



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 796, de 23 de agosto de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 40/2017

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MP) nº 796, de 23 de agosto de 2017, que *“Prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012”*.

Interessado: 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.

Já a Resolução nº 1, de 2002-CN, em seu art. 19, prevê:

“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 Provisória.”

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, a saber: *“...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.”*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira¹.

2. Síntese da medida provisória e aspectos relevantes

A Medida Provisória (MP) nº 796, de 23 de agosto de 2017, “*Prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica [RECINE], instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012*”.

O RECINE tem como principal objetivo estimular investimentos para implantação de novas salas de cinema. Há estimativas que apontam uma redução de até 30% no custo de abertura das novas salas proporcionada por esse regime especial de tributação², à medida que suspende a exigência de tributos federais incidentes na importação ou no comércio interno de equipamentos e materiais de construção.

A MP em análise possui apenas três artigos. Em síntese, revoga o § 7º do art. 14 da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, para prorrogar a vigência do RECINE até 31 de dezembro de 2017, limitando o montante do benefício fiscal que pode ser utilizado ao valor previsto nas informações complementares à lei orçamentária anual para 2017 (alínea “b” do inciso VIII do Anexo II da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016).

Ainda não houve a publicação da Exposição de Motivos da MP nº 796/2017. Considerando que seu conteúdo é idêntico ao da MP nº 770/2017, esta Nota usará como parâmetro as informações fornecidas pela Exposição de Motivos desta última. Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00009/2017 MinC MF, de 23 de março de 2017, o RECINE suspende todos os tributos federais incidentes sobre os investimentos na implantação de novas salas sem causar impacto significativo na arrecadação da União. O volume da renúncia fiscal estimado para 2017, ainda

¹ A presente Nota se baseia na Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 12/2017, de 31 de março de 2017, uma vez que a MP nº 796/2017 repete os termos da MP nº 770/2017.

² Ver endereço eletrônico: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId>.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

segundo a Exposição de Motivos, seria inferior a R\$ 11 milhões, valor considerado pequeno quando comparado às consequências positivas esperadas sobre a arrecadação, decorrentes da dinâmica econômica gerada pela entrada em operação das novas salas³.

3. Análise 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 anual.

Sobre o tema, vale destacar o contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), a saber:

“Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, 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 entrarem 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.

...

Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

...

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

³ Na citada EMI, estima-se que, em 2017, o RECINE favoreça a abertura de 150 novas salas de cinema.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Da LRF, importa transcrever o *caput* do art. 14 e respectivo inciso I:

“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;”

A partir da leitura dos textos transcritos resta evidente que a norma que outorgar benefício fiscal deve estar acompanhada da estimativa de qual será seu impacto no exercício financeiro de vigência e nos dois seguintes, bem como deve demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.

No caso em análise, inicialmente interessa registrar que no item 4 da citada EMI informa-se que “O volume da renúncia fiscal prevista para o exercício de 2017 é inferior a R\$ 11 milhões, conforme memória de cálculo anexa a essa EMI, ...”. Todavia, essa memória de cálculo não foi encaminhada ao Congresso Nacional, nem divulgada na página eletrônica do Poder Executivo que disponibiliza a legislação federal para consulta pública.

Note-se, entretanto, que no art. 1º da MP nº 796/2017 fica estabelecido que o benefício concedido, com vigência até 31 de dezembro do corrente ano, limita-se ao valor previsto nas informações complementares à lei orçamentária anual para 2017 (item “b” do inciso VIII do Anexo II da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016).

Como essa informação já é conhecida, pois as informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual para 2017 foram encaminhadas no ano passado ao Congresso Nacional, é possível constatar que o limite do RECINE para 2017 alcança R\$ 10.749.946,00⁴. Ademais, também parece ser lógico deduzir que, por já

⁴ Nas informações complementares há informações sobre o impacto do RECINE detalhadas por região e por tributo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

constar das informações complementares, o impacto do RECINE foi considerado quando da elaboração da proposta orçamentária para 2017.

Cumprir registrar que a MP nº 796/2017 repete os termos da MP nº 770/2017, de 27 de março de 2017. De acordo com informações do site do Senado Federal⁵, a MP nº 770/2017 foi transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 18/17, que foi encaminhado à sanção presidencial. No entanto, consta do mesmo site que o último estado daquela MP é “24/08/2017 - VETADA”.

Frise-se que, ainda que não caiba à presente Nota análise de constitucionalidade da MP nº 796/2017, é importante destacar a previsão do § 10 do art. 62 da Constituição de 1988: “É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.

Ao final, convém observar, como se sabe, que as medidas provisórias devem ser adotadas apenas em situações urgentes e relevantes, as quais não possam ser adequadamente atendidas pela via legislativa ordinária. Registre-se, contudo, que a competência da nota técnica de adequação, tal como estabelecido pela Resolução nº 1, de 2002-CN, não abrange a análise desses pressupostos constitucionais de admissibilidade. O conteúdo deve restringir-se ao fornecimento de subsídios aos parlamentares quanto à adequação da medida provisória às normas constitucionais e legais que tratam de matéria orçamentária e financeira.

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 796, de 23 de agosto de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 25 de agosto de 2017.

Juci Melim Junior
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁵ Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128466>. Acesso em 25/8/2017.