



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 597, de 26 de dezembro de 2012

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira Nº 01 / 2013

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória Nº 597, de 26 dezembro de 2012.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem Presidencial Nº 161, de 2012-CN (Nº 602/2012, na origem), a Medida Provisória Nº 597, de 26 de dezembro de 2012, que *“Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000, e dá outras providências”*.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução Nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual 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 de medida provisória”*.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória Nº 597/12, segundo os termos da Exposição de Motivos Ministerial Nº 278/2012 do Ministério da Fazenda, foi adotada com o objetivo de aperfeiçoar e conceder tratamento mais benéfico aos trabalhadores, por meio de nova redação dada à Lei Nº 10.101/2000 que promove alteração do *“regime de tributação dos valores recebidos a título de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados (PLR) da empresa, de sujeito à tributação na fonte e ao ajuste anual, para tributação exclusiva na fonte com base em tabela progressiva anual própria para a incidência do imposto sobre a renda”*, instituindo novo regime tributário próprio para o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre Participações - IRRF/Participações.

Confirmando o informado na citada Exposição de Motivos Ministerial, o texto da referida Medida Provisória altera a redação do § 5º do artigo 3º da Lei Nº 10.101/2000, além de incluir outros cinco

parágrafos, numerados de 6º a 10, neste mesmo artigo, de forma tal que a incidência, do Imposto de Renda Retido na Fonte, sobre os valores recebidos pelos empregados a título de participação nos lucros ou resultados da empresa, deixa de sujeitar-se ao ajuste anual para tornar-se exclusiva na fonte, o que já asseguraria uma relevante redução da alíquota efetiva incidente sobre tais valores. Outrossim, o valor do correspondente Imposto de Renda Retido na Fonte passa a ser determinado pela aplicação de tabela específica própria, constante de anexo à Medida Provisória, distinta e mais benéfica que a aplicável aos rendimentos sujeitos ao ajuste anual, assim reduzindo ainda mais a alíquota efetivamente incidente.

Objetivando limitar o impacto desses benefícios, sobre a arrecadação do IRRF/Participações, a Medida Provisória preceitua a aplicação da mencionada tabela específica tanto ao total dos valores recebidos a este título num mesmo ano-calendário, ainda que tais recebimentos sejam efetuados de forma parcelada, quanto ao total de valores recebidos acumuladamente a este título, ainda que tais valores correspondam a vários anos-calendários, estabelecendo assim, com tais preceitos, um regime de caixa próprio para apuração anual do IRRF/Participações. O primeiro preceito se justifica pela necessidade de desincentivar parcelamentos elusivos que visem apenas reduzir, sem limites, a alíquota efetiva do IRRF/Participações. Já o segundo preceito, no entanto, não nos parece necessário à prevenção de qualquer comportamento inadequado, de modo que apenas onera injustificadamente eventual reconhecimento, com efeitos retroativos, de direitos controvertidos de empregados à participação nos lucros e resultados das empresas.

A mesma Exposição de Motivos Ministerial acrescenta que a renúncia de receita do IRRF/Participações, que decorrerá da Medida Provisória, foi estimada em R\$ 1,702 bilhões (um bilhão e setecentos e dois milhões de Reais) em 2013, R\$ 1,888 bilhões (um bilhão e oitocentos e oitenta e oito milhões de Reais) em 2014 e R\$ 2,095 bilhões (dois bilhões e noventa e cinco milhões de Reais) em 2015, que serão objeto de consideração nas previsões de receita das respectivas propostas orçamentárias anuais, com exceção da correspondente ao exercício de 2013, que deverá ser compensada por reserva de recursos na Lei Orçamentária Anual, cuja constituição deverá ser solicitada ao Congresso Nacional, em razão de ter sido a Medida Provisória adotada apenas posteriormente ao encaminhamento da proposta orçamentária anual para 2013.

Anote-se, por fim, que a renúncia de receita, decorrente da Medida Provisória, impacta negativamente as transferências constitucionais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pois, como se sabe, o art. 159, inciso I, da Constituição Federal, prescreve que da receita do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, a União deve entregar 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º, do 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:

“Art. 5º.....

§ 1º. 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 N° 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2013 (Lei N° 12.708, de 17 de agosto de 2012), a cujos preceitos estará submetida a eventual conversão em Lei, pelo Congresso Nacional, da presente Medida Provisória no exercício financeiro de 2013, condiciona, em seu art. 90, a aprovação de proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que concedam ou ampliem incentivo ou benefício fiscal, à apresentação de estimativas dos seus efeitos fiscais, *verbis*:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme 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 entrar em vigor e nos dois 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.

§ 1º. Os Poderes e o Ministério Público da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º. Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º. 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.

§ 5º. Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição.

§ 6º. Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição; e

III - (VETADO).

§ 7º. As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 8º. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal,

deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes e do Ministério Público da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 22.

§ 9º. Somente por meio de norma legal poderá ser concedido aumento de parcelas transitórias, que não se incorporem a vencimentos ou proventos, relativas a férias, abono de permanência, exercício de função eleitoral e outras de natureza eventual como retribuições, parcelas ou vantagens com previsão constitucional.

.....”

O art. 14 da Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, determina:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada 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;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma de seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior aos dos respectivos custos de cobrança.”

A Medida Provisória em análise, como visto, acarreta perdas de arrecadação do IRRF/Participações, que foram estimadas para o exercício financeiro inicial de vigência da medida (2013), assim como os dois seguintes (2014 e 2015). A já mencionada Exposição de Motivos Ministerial propõe, como forma de adequação financeira e orçamentária da medida, a consideração de seus efeitos na previsão da receita constante da proposta da Lei Orçamentária relativa aos mencionados exercícios financeiros, sendo que, para 2013, a constituição de uma reserva de recursos na Lei Orçamentária Anual deverá ser solicitada ao Congresso Nacional, por já haver sido encaminhada a correspondente proposta orçamentária quando da adoção da medida.

Ocorre que o processamento da proposta orçamentária para 2013, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, já havia sido concluído na data de publicação da medida (26 de dezembro de 2012), de modo que tal reserva de recursos, a ser solicitada ao Congresso Nacional, só poderá ser constituída por deliberação específica do Congresso Nacional, quando da aprovação da Lei Orçamentária de 2013. Portanto, o cumprimento das condições para a adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória N° 597/12, prescritas na legislação financeira e orçamentária acima apontada, fica na dependência da aprovação, pelo Congresso Nacional, de constituição da solicitada reserva de recursos na Lei Orçamentária de 2013, na mesma ocasião em que este deliberar sobre a correspondente proposta orçamentária e suas emendas.

São esses os subsídios.

Brasília, 8 de fevereiro de 2013.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira