



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 11/2023

Em 7 de março de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.163, de 28.02.2023 que "reduz alíquotas de contribuições incidentes sobre operações realizadas com gasolina, álcool, gás natural veicular e querosene de aviação".

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 Provisória¹.

A Constituição Federal determina, conforme art. 62, § 9º que a uma comissão mista de Deputados e Senadores caberá 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 Nacional².

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1³, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MP): *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes,*

¹ Acesso em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/155963>

² Acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

³ Acesso em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2002cn.pdf



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000⁴, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da MP em tela, a esta Consultoria de Orçamentos Fiscalização e Controle (CONORF) compete elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A presente MP visa regular as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e da Cide incidentes sobre combustíveis, que por força do fim da vigência da MPV 1.157/2022⁵ em 28/2/2023 teriam reestabelecidas os patamares anteriores. Destarte, as contribuições supracitadas vão subir para R\$ 0,47 por litro de gasolina e R\$ 0,02 por litro de etanol nas operações feitas por produtores e importadores até 30 de junho de 2023. Ainda assim, as alíquotas seguem inferiores às estabelecidas pela Lei 10.865/2004⁶ que “dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências”

Ademais, a MP ora proposta eleva a alíquota do imposto de exportação incidente sobre as exportações de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, classificado no código 2709 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM. Conforme a Exposição de Motivos (EM) 26/2023, estima-se que tal alteração traria um impacto positivo da ordem de R\$ 6,65 bilhões (seis bilhões, seiscentos e cinquenta milhões de reais).

⁴ LRF, “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: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; [...]” Acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1157.htm

⁶ Acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.865.htm



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conforme a EM supracitada, a isenção da Cide para as operações realizadas com gasolina e a redução a zero das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins para querosene de aviação (QAV) e gás natural veicular (GNV) ocasionariam perda estimada de receitas tributárias no montante de R\$ 6,61 bilhões (seis bilhões, seiscentos e dez milhões de reais), já prevista na Lei Orçamentária Anual de 2023.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, 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.

Esclarece-se que o escopo da presente análise se limita única e exclusivamente a aferir a conformação dos termos da MP às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias para (LDO) 2023 – Lei nº 14.436, de 2022 – contém ainda um capítulo específico, sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação, pelo que interessam os dispositivos reproduzidos a seguir.

Art. 131. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput.

§ 2º Quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração do demonstrativo a que se refere o caput.

§ 3º O demonstrativo a que se refere o caput deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas.

§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o caput, deverá, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 16 e nos §§ 1º a § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou do documento que acompanhe a proposição legislativa, caso tenha origem nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público da União ou na Defensoria Pública da União, assim como no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada. [...]

Art. 132. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 131 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá:

I - na hipótese de redução de receita, cumprir, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

a) ser demonstrado pelo proponente que a redução foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; [...]

§ 1º Na hipótese de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ambas do Ministério da Economia, o atendimento ao disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do caput dependerá, para propostas legislativas provenientes do Poder Executivo federal, de declaração formal desses órgãos, conforme o caso. [...]

Art. 143. As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:

I - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos;

II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 1º O órgão gestor definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos no programa e dará publicidade a suas avaliações.

§ 2º Ficam dispensadas do atendimento ao disposto neste artigo as proposições legislativas que alterem as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior. [...]⁷

Em apertada análise, vale destacar que a reoneração parcial pretendida não encontra óbice na anterioridade nonagesimal, pois trata-se de reestabelecimento, em níveis inferiores das alíquotas vigentes previamente.

A MP prevê, na prática, um reposicionamento da desoneração em termos alocativos ao favorecer o setor de aviação em detrimento dos demais, em função da reoneração das operações realizadas com gasolina, álcool. Tal alteração onera um maior número de contribuintes em pequena escala e ao mesmo tempo favorece em grande escala um único setor, o que vai de encontro aos princípios da regressividade tributária e da seletividade, mas estão no campo discricionário do Poder Executivo e não ocasionam impacto direto no equilíbrio orçamentário-financeiro, ao menos *coeteris paribus*.

Estimou-se, conforme cálculos do Poder Executivo, um efeito líquido positivo no erário público da ordem de R\$ 400 milhões, o que a coloca em conformidade tanto com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto com o art. 132, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, haja vista ter estimado o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que, portanto, não afetará as metas de resultados fiscais. Ressalta-se não existir qualquer conflito a ser relatado em relação ao PPA 2020-2023.

4 Considerações Finais

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm, em 6 jan. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.163, de 28 de fevereiro de 2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Rafael Inacio De Fraia e Souza
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos