



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 612, de 4 de abril de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/ 2013

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 612, de 4 de abril de 2013, que “reestrutura o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012; reduz a zero as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as indenizações a que se refere a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para dispor sobre multa pecuniária pelo descumprimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos automotores – INOVAR-AUTO; e dá outras providências”.

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece: “*O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de 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 da medida provisória*”.

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Presidenta da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 612, de 4 de abril de 2013, que “reestrutura o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012; reduz a zero as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as indenizações a que se refere a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para dispor sobre multa pecuniária pelo descumprimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos automotores – INOVAR-AUTO; e dá outras providências”.



2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos nº 00065/2013 MF/MDIC/MCTI, de 28 de março de 2013, a Medida Provisória (MP) nº 612, de 4 de abril de 2013:

- a) Propõe a reestruturação do modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, especialmente dos chamados Portos Secos, e da forma de custeio da fiscalização aduaneira executada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Abandona o modelo baseado em concessão/permissão de serviço público, propondo um modelo baseado no instituto da licença, que é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta a todos os que preenchem os requisitos legais o exercício de determinada atividade. No modelo de licença, há liberdade de entrada e saída de ofertantes dos serviços, permitindo maior eficiência econômica do sistema.
- b) Inclui dispositivo para adequar o prazo a que se refere o parágrafo único do art. 36 da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, para o cumprimento dos requisitos técnicos e operacionais para alfandegamento dos locais e recintos onde ocorram, sob controle aduaneiro, movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior.
- c) Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS incidentes sobre as indenizações a que se referem o § 2º do art. 8º e os §§ 1º e 2º do art. 15 da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. Essas indenizações devem ser pagas pelo poder concedente no contexto da reformulação das concessões de geração, de transmissão e de distribuição de energia elétrica deflagrada pela Lei nº 12.783, de 2013.
- d) Altera o limite de deduções para doações relativas ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica – PRONON e ao Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência – PRONAS/PCD.
- e) Altera os art. 40, 42 e 43 da Lei nº 12.715, de 12 de setembro de 2012, e o art. 5º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. A alteração do art. 40 visa retirar do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI a atribuição de expedir ato de habilitação ao Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO. A alteração do art. 42 tem por objetivo excetuar eventuais descumprimentos relativos da meta de eficiência energética da punição com o cancelamento da habilitação. Em vez do cancelamento, propõe-se a imposição de multas, conforme a alteração proposta para o art. 43 da Lei nº 12.715, de 2012. A alteração do art. 5º da Lei nº 12.546, de 2011, objetiva adequar a data prevista para o fim da redução das alíquotas do IPI, de 31 de julho de 2016 para 31 de dezembro de 2017, data da vigência do INOVAR-AUTO.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- f) Propõe também a inserção de novos segmentos setoriais na política de desoneração tributária da folha de pagamentos. As medidas propostas asseguram a efetiva continuidade das diretrizes de política industrial, comercial e tecnológica delineadas no âmbito do Plano Brasil Maior. Propõe-se a adição de novos segmentos do subsetor transportes (Transporte Rodoviário de Carga, Transporte Rodoviário de Passageiros, sob regime de fretamento, Transporte Aéreo de Passageiros não-regular, Empresas de prestação de serviços de infra-estrutura aeroportuária, Transporte Metroferroviário de Passageiros, Transporte Ferroviário de Cargas, Transporte de Passageiros e de Carga por Navegação de Travessia, Agenciamento Marítimo de Navios e Gestão de Portos e Terminais) do subsetor de comunicação social (serviços de Impressão de Jornais, Livros, Revistas e Outras Publicações Periódicas e atividades jornalísticas por meio de rádio, televisão e internet) aos novos parâmetros já instituídos, do subsetor de serviços técnicos-profissionais (serviços de engenharia e arquitetura), produtos e serviços selecionados da indústria de defesa e a inclusão das atividades desenvolvidas por empresas de construção civil e obras de infra-estrutura, que estabelecem complementariedade à desoneração do setor de construção civil.
- g) Propõe ajustes que se impõem às normas precedentes de desoneração da folha, com intuito de aumentar a efetividade da medida para os setores já contemplados, quais sejam: previsão de que a mudança de base contributiva, no caso do setor de construção civil, se aplique apenas para obras iniciadas a partir de 1º de abril, com o objetivo de evitar oneração tributária sobre empreendimentos em fase de conclusão ou já concluídos, mas com receitas a serem auferidas.
- h) Propõe a ampliação do alcance da simplificação proporcionada pela tributação do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ com base no lucro presumido, alterando o limite da receita bruta de que trata o caput do art. 13 e o inciso I do art. 14 da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, onde estão relacionadas as pessoas jurídicas que podem optar pelo lucro presumido e as que são obrigadas à apuração do IRPJ pelo lucro real, de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais) para R\$ 72.000.000,00 (setenta e dois milhões de reais).

Com referência à observância das disposições normativas pertinentes à renúncia de receitas, nos termos do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a Exposição de Motivos esclarece que:

- a) Em relação à renúncia relativa ao benefício concedido em decorrência das indenizações do setor elétrico, o valor das receitas das contribuições que deixarão de incidir sobre as verbas indenizatórias será da ordem de R\$ 2.754,5 (dois milhões setecentos e cinquenta e quatro milhões e quinhentos mil reais), porém não se lhes aplica o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pois esta desoneração não ensejará a edição de medida de compensação porque as receitas não foram consideradas na elaboração das estimativas de receita consignadas no Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2013. Tais receitas tributárias



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

decorrem da incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre indenizações que seriam pagas somente quando do termo final das concessões, que originalmente ocorreria no ano de 2013. Pelo arcabouço jurídico vigente à época, não haveria, no ano de 2013, receitas tributárias decorrentes da tributação dessas indenizações, assim tais receitas não foram consideradas na elaboração da estimativa de receitas para o ano de 2013, que consta do Projeto de Lei Orçamentária enviado ao Congresso Nacional em 30 de agosto de 2012. Assim, a permissão para o poder concedente antecipar os efeitos da prorrogação dos mencionados contratos de concessão em sessenta meses do advento do termo contratual ou do ato de outorga, que ensejou o pagamento das indenizações em comento ainda no ano de 2013, foi introduzida no ordenamento jurídico somente com a vigência da Medida Provisória nº 579, de 2012, publicada no Diário Oficial da União em 12 de setembro de 2012. Afirma ainda que a renúncia de receitas em voga não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo das Metas Fiscais, Anexo IV, da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, pois será considerada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para os anos de 2014 e 2015.

- b) A respeito do impacto orçamentário-financeiro da desoneração do setor de construção civil, informa que, devido ao prazo de vigência ora estipulado, apenas para as novas obras iniciadas a partir de 01/04/2013, a renúncia fiscal estimada foi de R\$ 235 milhões em 2013 e de R\$ 1,14 bilhão em 2014. Esses valores são bem menores do que a renúncia inicialmente prevista para o setor da construção civil pela Medida Provisória nº 601, de 28/12/2012, de R\$ 1,90 bilhão em 2013 e R\$ 2,85 bilhões em 2014.
- c) Quanto ao impacto orçamentário-financeiro da desoneração dos novos segmentos setoriais, a presente proposição consigna renúncia de receita estimada em R\$ 5,40 bilhões em 2014, quando se encerra a medida.
- d) Em consonância ao artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o valor correspondente à renúncia autorizada será consignado no Projeto de Lei Orçamentária para 2014. As dotações equivalentes à renúncia de receitas em referência serão destinadas à compensação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, considerado o disposto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.456, de 2011, que dispõe sobre a compensação da União ao aludido Fundo, em valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária, de forma a assegurar a sustentabilidade financeira intertemporal do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.
- e) A alteração do limite de receita bruta de R\$ 48 milhões para R\$ 72 milhões gera estimativa de renúncia fiscal de R\$ 976,03 milhões em 2014, R\$ 1.082,80 milhões em 2015 e R\$ 1.201,26 milhões em 2016. O valor correspondente à renúncia autorizada será consignado no Projeto de Lei Orçamentária para 2014.



3. COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim como sua compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e o atendimento de pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

A Lei de Responsabilidade fiscal, em seu art. 16, § 1º, estabeleceu os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

“§ 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;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012) em seus art. 90 e 91, dispõe que as proposições legislativas que importem ou autorizem, direta ou indiretamente, aumento ou diminuição de receita pública deverão



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subseqüentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. O § 4º do art. 90 estabelece que a remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

Da análise da Medida Provisória, verifica-se que houve preocupação com a adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, pois foram apresentados os montantes de quase todas as renúncias fiscais. Não foi apresentado o montante da renúncia fiscal referente a ampliação do prazo para o fim da redução das alíquotas de IPI do INOVAR-AUTO de 31 de julho de 2016 para 31 de dezembro de 2017.

Com relação à compensação referente aos benefícios fiscais constantes da Medida Provisória, a Exposição de Motivos estabelece que tais valores serão considerados na elaboração dos respectivos Projetos de Lei Orçamentária Anual, de forma a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa forma de compensação não atende ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e vai contra o artigo 90, § 4º, da Lei de Diretrizes Fiscais para 2013.

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

Esses são os subsídios.

Brasília, 10 de abril de 2013

Sidney José de Souza Júnior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira