



**Subsídios acerca da adequação
orçamentária e financeira da Medida
Provisória nº 351, de 22 de janeiro de
2007.**

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 10, de 2007, (na origem Mensagem nº 34, de 2007), a Medida Provisória nº 351, de 22 de janeiro de 2007, que “cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI, reduz para vinte e quatro meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS decorrentes da aquisição de edificações, amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições e dá outras providências.”

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 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

Com a edição da Medida Provisória nº 351, de 2007, o Poder Executivo institui o Regime Especial de Incentivos ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura (REIDI), visando estimular a realização de obras de infra-estrutura nos setores de transportes, portos, energia e saneamentos básico e, assim,. eliminar alguns dos principais gargalos que impedem a ampliação da capacidade produtiva e a consecução de patamares mais elevados da taxa de crescimento econômico no país.

Para tanto, a iniciativa prevê a suspensão da exigência de pagamento, e posterior conversão em alíquota zero, do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na aquisição no mercado interno e externo de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, bem como materiais de construção, para utilização e incorporação em obras de infra-estrutura destinadas ao ativo imobilizado da

pessoa jurídica beneficiária. O mesmo tratamento tributário favorecido também se estende às operações de venda ou importação de serviços vinculados a obras de infra-estrutura, ficando a fruição do conjunto de benefícios limitada a cinco anos contados da data da aprovação do projeto de infra-estrutura.

Adicionalmente, a medida provisória reduz substancialmente o período para dedução dos créditos do PIS/PASEP e COFINS calculados em relação a edificações incorporadas ao ativo imobilizado do contribuinte, o qual passará de 25 anos para apenas 2 anos. Segundo informa a Exposição de Motivos que acompanha a MP, essa medida permite reduzir o comprometimento de capital das empresas, reduzindo, assim, o prazo de retorno dos valores aplicados em novos empreendimentos, configurando mais um estímulo aos investimentos em produção. Cumpre registrar que este benefício alcança apenas os gastos com construção e aquisição de edificações ocorridos a partir de 2007, e que o direito ao desconto do crédito somente poderá ter início a partir da data da conclusão da obra.

Além dos incentivos acima mencionados, a MP em exame amplia o prazo de recolhimento das contribuições do PIS/PASEP e COFINS e da contribuição previdenciária a cargo do empregador e da empresa contratante de mão de obra, bem como altera o prazo de pagamento do imposto de renda retido na fonte sobre pagamento de juros e comissões, o qual de forma similar às outras hipóteses de incidência passará a ser pago em bases mensais e não mais semanais.

Em sua parte final, a MP promove alterações no regime de incidência de multas de ofício que importarão em vantagens para o contribuinte, de um lado, suprimindo sua cobrança nos casos de pagamento do tributo após o vencimento do prazo sem acréscimo de multa de mora e, de outro, estabelecendo um aumento gradual de seu percentual na medida da gravidade da infração, até o máximo de 225%, o que contrasta com o teto anterior de 300%. Outro importante favorecimento recai sobre os contribuintes sujeitos ao carnê-leão e ao recolhimento mensal do IRPJ, os quais tiveram o percentual da multa de ofício reduzido de 75% para 50%.

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

A LDO – 2007, por sua vez, regulamenta a matéria em seu art. 101, nos seguintes termos:

“Art. 101. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira ou patrimonial as mesmas exigências referidas no caput deste artigo, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

§ 2º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2007, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter termo final de vigência de no máximo cinco anos.”

Já o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 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.

No caso em análise, verifica-se a concessão dois tipos de incentivos fiscais dirigidos às empresas detentoras de projeto aprovado para implantação de obras de infra-estrutura. O primeiro incentivo, cuja fruição fica limitada a cinco anos, prevê a suspensão de recolhimento de PIS/PASEP e COFINS na aquisição de máquinas, equipamentos e outros insumos utilizados nas obras de infra-estrutura, bem como na prestação de serviços vinculados a estas mesmas obras. Já o segundo incentivo concede às empresas o direito à amortização acelerada dos créditos de PIS/COFINS relativos a edificações utilizadas na produção, cujo prazo passará dos atuais 25 anos para apenas 2 anos

Segundo informa o Poder Executivo na Exposição de Motivos à MP 351, de 2007, a perda de arrecadação decorrente suspensão da cobrança do PIS/PASEP e COFINS sobre insumos a serem utilizados em obras de infra-estrutura “somente será estimada quando da regulamentação da medida,

momento em que deverão ser observadas as exigências da Lei Complementar nº 101, de 2000.” Porém, no que tange à redução do prazo de utilização dos créditos do PIS/PASEP e COFINS, o governo federal estima uma renúncia de receita de R\$ 1,15 bilhão em 2007 e de R\$ 2,30 bilhões em 2008 e 2009, a qual será compensada através de ajustes na reprogramação bimestral de receitas orçamentárias para o exercício de 2007, na forma do que assegura o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Do que foi mencionado acima, depreende-se que a perda de arrecadação esperada com a MP 351, de 2007, foi apenas parcialmente mensurada pelo Poder Executivo, de forma que não foram devidamente cumpridas as condições preliminares à aprovação de proposição geradora de renúncia de receita fiscal, na forma do que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda que reconheçamos as dificuldades inerentes à realização de estimativas confiáveis sobre a perda de receita fiscal oriunda de investimentos incentivados em infra-estrutura, parece-nos que a mera regulamentação da matéria por si não trará elementos novos capazes de facilitar sua apuração. Por outro lado, a regulamentação infra-legal realizada por uma miríade de instruções normativas e portarias certamente não se constitui no instrumento adequado para definir compensações à renúncia de receita atinente à matéria.

Por outro lado, ao remeter para um futuro decreto bimestral de reprogramação de receitas a competência para efetuar ajustes à título de compensação da renúncia de arrecadação, o Poder Executivo extrapola as disposições do art. 14 da LRF e do art. 101 da LDO – 2007, as quais não contemplam o contingenciamento de receitas orçamentárias entre os instrumentos cabíveis para compensar o impacto orçamentário e financeiro da proposição.

Com relação aos dispositivos que ampliam prazo para pagamento de impostos e contribuições, cumpre reconhecer que os mesmos não geram perda de receita tributária em sentido estrito, pois envolvem acréscimos modestos de cinco a dez dias que em nada comprometem o fluxo de caixa do Tesouro Nacional.

Contudo, o mesmo já não se pode afirmar em relação às mudanças introduzidas na cobrança de multa de ofício, particularmente as que promovem o fim de sua exigibilidade em caso de pagamento do tributo após o vencimento e a que prevê redução de 75% para 50% no percentual aplicável aos contribuintes submetidos ao carnê-leão e ao regime de pagamento mensal do IRPJ. A inexistência de informações a cerca da renúncia de receita fiscal decorrente dessas medidas nos pareceu injustificável, uma vez que o montante recolhido à título de multas compõe o valor do tributo para efeitos orçamentários e por consequência quaisquer benefícios sobre essa parcela da arrecadação representa indubitavelmente uma renúncia de receita fiscal sujeita às condições e

exigências do art. 14 da LRF, demandando, portanto, a estimativa de seu impacto orçamentário e as medidas de compensação cabíveis.

Esses são os subsídios.

Brasília, 29 de janeiro de 2007.

MARIA EMILIA MIRANDA PUREZA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira