9º, com o intuito de explicitar que a base de cálculo da nova contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta não inclui as receitas decorrentes de transporte internacional de cargas, o que confere tratamento isonômico relativamente às receitas de exportação de bens e mercadorias.

Outra modificação refere-se à inclusão do § 9º ao art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011, com o objetivo de adequar o percentual de retenção sobre o valor da prestação de serviços elencados nos incisos I a XI do § 3º deste artigo, na hipótese de cessão de mão de obra, à nova sistemática de contribuição previdenciária. É importante lembrar que essa adequação já estava contemplada para os serviços discriminados no art. 7º e agora será estendida aos demais serviços incluídos no art. 8º.

Por fim, altera-se o anexo da Lei nº 12.546, de 2011, mediante inclusão de alguns produtos classificados na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, bem como de exclusão de alguns códigos, referenciados a setores já desonerados. Reitere-se que essas alterações visam, sobretudo, aperfeiçoar a política de desoneração da folha, mediante complementação de produtos fabricados por setores que já foram contemplados nas normas precedentes e, portanto, compõem códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, já considerados para efeito de cálculo de impacto fiscal anteriormente.

Ainda com vistas a melhorar o desempenho do setor da construção civil, a MP 601/2012 reduziu de 6% (seis por cento) para 4% (quatro por cento) o percentual da alíquota correspondente ao pagamento unificado de impostos e contribuições de incorporações imobiliárias submetidas ao Regime Especial de Tributação – RET, Patrimônio de Afetação, de que trata a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, definindo-se, inclusive, novos percentuais de repartição dessa receita tributária.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em consonância com as diretrizes de aperfeiçoamento da desoneração da folha de pagamento, propõe-se, ainda, a alteração do art. 14, § 4º, inciso VII, da Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, com a redação dada pelo art. 54 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. A proposição visa conferir maior clareza à normatização dos serviços de Tecnologia da Informação - TI, que devem contemplar, para efeito de coesão setorial, os serviços de suporte técnico de equipamentos (hardware) de informática, medida esta cujo impacto fiscal também já havia sido considerado por ocasião da edição da MP 582, de 2012.

Adicionalmente, propõe-se a alteração da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 517, de 30 de dezembro de 2010, editada com o objetivo de disciplinar os benefícios fiscais para a aquisição de títulos de longo prazo de emissores privados não-financeiros e para fundos constituídos predominantemente por esses ativos, com o intuito de desenvolver os mecanismos de financiamento de longo prazo, com base na emissão de títulos privados, essencialmente para projetos de investimento e infraestrutura.

Em prosseguimento ao esforço de desenvolver o mercado de títulos privados de maturação mais longa, a Medida Provisória nº 563, de 03 de abril de 2012, convertida na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, estendeu o mesmo tratamento tributário aos certificados de recebíveis imobiliários (CRI) emitidos com lastro em títulos ou valores mobiliários adquiridos a partir de 12 de janeiro de 2011, ao amparo dos arts. 1º e 2º, da mesma Lei nº 12.431, de 2011.

Como instrumento de securitização alternativo à emissão de CRI, porém com custo relativamente menor, devem ser destacados os fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC), os quais podem ser direcionados à aplicação em recebíveis originários de operações realizadas nos mais diversos setores econômicos, inclusive de projetos de infraestrutura, com perfil de governança bastante sólido pelo fato da sua administração poder ser exercida somente por instituição financeira, que atua em segmento sob forte supervisão governamental.

Nesse sentido, propõe-se que os fundos de investimento em direitos creditórios também possam se beneficiar do tratamento tributário estabelecido nos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

citados arts. 1º e 2º daquela Lei, desde que cumpram todos os respectivos requisitos exigidos, inclusive os adicionais constantes desta MP 601/2012.

3 – Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Como é mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a 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 2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

A Exposição de Motivos nº 50/2012 MDIC MF MCTI, nos §§ 9º, 28, 33 e 50 esclarece que:

“Com referência ao cumprimento das diretrizes previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atinente à renúncia de receitas derivadas da concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, cabe registrar que a proposição mantém consonância com o disposto no inciso I do *caput*, considerando-se que a estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2013, a ser aprovada pelo Congresso Nacional, contemplará a renúncia ora autorizada.”

O Ofício nº 376/2012-MP (de 18.12.2012) do Ministério do Planejamento, encaminhado ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, foi o único documento enviado durante o processo orçamentário cujo conteúdo tratava de renúncias de receitas. Vale lembrar que o PLOA 2013 já foi apreciado pela CMO, que não tomou conhecimento do referido ofício. Dessa forma, as alterações propostas pelo Ministério do Planejamento ainda serão incorporadas às estimativas de receitas do PLOA 2013 por meio de adendo a ser apresentado pelo Relator-Geral do projeto, Senador Romero Jucá, durante sua votação no plenário do Congresso Nacional.

Destacamos, no entanto, que as informações prestadas pelo Ministério do Planejamento não definem precisamente quais são as destinações de cada



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

“desoneração”, indicando apenas estimativa global de redução, por fonte de recursos, sendo de R\$ 1,77 bilhão, na fonte 140 (PIS/COFINS), e de R\$ 8,05 bilhões, na fonte 153 (COFINS).

Ao analisarmos essas fontes principais e as estimativas de desoneração contidas no referido ofício do Ministério do Planejamento em conjunto e em confronto com a MP em tela, vemos que:

- a) o valor da renúncia de PIS/COFINS da Construção Civil e do Comércio varejista, indicada na MP 601/2012, soma, em 2013, R\$ 2,85 bilhões e R\$ 1,93 bilhão, respectivamente, apresentando-se, dessa forma, dentro dos valores estimados pelo ofício do Ministério do Planejamento a ser incorporado ao PLOA 2013¹;
- b) estima-se em R\$ 105 milhões o valor de redução em 2013 da receita tributária em decorrência da autorização de dedução, da base da cálculo da COFINS, dos valores percebidos pelas pessoas jurídicas integrantes da Rede Arrecadadora de Receitas Federais – Rarf – referentes aos serviços prestados de arrecadação de receitas federais, o que está compatível com os valores apresentados no referido ofício;
- c) a renúncia do REINTEGRA (que permite que empresas exportadoras reintegrem valores referentes a custos tributários residuais - impostos pagos ao longo da cadeia produtiva e que não foram compensados - existentes nas suas cadeias de produção, mediante a compensação de resíduos tributários com débitos próprios ou mesmo mediante a solicitação do seu ressarcimento em espécie) compreende o montante de R\$ 2,23 bilhões em tributos, os quais, aparentemente, não estão cobertos no referido ofício;

¹ Ressaltamos, ainda, que por não estar definida a destinação da desoneração no referido ofício do Ministério do Planejamento não podemos garantir com precisão a adequação.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- d) a renúncia de R\$ 411,2 milhões referentes à redução de alíquota de pagamento mensal unificado de impostos e contribuições de incorporações imobiliárias submetidas ao Regime Especial de Tributação – RET, salvo melhor juízo, também não estão contemplados no ofício a ser processado durante a votação do PLOA 2013 no plenário do Congresso Nacional.

Destacamos, por fim, que em termos globais, os montantes contidos no aludido ofício do Ministério do Planejamento seriam suficientes para cobrir as renúncias agora propostas, porém as fontes apresentadas são inadequadas.

Vale esclarecer, ainda, que não estão sendo analisados, no escopo desta Nota, os quesitos constitucionais previstos art. 62 relativos à urgência e relevância da matéria.

4 Considerações Finais

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes sobre a MP 601/2012, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 31 de janeiro de 2013.

Renato Jorge Brown Ribeiro
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos