



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 24/2014

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014, que “dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sob a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros; sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; sobre a isenção de imposto de renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências”.

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 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 651, de 9 de julho de 2014, que “dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sob a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros; sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; sobre a isenção de imposto de renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências”.

2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos EMI nº 93/MF/MDIC/MP, de 24 de junho de 2014, a Medida Provisória (MP) nº 651, de 9 de julho de 2014:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- a) Apresenta propostas para fortalecer e dinamizar o mercado de capitais brasileiro, importante fonte de financiamento ao investimento de longo prazo e vital para o desenvolvimento e o crescimento econômico do Brasil, e aprimora normas tributárias aplicáveis ao mercado financeiro e de capitais;
- b) Reinstituí o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – Reintegra;
- c) Altera a incidência da Contribuição para os Programas de Integração Social - PIS e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins sobre as receitas decorrentes da alienação de participações societárias;
- d) Altera as regras do parcelamento instituído pela Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014;
- e) Propõe a quitação antecipada de débitos incluídos em parcelamento com a utilização de créditos decorrentes de Prejuízo Fiscal ou Base de Cálculo Negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL;
- f) Dispensa de inscrição em Dívida Ativa e de ajuizamento de execuções fiscais para a cobrança de débitos com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- g) Dispensa os honorários advocatícios quando da extinção de ações judiciais para fins de adesão às reaberturas dos parcelamentos previstos na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009;
- h) Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para tornar permanente a desoneração da folha de pagamentos;
- i) Dispõe sobre procedimentos excepcionais para a importação de mercadorias em áreas com calamidade pública decretada;
- j) Dispensa da retenção do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, da Contribuição para os Programas de Integração Social - PIS e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins na aquisição de passagens pela Administração Pública Federal;
- k) Altera a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, para dispor sobre o limite de garantia e as condições para contratação das coberturas do Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab;
- l) Apresenta dispositivos que permitem à Casa da Moeda do Brasil finalizar a produção e doação de cédulas ao Haiti, conforme autorizado pela Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, e aperfeiçoa as competências legais da Casa da Moeda do Brasil para efeito de comercialização de moedas comemorativas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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, em relação:

- a) Às medidas de fortalecimento e dinamização do mercado de capitais brasileiro e do aprimoramento das tributárias aplicáveis ao mercado financeiro e de capitais, há previsão de renúncia fiscal no ano de 2014 no valor de R\$ 74,2 milhões, referente ao incentivo fiscal dado à emissão de ações de empresas de pequeno e médio portes - PME. Para 2015, a previsão de renúncia é de aproximadamente R\$ 288,7 milhões, sendo R\$ 83 milhões referente à medida do ETF e R\$ 205,7 milhões referente ao incentivo à emissão de ações de empresas de pequeno e médio portes, não havendo renúncia fiscal para as demais medidas. Para 2016, há previsão de renúncia de aproximadamente R\$ 558,5 milhões, sendo de R\$ 92 milhões referente à medida do ETF, R\$ 371 milhões referente ao incentivo à emissão de ações da PME e de R\$ 95,5 milhões referente à prorrogação do benefício tributário dado pela Lei nº 12.431, de 2011, não havendo renúncia fiscal para as demais medidas. Para 2017, a previsão de renúncia fiscal é de R\$101,9 milhões referente à medida do ETF e de R\$ 191,8 milhões referente à prorrogação do benefício tributário dado pela Lei nº 12.431, de 2011. O impacto orçamentário da medida para o ano-calendário de 2014 será absorvido pelo ganho de arrecadação proveniente do aumento da alíquota do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF nas liquidações de operações de câmbio para aquisição de moeda estrangeira em cheques de viagens e para carregamento de cartão internacional pré-pago, destinadas a atender gastos pessoais em viagens internacionais, implementado com a publicação do Decreto nº 8.175, de 27 de dezembro de 2013.
- b) À reinstauração do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – Reintegra, estima-se que, no ano de 2014, a renúncia fiscal será da ordem de R\$ 13,5 milhões por mês para cada 0,1% da receita de exportação concedido como crédito, essa perda de receita somente poderá ser efetivamente dimensionada quando o regime passar a ser aplicado, o que depende de sua regulamentação, as medidas compensatórias serão indicadas quando do início da aplicação do regime. Para os anos de 2015, 2016 e 2017 estimam-se perdas de receita da ordem de, respectivamente, R\$ 5.292,63 milhões (cinco bilhões, duzentos e noventa e dois milhões, seiscentos e trinta mil reais); R\$ 5.779,56 milhões (cinco bilhões, setecentos e setenta e nove milhões, quinhentos e sessenta mil reais) e R\$ 6.311,29 milhões (seis bilhões, trezentos e onze milhões, duzentos e noventa mil reais). Essas perdas de receita serão previstas nas respectivas propostas da Lei Orçamentária de cada ano.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- c)** À alteração da incidência da Contribuição para PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da alienação de participações societárias, estima-se a perda de arrecadação para 2 cenários nos anos de 2015, 2016 e 2017. No cenário 1, com ganho de capital igual a zero, seria de R\$ 46,25 milhões para cada ano, e no cenário 2, com ganho de capital de 20%, seria de R\$ 42,25 milhões para cada ano. Essas perdas serão previstas na proposta de Lei Orçamentária de cada ano.
- d)** Ao parcelamento de dívidas tributárias, não se configura renúncia fiscal.
- e)** À quitação antecipada de débitos, não se configura renúncia fiscal.
- f)** À dispensa de inscrição em Dívida Ativa e de ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), é uma medida de redução dos custos do Estado.
- g)** À dispensa de honorários advocatícios para adesão a parcelamentos previstos na Lei nº 11.941, de 2009, nada foi dito referente às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- h)** À desoneração da folha de pagamentos, o impacto orçamentário-financeiro será de R\$ 23.796,68 milhões (vinte e três bilhões, setecentos e noventa e seis milhões, seiscentos e oitenta mil reais) para o ano de 2015, R\$ 27.386,47 milhões (vinte e sete bilhões, trezentos e oitenta e seis milhões, quatrocentos e setenta mil reais) para o ano de 2016 e R\$ 31.659,08 milhões (trinta e um bilhões, seiscentos e cinquenta e nove milhões e oitenta mil reais) para o ano de 2017, devendo ser inserido nos orçamentos respectivos.
- i)** Aos procedimentos excepcionais para a importação de mercadorias em áreas com calamidade pública decretada, não gera renúncia fiscal.
- j)** À dispensa da retenção de tributos na aquisição de passagens pela Administração Federal, o valor estimado do diferimento no ano de 2014 em razão da medida será de R\$ 18,84 milhões (dezoito milhões e oitocentos e quarenta mil reais), que deverão ser compensados com o acréscimo de arrecadação decorrente da modificação proposta na legislação tributária por meio do Decreto nº 8.175, de 27 de dezembro de 2013. Para os anos de 2015 e 2016 não haverá renúncia fiscal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- k) Ao aumento do limite de garantia para contratação das coberturas do Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab, não há renúncia fiscal.
- l) Às propostas relativas à Casa da Moeda do Brasil - CMB, não há renúncia fiscal. A alteração da Lei nº 12.409, de 2011, busca adequar a despesa autorizada para a produção e doação de cédulas ao Haiti, visto que o valor inicialmente previsto na referida Lei não foi suficiente. De acordo com a Exposição de Motivos, quando da elaboração da previsão da despesa em 2011, a CMB realizou cálculo por estimativa da cédula do Real por não haver informações disponíveis suficientes sobre os custos para elaboração das cédulas de Gourdes, razão pela qual posteriormente se verificou a necessidade de se elevar em R\$ 4,2 milhões o valor inicialmente previsto e autorizado. A CMB é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda e dotada de personalidade jurídica de direito privado. Desse modo, suas despesas correntes não transitam pelos Orçamentos da União, uma vez que apenas seus investimentos fazem parte do Orçamento de Investimento das Estatais. Quanto à proposta de ajuste na Lei nº 5.895, de 1973, para que fique explicitada a possibilidade de a Casa da Moeda comercializar moedas comemorativas do Brasil, não há repercussão direta nos Orçamentos da União, visto que a iniciativa se reveste de caráter essencialmente normativo, sem impacto quantitativo financeiro ou orçamentário públicos.

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), em seus art. 94 e 95, dispõe que as proposições legislativas que importem ou autorizem, direta ou indiretamente, aumento ou diminuição de receita pública deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, 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. 94 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 das renúncias fiscais e maneiras de sua compensação. No entanto, devemos observar que:

- a) o argumento de que o impacto orçamentário, no ano de 2014, das medidas de fortalecimento e dinamização do mercado de capitais brasileiro e do aprimoramento das tributárias aplicáveis ao mercado financeiro e de capitais e da dispensa da retenção de tributos na aquisição de passagens pela Administração Federal será absorvido pelo ganho de arrecadação proveniente do aumento de alíquotas do IOF nas liquidações de operações de câmbio, na forma prevista pelo Decreto nº 8.175/2013, não se sustenta,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

uma vez que tal medida não tem sido suficiente para impedir o fraco desempenho observado na arrecadação desse tributo. De fato, o último Relatório de Reavaliação das Receitas Primárias relativo ao 2º Bimestre indica que deverá ocorrer uma frustração na receita do IOF de cerca de R\$ 4 bilhões em relação à previsão orçamentária de 2014. Por outro lado, cumpre reconhecer que, ao estabelecer um maior gravame sobre a aquisição de moeda estrangeira em cheques de viagem e cartão pré-pago utilizados em viagens internacionais, as disposições do Decreto nº 8.175/2013 não possuem finalidade arrecadatória, mas sim a de desestimular aquelas operações e, assim, reequilibrar o elevado déficit em transações correntes do balanço de pagamentos;

- b) a dispensa dos honorários advocatícios para adesão a parcelamentos previstos na Lei nº 11.941, de 2009, pode gerar diminuição na receita da União, não tendo sido apresentados o montante dessa renúncia nem meios de sua compensação.

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, 15 de julho de 2014

Edson Masaharu Tubaki
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Sidney José de Souza Júnior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira