



Câmara dos Deputados

Nota Técnica nº 55/2017

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 810, de 8 de dezembro de 2017.

Receita
Bruno Alves Rocha - Consultor

Brasília, Dezembro/2017

© 2017 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



Sumário

1	Introdução.....	3
2	Síntese e Aspectos Relevantes.....	3
3	Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira.....	5

1 INTRODUÇÃO

1. Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 810 – MPV nº 810, de 8 de dezembro de 2017, que altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e dá outras providências, regulamentando pontos relativos a incentivo fiscal para o setor de informática.
2. A presente Nota Técnica atende à 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”*.

2 SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

3. Com a edição da Medida Provisória nº 810, de 8 de dezembro de 2017 – MPV nº 810, de 2017, o Poder Executivo pretende, segundo a Exposição de Motivos nº 06/2017 MDIC MCTIC MF, dinamizar e fortalecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento – P&D no setor produtivo de tecnologia da informação e comunicação – TIC, promovendo para tanto, alterações em dispositivos contidos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 e na Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.
4. A MPV nº 810, de 2017 prevê a alteração de diversos artigos das Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 e nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, conforme destacado na Exposição de Motivos, abaixo transcritos:

“Dentre as alterações propostas, destacam-se:

I. Incluir o investimento em inovação na contrapartida para recebimento dos benefícios. Ambas as leis exigem como contrapartida investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento - P&D. Acrescenta-se a possibilidade de investimento em inovação (e não somente para pesquisa e desenvolvimento), com a finalidade de propiciar que o desenvolvimento tecnológico e científico promova ganhos econômicos para sociedade e não se restrinja apenas ao acúmulo de conhecimento.

II. *Atualizar e uniformizar a terminologia de “bens e serviços de informática e automação” para “bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação”. A evolução tecnológica tem tornado de difícil delimitação as áreas que anteriormente eram denominadas informática e telecomunicações. Um exemplo são os Smartphones que originalmente seriam telefones, mas que possuem um número elevado de características associadas originalmente com a informática. Ressalta-se que não haverá ampliação dos setores abrangidos pela legislação, tendo em vista que a lei 8.248 e 8.387 preveem que o Poder Executivo definirá a relação dos bens, o que é feito por meio do Decreto 5.906/2006. Tal lista já inclui equipamentos do setor de comunicações.*

III. *Possibilitar que parte dos recursos gerados pela contrapartida de investimentos em P&D seja aplicada em fundos de investimentos ou outros instrumentos autorizados pela CVM, desde que destinados à capitalização de empresas de base tecnológica, o que significará uma forma de capitalizar empresas que geram inovações tecnológicas e que são a base das economias desenvolvidas com base em alta tecnologia;*

IV. *Possibilitar a aplicação direta em Programas Prioritários definidos pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - CATI e pelo Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento da Amazônia - CAPDA, programas esses, que buscam o desenvolvimento sustentável de áreas estratégicas (entre as quais poderíamos citar Defesa Cibernética, Internet das Coisas e a Biotecnologia com ênfase no emprego da biodiversidade amazônica), visando contribuir para a dinamização tanto da economia regional quanto da nacional;*

V. *Mitigar danos às empresas relacionados ao acúmulo de débitos oriundos de atrasos por parte da Administração Pública nos processos de avaliação das prestações de contas dos investimentos em P&D formuladas por meio dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs), permitindo o pagamento dos valores devidos em parcelas ou em outras modalidades, conforme plano de reinvestimento.*

VI. *Melhorar a eficiência da gestão dessa política, ao mesmo tempo que preserva a segurança e credibilidade da legislação, adotando procedimentos que já vêm sendo utilizados por outros agentes públicos, notadamente na área tributária, e que consiste em exigir das empresas beneficiárias a apresentação de relatório consolidado e parecer conclusivo acerca dos relatórios, elaborados por auditoria independente credenciada na Comissão de Valores Mobiliários – CVM; providência que abre a possibilidade de aceitação tempestiva dessa prestação de contas.*

VII. *Incluir o Amapá, no rol de estados em que as empresas podem realizar investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, passíveis de serem reconhecidos no âmbito da Lei nº 8.387/91. Esse estado é integrante do modelo da ZFM, mas não é da Amazônia Ocidental. Além disso, com a regulamentação do Decreto 8.597 de 2015, relativo à Zona Franca Verde pretende-se ampliar o papel do Amapá na composição das discussões regionais e dinamizá-lo como destinatário de projetos de P,D,I. Ressalva-se que a inclusão do Amapá não amplia os benefícios da lei, já que a inclusão é apenas para realização da P,D&I.”*

5. Outro ponto que merece destaque é a alteração trazida pelo art. 2º da MPV nº 810, de 2017, que alterou o caput do art. 2º da Lei nº 8.837, de 30 de dezembro, de 1991.
6. A redação original deste artigo previa que:

“Art. 2º Aos bens do setor de informática, industrializados na Zona Franca de Manaus, serão concedidos, até 29 de outubro de 1992, os incentivos fiscais e

financeiros previstos na [Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#), atendidos os requisitos estabelecidos no [§ 7º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967](#), com a redação dada por esta lei. [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Lei nº 11.077, de 2004\)](#) [\(Regulamento\).](#)”

7. A MPV nº 810, de 2017 alterou a redação para:

Art. 2º Aos bens e serviços do setor de tecnologias da informação e comunicação, industrializados na Zona Franca de Manaus, serão concedidos os incentivos fiscais e financeiros previstos na [Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#), atendidos os requisitos estabelecidos no [§ 7º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967](#). [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 810, de 2017\)](#)

8. Portanto, a nova redação incluiu os serviços do setor de tecnologias da informação e comunicação como beneficiários dos incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

3 COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

9. 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.*”

10. Ao dispor sobre a apreciação de proposições legislativas que concedem ou ampliam benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, assim preceitua:

“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.

11. Na mesma linha, o art. 117 da LDO – 2017 regulamenta a matéria nos seguintes termos:

“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.

12. Registre-se, ainda que, com a aprovação do Novo Regime Fiscal através da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, parte das disposições da LRF e da LDO, foram alçadas à hierarquia de comando constitucional, conforme se depreende do art. 113 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – 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.”,

13. Adicionalmente, o §º 4º do art. 118 da LDO – 2017 prevê que os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

14. Em relação aos itens alterados pela MPV nº 810, de 2017, a alteração da nomenclatura de bens e serviços de informática e automação para bens e

serviços de tecnologias da informação, a princípio entendemos que não tem o condão de expandir as renúncias fiscais tratadas nas leis nº 8.248, de 1991 e 8.387, de 1991, uma vez que o §1º do art. 4º da Lei nº 8.248, de 1991 prevê que a lista de bens abrangidos pelo benefício fiscal será definida pelo Poder Executivo, levando em consideração o art. 16-A da mesma lei, que prevê que:

Art. 16-A. Para os fins desta Lei, consideram-se bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 810, de 2017\)](#)

I – componentes eletrônicos a semicondutor, optoeletrônicos, bem como os respectivos insumos de natureza eletrônica; [\(Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#)

II – máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital, com funções de coleta, tratamento, estruturação, armazenamento, comutação, transmissão, recuperação ou apresentação da informação, seus respectivos insumos eletrônicos, partes, peças e suporte físico para operação; [\(Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#)

III – programas para computadores, máquinas, equipamentos e dispositivos de tratamento da informação e respectiva documentação técnica associada (software); [\(Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#)

IV – serviços técnicos associados aos bens e serviços descritos nos incisos I, II e III. [\(Inciso incluído pela Lei nº 10.176, de 2001\)](#)

15. Desta forma, como visto, as alterações de terminologia para bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação, a nosso ver, não expandiriam o número de bens amparados pelo benefício fiscal.
16. O ponto central da edição da Medida Provisória em análise está na alteração da forma como se dá a contrapartida das empresas beneficiadas por incentivos fiscais, que são obrigadas a reverter parcela do faturamento obtido com a venda dos bens e serviços beneficiados com tais incentivos, em investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento. A nosso ver, embora esteja umbilicalmente ligada à efetividade da política pública em questão, a alteração da forma como estes investimentos se consubstanciam não acarreta em impacto orçamentário e financeiro adicional, em relação à situação anterior à edição da MPV nº 810, de 2017.
17. Adicionalmente, entendemos que a inclusão de investimentos em inovação, e o estado do Amapá nas contrapartidas, também não acarretam em impacto adicional em termos de renúncia de receita.
18. Entretanto, a nosso ver, não podemos dizer o mesmo da alteração trazida pelo art. 2º da MPV nº 810, de 2017, que alterou o caput do art. 2º da Lei

nº 8.837, de 30 de dezembro, de 1991, por poder ocasionar impacto adicional no orçamento da União, vejamos.

19. A redação original deste artigo previa que:

“Art. 2º Aos bens do setor de informática, industrializados na Zona Franca de Manaus, serão concedidos, até 29 de outubro de 1992, os incentivos fiscais e financeiros previstos na [Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#), atendidos os requisitos estabelecidos no [§ 7º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967](#), com a redação dada por esta lei. [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Lei nº 11.077, de 2004\)](#) [\(Regulamento\)](#).”

20. A MPV nº 810, de 2017 alterou a redação para:

Art. 2º Aos bens e serviços do setor de tecnologias da informação e comunicação, industrializados na Zona Franca de Manaus, serão concedidos os incentivos fiscais e financeiros previstos na [Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#), atendidos os requisitos estabelecidos no [§ 7º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967](#). [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 810, de 2017\)](#)

21. Esta nova redação incluiu expressamente no caput os serviços do setor de tecnologias da informação e comunicação da Zona Franca de Manaus como beneficiários dos incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, que não estavam expressamente previstos na redação original do artigo.

22. A Exposição de Motivos do Poder Executivo não tratou deste ponto, por este motivo, não há informação suficiente na Medida Provisória que nos permita garantir que este tratamento privilegiado já era estendido ao setor de serviços das empresas da Zona Franca de Manaus. Entendemos que este ponto deve ser elucidado ao longo da tramitação da matéria no Congresso Nacional, sob pena deste ponto ser considerado inadequado orçamentaria e financeiramente.

23. Por fim, e não menos importante, a Exposição de Motivos nº 6/2017 MDIC MCTIC MF lança luz ao montante de investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias dos incentivos da Lei de Informática, da forma como segue:

“No período de 2006 a 2015, o montante de investimentos anuais em P&D realizados pelas empresas incentivadas pela Lei de Informática Nacional experimentou uma contínua evolução, de cerca de R\$ 500 milhões, em 2006, para aproximadamente R\$ 2,0 bilhões, em 2015. Já para a área de abrangência da Suframa, no período de 2006 a 2015, os investimentos anuais em P&D também foram crescentes, partindo de R\$277,5 milhões para R\$ 469 milhões. O ano de 2014 apresentou montante recorde de R\$ 562 milhões. Nesse período de 10 anos, o somatório de investimento foi de R\$ 3,4 bilhões.”

24. No entanto, em consulta ao sítio do MCTIC na internet¹, verificamos que o volume de renúncias fiscais concedidos por meio da Lei nº 8.248, de 1991 e da Lei nº 8387, de 1991 no período de 2006 a 2015, soma a quantia de R\$ 39,7 bilhões de reais, o que, por si só, ensejaria a necessidade de uma avaliação do custo/benefício da política em contraposição aos objetivos almejados.
25. Estas reavaliações periódicas vêm sendo exigidas para todas as proposições que inovam em matéria de renúncia de receita por força de dispositivo constante das últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias.
26. Atualmente esta questão é tratada no §4º do art. 118 da LDO 2017. Esta previsão não tem outro motivo além do de trazer para o Congresso Nacional a discussão sobre a conveniência ou não de determinada política pública com o passar dos anos.
27. Desta forma, e tendo em vista o debate no Congresso com a tramitação da MPV nº 810, de 2017, sugerimos uma discussão mais acurada quanto à duração de tais benefícios fiscais, tendo em vista os volumes de renúncia de receita envolvidos e a alocação de recursos na economia nacional.
28. Diante o exposto, exceto pelas observações constantes nos §§ 18 a 22 desta Nota Técnica, e salvo melhor juízo, a Medida Provisória em análise não acarretaria impacto nos orçamentos da União.
29. São esses os subsídios.

Brasília, 18 de dezembro de 2017.

Bruno Alves Rocha
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

¹ Disponível em:
http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_7.html,
acesso em 18/12/2017.