



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 807, de 31 de outubro de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 52/2017

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 807, de 31 de outubro de 2017, que “Altera a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, que institui o Programa Especial de Regularização Tributária - Pert na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.”.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

Com amparo no art. 62 da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 427, de 2017, na origem, a Medida Provisória (MPV) nº 807, de 31 de setembro de 2017, que “Altera a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, que institui o Programa Especial de Regularização Tributária - Pert na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional”, cuja publicação ocorreu, no Diário Oficial da União, de 31 de outubro de 2017, em edição extra.

Esta nota técnica atende comando do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN:

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)



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.¹

A abrangência desse exame consta do art. 5º da Resolução:

§ 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 nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

2 Síntese da medida provisória

A MPV 807 prorroga, até 14 de novembro de 2017, o prazo de adesão ao Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), instituído pela Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017 (art. 1º). Ela produz efeitos, a partir de 1º de novembro de 2017 (art. 3º) e revoga a MPV 804, de 2017 (art. 2º), que havia prorrogado o prazo de adesão ao PERT – originalmente estabelecido pela MPV 783, de 31 de maio de 2017 – até 31 de outubro de 2017².

A prorrogação do prazo de adesão foi acompanhada de vários dispositivos que fixam percentuais mínimos da dívida consolidada líquida e prazos para recolhimento,

¹ A matéria foi distribuída para instrução deste Consultor, em 30 de novembro de 2017.

² O texto consultado da MPV 807, de 2017, consta na página de proposições da Câmara dos Deputados (disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=93D7B796497A55DB6F64A94A78A19FDA.proposicoesWebExterno2?codteor=1616804&filename=MPV+807/2017) e do Palácio do Planalto (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv807.htm), uma vez que a página de proposições do Congresso Nacional (disponível em <http://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/131404>) remete a uma versão do Diário Oficial da União que não corresponde à MPV em apreço.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

em 2017, como requisito de adesão ao Pert, conforme a modalidade dos benefícios concedidos.

A Exposição de Motivos (EM) nº 130/MF, de 31 de outubro de 2017, justifica a necessidade de edição da MPV 807, em função do prazo exíguo para adesão ao Pert, após a publicação da Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, resultante da conversão da MPV 783. A Exposição também remete à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira da MPV 807:

6. Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, informa-se que os impactos da renúncia previstos na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 783, de 2017, permanecem inalterados, pois a prorrogação do prazo para a opção e as novas condições de pagamento estipuladas para as parcelas relativas aos meses de agosto a outubro de 2017 não implicaram redução de multa ou juros para os pagamentos à vista de que tratam os dispositivos constantes dos arts. 2º e 3º da Lei nº 13.496, de 2017.³

A EM nº 60/MF, de 31 de maio de 2017, relativa à MPV 783, apresenta as seguintes informações pertinentes:

9. Ainda em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal informa-se que os impactos da renúncia nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, decorrentes do parcelamento de dívidas no âmbito da RFB e PGFN, serão, respectivamente, de R\$ 2,91 bilhões, de R\$ 2,03 bilhões, e de R\$ 1,12 bilhão. Ademais, há previsão de arrecadação líquida de R\$ 13,3 bilhões em 2017, de R\$ 950,6 milhões em 2018 e de R\$ 373,0 milhões em 2020, enquanto que para o ano de 2019 estima-se uma frustração de arrecadação de R\$ 2,71 bilhões, em razão dos efeitos da migração de parcelamentos atuais para o novo Programa.⁴

³ Conforme consta da página de Proposições do Palácio do Planalto (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-807-17.pdf).

⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-783-17.pdf.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A análise da adequação orçamentária e financeira da proposição em apreço inicia pelo reconhecimento da existência ou não de impacto (no resultado) fiscal.

Conforme a justificativa ora oferecida, pelo Ministério da Fazenda, permaneceriam inalterados os impactos já previstos para a MPV 783. No entanto, não se vislumbraram eventuais medidas de compensação para tal impacto fiscal.

Ocorre ainda que houve mudanças de redação, na conversão da MPV 783 para a Lei nº 13.496. Tais mudanças têm o potencial de alterarem o impacto fiscal originalmente previsto. Em outras palavras, haveria necessidade de reestimativa desses impactos e das respectivas medidas de compensação, com base no texto da Lei e não mais da MPV.

Por exemplo, o Parecer da Comissão Mista temporária que examinou a MPV 783 e as respectivas emendas concluiu pela apresentação de projeto de lei de conversão. Desse modo, o Parecer inclui a seguinte passagem, a propósito da adequação orçamentária e financeira daquela MPV:

A Nota Técnica nº 25, de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, indicou preliminarmente a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória. Entretanto, apontou como deficiência do texto da proposição em relação ao art. 2º, inciso I, e art. 3º, inciso II. Segundo a Conof, o texto dos dispositivos aparenta ser contraditório, pois prevê pagamento à vista, mas parcelado em cinco meses. Essa diferenciação pode parecer prosaica, mas não é. Se lido o texto ao pé da letra, isso importaria na falta de correção pela Selic das cinco parcelas mensais, o que poderia implicar em renúncia de receita implícita.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Assim, no Projeto de Lei de Conversão, propomos a eliminação da expressão “à vista” dos dispositivos supracitados, para sanar a aparente contradição.⁵

A passagem transcrita explicita a preocupação em elidir a correção da Selic sobre as parcelas ditas à vista, a serem pagas em 2017, implícita na redação original da MPV 783. Essa e outras mudanças no conteúdo original da MPV estão demarcadas, pelo Quadro Comparativo, elaborado pela Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, em 13 de julho de 2017⁶.

A ampliação dos benefícios tributários também é reconhecida, no breve histórico das mudanças recentes, visando à regularização tributária, conforme segue.

O início se deu com a edição da MP 766, de 4 de janeiro de 2017, que instituiu o Programa de Regularização Tributária (PRT), que vigorou até 01/06/2017, quando perdeu a validade por não ter sido votada em tempo hábil. [...] Aqui, o benefício maior era a permissão para utilizar prejuízo fiscal e base negativa no pagamento da dívida [tributária com a União]; não era prevista redução de multas e juros.

Em seguida, em 31/05/2017, um dia antes da MP 766 caducar, foi editada a MP 783/2017 que, por sua vez, instituiu o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), com alterações significativas, mas de larga divulgação. Destarte, os contribuintes que já tinham aderido ao programa anterior (PRT), poderiam permanecer ou migrar para o novo (Pert). Este, sim, apresentava uma série de vantagens, em destaque a redução de juros de mora e de multas, que não eram contempladas no PRT. [...]

A Lei 13.426/2017, conversão da MP 783, veio com ampliação do benefício da redução das multas. No pagamento à vista, em janeiro de 2018, a redução passou de 50% para 70% e, no parcelamento em até 145 prestações, a redução das multas passou de 40% para 50%.

⁵ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5396503&disposition=inline>.

⁶ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7220292&disposition=inline>.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A MP 807/2017, de 31/10/2017, última alteração/prorrogação, trouxe como benefício apenas a alteração da data de adesão, que passou para 14 de novembro corrente. Vale salientar que em função dessas prorrogações, vários contribuintes têm datas distintas de adesão, não obstante, todos os benefícios que foram inseridos ao longo das alterações foram estendidos àqueles que já tinham aderido, inclusive para os que o fizeram em 31/08/2017, ainda na vigência do PRT.⁷

A mencionada ampliação da redução de multas consta das mudanças ocorridas, na redação do art. 2º, III, "a" e "b", respectivamente, da Lei nº 13.496 em relação à MPV 783.

Caracterizada está, portanto, a existência de impacto fiscal não estimado pela redação original da MPV 783 na prorrogação do prazo de adesão da Lei nº 13.496.

As proposições com impacto fiscal devem observar os comandos do art. 118 da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2017 (LDO/2017 – Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016) e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), além do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), acrescido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, no bojo do Novo Regime Fiscal (NRF).

(LDO/2017) 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

⁷ Artigo de Osvaldo Cruz, Conselheiro do Conselho Federal de Contabilidade, datado de 9 de novembro de 2017, disponível em <http://cfc.org.br/noticias/artigo-o-novo-refis-pert-da-mp-para-a-lei-mudancas/>.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

.....
(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;

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.

.....
(ADCT) Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro

Todavia, não se localizaram as respectivas estimativas de impacto nem as correspondentes medidas de adequação fiscal das alterações ao texto original da MPV 783 que resultaram nos dispositivos da Lei nº 13.496, que é a norma referida pela MPV 807. Considerando a data de sanção da Lei 13.496, tampouco foi localizada demonstração de que as novas renúncias relativas a 2018 tenham sido consideradas, na estimativa de receita da lei orçamentária para o próximo ano, apesar de a Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2018 datar de 30 de outubro de 2017, isto é, ser posterior à sanção da Lei em apreço⁸.

⁸ Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/131404>.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Desse modo, cumpre o saneamento das impropriedades indicadas, estimativa de impacto e indicação das medidas de compensação da MPV 807, mediante aplicação dos seguintes dispositivos do art. 117 das diretrizes orçamentárias federais vigentes para o corrente ano.

(LDO/2017, art. 117) § 1º Os órgãos dos Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública 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. [...]

§ 16. As proposições de autoria do Poder Executivo que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito, consulta à página de tramitação da MPV 807, no Congresso Nacional, indicou que situação atual é de aguardo da instalação da respectiva comissão mista temporária⁹.

Esses são os subsídios considerados relevantes para a apreciação da MPV 807, quanto à adequação orçamentária e financeira.

À disposição para esclarecimentos adicionais,

Em 4 de dezembro de 2017.

João Henrique Pederiva
Consultor de Orçamentos

⁹ Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/131404>.