



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 3, de 2024

Assunto: Subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.205, de 30 de dezembro de 2023, que “institui o Programa Mobilidade Verde e Inovação - Programa MOVER”.

I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica vem atender a determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece que 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”.

Examina-se, neste documento, a Medida Provisória (MP) nº 1.205, de 30 de dezembro de 2023, editada pelo Presidente da República nos termos do art. 62 da Constituição e submetida ao Congresso Nacional, a qual “institui o Programa Mobilidade Verde e Inovação - Programa MOVER”.

Cumprir destacar que esta nota se limita à apresentação de subsídios referentes tão somente ao texto da MP 1.205/2023 na forma editada pelo Poder Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser, oportunamente, objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Exposição de Motivos (EM) nº 178/2023 MF MCTI MDIC, de 30 de dezembro de 2023, que acompanha a MP em análise, esclarece que o Programa Mobilidade Verde e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Inovação – Programa MOVER sucede o Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística, que se encerrou em 31 de outubro de 2023. O novo programa tem como objetivo “apoiar o desenvolvimento tecnológico, a competitividade global, a integração nas cadeias globais de valor, a descarbonização, o alinhamento a uma economia de baixo carbono no ecossistema produtivo e inovativo de automóveis, de caminhões e seus implementos rodoviários, de ônibus, de chassis com motor, de máquinas autopropulsadas, e de autopeças”.

A exposição de motivos segue com a seguinte argumentação:

Partindo de ampla discussão com a sociedade, envolvendo especialmente as entidades que integram o setor, a Estratégia Rota 2030 foi estruturada como política pública de longo prazo para quinze anos, divididos em três ciclos quinquenais. O Programa MOVER é o segundo ciclo dessa estratégia. Para cada ciclo é prevista a revisão da política e uma reorientação das metas e instrumentos. O Programa possui e explicita metas objetivas e mensuráveis e dota as empresas de instrumentos e estímulos para viabilizá-las. Trata-se de uma política que confere a previsibilidade necessária para que as empresas possam se adaptar e programar os seus investimentos.

No tocante aos aspectos financeiros e orçamentários, a EM nº 178/2023 dedica os seguintes trechos:

12. No que tange ao impacto orçamentário da proposta, a Medida Provisória prevê a concessão de benefícios tributários para as empresas habilitadas que realizarem dispêndios em pesquisa e desenvolvimento e para as empresas que tenham projeto para produção tecnológica no País. Quanto à implementação da proposta de definição das alíquotas do IPI para automóveis e veículos comerciais leves de acordo com os atributos dos veículos, esta será feita via Decreto, sem a previsão de renúncia.

13. Em relação aos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento, a empresa habilitada ao MOVER poderá fruir de crédito financeiro, correspondente, no mínimo, a 50% dos dispêndios realizados acima do pedágio, para compensação com débitos próprios, vincendos ou vencidos, relativos a tributos e a contribuições administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; ou ressarcidos em espécie. A fruição dos créditos financeiros está condicionada à habilitação da empresa ao Regime e à obtenção de autorização prévia para o respectivo projeto perante o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, nos termos, limites e condições por este estabelecidos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

14. Para este fim, foram autorizados os seguintes valores globais para cada ano-calendário: para 2024, R\$ 3,50 bilhões; para 2025, R\$ 4,00 bilhões; e para 2026, R\$ 4,25 bilhões.

15. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 131 e 132 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022) e do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, registra-se que o projeto de lei orçamentária de 2024 prevê renúncia tributária de R\$ 2,924 bilhões associada ao Programa MOVER. O montante restante (R\$ 576 milhões) será compensado por meio do aumento de receita decorrente da elevação das alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre os veículos eletrificados estabelecida pela Resolução Gecex nº 532/2023 (R\$ 396 milhões), e da elevação das alíquotas do Imposto de Importação sobre painéis fotovoltaicos, aprovado na reunião do Comitê-Executivo da Camex ocorrida em 12 de dezembro de 2023 (R\$ 180 milhões).

16. Para os anos de 2025 e 2026, os valores serão previstos no projeto de lei orçamentária anual.

Finalmente, no art. 29, a MP nº 1.205/2023 autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Social e Tecnológico – FNDIT, com a finalidade de captar recursos oriundos de políticas industriais para a utilização em apoio financeiro aos programas e aos projetos prioritários de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico. No Capítulo VI da MP, que trata do FNDIT, o § 1º do art. 29 não prevê expressamente a utilização de recursos da União para sua formação.

III – SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1/2002-CN 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”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A MP nº 1.205/2023, em seu art. 15, estabelece a possibilidade de determinadas pessoas jurídicas usufruírem de “créditos financeiros” relativos a gastos por elas realizados referentes a “dispêndios em pesquisa e desenvolvimento realizados no País” e a “investimentos em produção tecnológica realizados no País”. Para tanto, a pessoa jurídica interessada deverá estar habilitada na forma das Seções I e II do Capítulo IV da MP e obter autorização prévia para o respectivo projeto perante o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, nos termos, nos limites e nas condições por ele estabelecidos. No § 2º do mesmo artigo, a MP estabelece limites globais para ditos créditos financeiros para cada ano-calendário de 2024 a 2028, enquanto o § 4º consigna que “os valores de que trata o § 2º deverão ser previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhado pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional”.

O art. 17 da MP estabelece que os créditos financeiros em questão corresponderão a crédito da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, que poderá, consoante seu § 2º, ser objeto de “I - compensação com débitos próprios, vencidos ou vencidos, relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, observada a legislação específica; ou II - ressarcimento em dinheiro”.

Da análise da MP nº 1.205/2023, verifica-se que ela inaugura modalidade de renúncia de receitas da União, ao criar a possibilidade de determinadas pessoas jurídicas usufruírem de créditos financeiros para compensar gastos por elas realizados. Essa renúncia poderia assumir a forma de gasto tributário, na hipótese contida no inciso I do § 2º do art. 17, supramencionado, ou culminar na inclusão de dotação específica na lei orçamentária, nos casos que se enquadrassem na hipótese do inciso II do § 2º do mesmo artigo.

A respeito de proposições legislativas que importem renúncia de receitas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 – LDO 2024 (Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023), em seu art. 132, determina que elas devem ser instruídas “com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes” e atender às demais disposições do artigo. A necessidade dessa estimativa também se encontra estatuída, aliás, no art. 113 do Ato das Disposições



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Constitucionais Transitórias (ADCT). A LDO 2024, entretanto, vai além, ao exigir, nos §§ 1º e 2º do art. 132, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata seu *caput*, deverá (i) constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa e (ii) conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

No tocante às exigências acima, verifica-se que, ainda que tanto a MP em exame quanto sua exposição de motivos discriminem os valores globais dos créditos financeiros previstos para o período de 2024 a 2028, não é apresentado nenhum demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro amparado em memória de cálculo com os parâmetros exigidos pela LDO 2024.

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2001) assim dispõe sobre renúncia de receitas tributárias:

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.

Em se tratando da renúncia de receitas promovidas pela MP em exame referente ao exercício de 2024, sua exposição de motivos declara que parte dela foi considerada na estimativa da proposta orçamentária para esse ano, mas é omissa quanto à repercussão na meta de resultado fiscal, contrariamente ao que determina o art. 14, inciso I, da LRF. Mais especificamente, a exposição de motivos registra que, do total previsto de R\$ 3,5 bilhões de renúncia de receitas para 2024 (art. 15, § 2º, inciso I, da MP), “o projeto de lei orçamentária de 2024 prevê renúncia tributária de R\$ 2,924 bilhões associada ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Programa MOVER”. Verificou-se, a respeito dessa informação, que tal montante foi efetivamente projetado como gasto tributário no projeto de lei do orçamento para 2024, mas correspondendo ao Programa Rota 2030, mencionado pela EM nº 178/2023 como sendo o antecessor do Programa MOVER.

O restante da renúncia de receitas provocada pela MP em 2024 teria de ser, portanto, compensada na forma do inciso II do art. 14 da LRF. A esse respeito, o § 4º do art. 132 da LDO 2024 estatui que “as medidas para compensar a renúncia de receita [...] devem integrar a proposição legislativa [...], com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem”. Acrescenta o dispositivo, no inciso II, que será permitida a referência à lei ou a ato infralegal publicados no mesmo exercício financeiro “que registrem de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que os tenham fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa”.

Dita referência foi feita pela EM nº 178/2023 da forma a seguir:

O montante restante (R\$ 576 milhões) será compensado por meio do aumento de receita decorrente da elevação das alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre os veículos eletrificados estabelecida pela Resolução Gecex nº 532/2023 (R\$ 396 milhões), e da elevação das alíquotas do Imposto de Importação sobre painéis fotovoltaicos, aprovado na reunião do Comitê-Executivo da Camex ocorrida em 12 de dezembro de 2023 (R\$ 180 milhões).

Em que pese a menção aos dois atos infralegais acima, a exposição de motivos não trouxe comprovação de que eles foram acompanhados ou encaminhados por documento contendo o imprescindível registro, de forma “expressa, precisa e específica”, dos casos em que seus efeitos poderiam ser considerados para fins de compensar a redução de receita provocada pela MP nº 1.205/2023.

Finalmente, a despeito do imperativo legal representado pelo inciso II do art. 14 da LRF, a MP em exame não se fez acompanhar de nenhuma medida de compensação para



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

os dois exercícios seguintes àquele que marcaria o início da concessão dos benefícios de que trata.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.205/2023 quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Brasília, 18 de janeiro de 2024.

Edson Martins de Moraes

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira