



Senado Federal  
Subsecretaria de Apoio às Comissões Mistas  
Recebido em 5/7/2012, às 9:38  
Ivanilde / Matr.: 46544

**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

**Nota Técnica s/nº 2012**

Brasília, 04 de julho de 2012.

**Assunto:** Subsídios para o exame da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MP) nº 574, de 2012, que “estabelece medidas para estimular o pagamento de débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e de suas autarquias e fundações; altera o art. 1º da Lei nº 10.925, de 23.07.2004, para prorrogar a vigência da redução a zero das alíquotas das Contribuições para o PIS/PASEP e para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS incidentes na importação e sobre a receita decorrente da venda no mercado interno das massas alimentícias que menciona”.



**Interessado: Comissão Mista de Medida Provisória**

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a MP nº 574, de 28.06.12, que estabelece medidas para estimular o pagamento de débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e de suas autarquias e fundações; altera o art. 1º da Lei nº 10.925, de 23.07.2004, para prorrogar a vigência da redução a zero das alíquotas das Contribuições para o PIS/PASEP e para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS incidentes na importação e sobre a receita decorrente da venda no mercado interno das massas alimentícias que menciona.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00112/2012-MF, de 26.06.12, relativa a essa Medida Provisória (MP), elenca as razões que motivaram a expedição do referido ato legal.

Destaca que muitos Estados e Municípios deixaram de contribuir para o PASEP, editando legislações, sob o argumento de que a contribuição era facultativa, por não ter natureza tributária. Porém, o STF decidiu pela constitucionalidade dessas leis e, agora, há a obrigatoriedade de recolhimento dessa contribuição. A propósito, o texto da



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Constituição Federal de 1998 já enunciava a referida contribuição como dotada de natureza tributária. Assim, a presente MP visa estabelecer mecanismo adequado de recuperação dos valores devidos e não recolhidos à União.

O art. 1º define o universo dos débitos que poderão ser incluídos no parcelamento, tendo em vista a jurisprudência emanada do STF, bem como outras possibilidades como a migração de parcelamentos anteriores e regras de pagamento das parcelas, incluindo a hipótese de retenção de valores dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. O art. 2º, entre outras disposições, fixa o prazo para adesão ao parcelamento e os artigos 3º e 4º estabelecem que as demais regras são aquelas da Lei nº 10.52/2002 e que a Secretaria da Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editarão normas para a execução do referido parcelamento, no âmbito de suas competências.

O art. 5º visa manter a redução do preço varejista das massas alimentícias e, para tanto, prorroga a desoneração tributária de PIS/COFINS efetuada pela MP nº 552/2011, convertida na Lei nº 12.655/2012.

**Estimativa do Impacto Fiscal das Medidas**



Relativamente à cobrança dos valores devidos e não pagos da contribuição do PASEP pelos entes federativos, após a adesão ao parcelamento haverá a possibilidade de entrada futura de recursos que impactarão positivamente o resultado primário do Governo Central. Contudo, como os recursos advirão dos Governos Regionais e Locais, é plausível admitir que o impacto fiscal no âmbito do Setor Público Consolidado será nulo.

Com referência à prorrogação da desoneração tributária de PIS/COFINS das massas alimentícias, a citada EM, em seu item 14, aponta para uma renúncia de receita de R\$ 285,0 milhões em 2012.

Acrescenta que “*o impacto orçamentário das medidas será compensado com o acréscimo de arrecadação proveniente da publicação do Decreto nº 7.567, de 15 de setembro de 2011*”.

Lembremos que esse Decreto regulamentou as reduções de alíquotas do IPI, de que tratam os arts. 5º e 6º da MP nº 540, de 02.08.11. Essa MP, conforme a EM Interministerial nº 122 – MF/MCT/MDIC, introduziu diversas alterações na legislação tributária visando ao aumento de competitividade da indústria brasileira, dentro do Plano Brasil Maior.

Assim, instituiu o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – REINTEGRA; eliminou gradualmente o prazo de 12 meses para a apropriação dos créditos de PIS-COFINS decorrentes de aquisição de bens de capital para produção de bens e serviços; desonerou a folha de pagamentos das empresas de tecnologia de informação, de comunicação, de móveis, de confecções e de artefatos de couro; tornou efetiva a garantia de manutenção dos incentivos fiscais para fabricantes de máquinas e equipamentos baseados em tecnologia digital; redefiniu o



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

tamanho dos Tablets PC alcançados pelos benefícios do Programa de Inclusão Digital; alterou o regime de tributação pelo IPI dos cigarros e instituiu adicional da alíquota do PIS-COFINS na importação de bens, entre os quais estão os calçados, confecções e móveis.

Os mencionados artigos 5º e 6º da MP nº 540/2011 tratam da redução do IPI para veículos automotores que atendam, entre outros, o requisito de margem de conteúdo nacional. Para os produtos importados, e que não atendam as exigências legais, são aplicadas alíquotas mais elevadas do que as que anteriormente vigiam nesse tributo<sup>1</sup>.

Isto posto, é com base na possível arrecadação do imposto derivada desse diferencial de alíquota do IPI para veículos automotores importados que o Poder Executivo conta para compensar a renúncia fiscal com a desoneração das massas alimentícias estimada em R\$ 285,0 milhões, por meio da MP nº 574/12.

A adequação orçamentária diz respeito à compatibilidade das medidas fiscais frente à necessidade de ser manter o resultado primário previsto na lei orçamentária. Como a elevação da alíquota do IPI ocorreu após o envio do Projeto dessa Lei relativo a 2012 ao Congresso Nacional e o possível acréscimo de receita não foi incorporado à previsão de receita contida na LOA2012, então, a princípio, esse incremento de receita não estimado poderia financiar a renúncia de arrecadação derivada do benefício às massas alimentícias.

Mas, ocorre que o demonstrativo daquele esperado acréscimo de arrecadação não está detalhadamente estabelecido na MP nº 574/12, não se sabendo, por exemplo, se o número de veículos automotores importados, e que não atendem ao requisito exigido, cresceu, decresceu ou permaneceu estável, após o novo regime de tributação.

Não menos importante é atentar para o fato de que o Poder Executivo, em cumprimento ao artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a cada mês de fevereiro estabelece a programação orçamentário-financeira do exercício, quando de posse dos dados realizados de receita e despesa do mês de janeiro, e com uma perspectiva mais precisa do futuro apoiada em parâmetros econômicos atualizados, reestima as receitas e refaz os desembolsos possíveis para o exercício, tendo em vista o objetivo de assegurar o cumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO.

Desse modo, o esperado acréscimo de receita derivado do Decreto nº 7.567/2011 já estaria incorporado na reestimativa de receita promovida pelo Decreto nº 7.680, de 17.02.2012, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma de desembolso mensal do Poder Executivo para 2012, uma vez que este último foi baixado em data posterior.



<sup>1</sup> Estão fora dessa restrição veículos produzidos no Mercosul e México. As alíquotas de IPI anteriores foram elevadas em 30 pontos de percentagem.



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Pelo Decreto nº 7.680/2012, as Receitas Primárias Brutas, inclusive RGPS, foram reestimadas de R\$ 1.127,4 bilhões na LOA2012 para R\$ 1.090,9 bilhões nessa programação, com uma queda estimada em R\$ 36,5 bilhões, levando à necessidade de contingenciar o orçamento em R\$ 35,0 bilhões<sup>2</sup>.

Essa queda na expectativa de arrecadação para 2012 deveu-se, basicamente, à Receita Administrada pela RFB que caiu de R\$ 724,6 bilhões na LOA2012 para R\$ 700,0 bilhões na reprogramação. Em particular, a estimativa de receita do IPI diminuiu de R\$ 51,5 bilhões para R\$ 51,0 bilhões e a do Imposto de Importação, que reflete o comportamento dos importados, caiu de R\$ 34,0 bilhões para R\$ 33,1 bilhões, respectivamente.

Na 1ª Avaliação Bimestral de receita e despesa do Poder Executivo, realizada com base nos dados realizados até fevereiro, a estimativa da Receita Primária Bruta ficou praticamente imutável.

Na 2ª Avaliação Bimestral, apoiada nos dados realizados até abril, houve um pequeno acréscimo de R\$ 3,4 bilhões na expectativa de receita, sendo a Receita Primária Bruta para 2012 reestimada para R\$ 1.094,3 bilhões.

Porém, a estimativa da Receita Administrada pela RFB apresentou nova redução de R\$ 10,0 bilhões, e, em particular, a estimativa de receita do IPI despencou novamente em mais R\$ 1,3 bilhão, caindo para R\$ 49,7 bilhões. A estimativa da receita do Imposto de Importação também mostrou repetida queda, caindo para R\$ 32,6 bilhões na 2ª Avaliação, a despeito da recente valorização do dólar ante o real.

Uma análise mais detalhada mostra que o aumento de R\$ 3,4 bilhões da reestimativa da Receita Primária Bruta foi devido em sua maior parte à reestimativa de Receitas Não Administradas, notadamente receita com Concessões, Dividendos e Compensação Financeira – *Royalties*.

Mas, embora esse acréscimo de R\$ 3,4 bilhões na Receita Primária Bruta seja bastante superior ao valor do benefício tributário ora em análise, cabe destacar que esse montante já se acha comprometido com outras programações de gastos, uma vez que na 2ª Avaliação foram detectados aumentos nas estimativas de gastos obrigatórios e, ao final, o Poder Executivo ampliou em R\$ 1,3 bilhão o limite de empenho e movimentação financeira.

Em resumo, entendemos que a EM nº 00112/2012 MF não estabelece apropriadamente a fonte de compensação para a mencionada renúncia de receitas. Ademais, é de se admitir que o possível acréscimo decorrente do Decreto nº 7.567/2011, se existir, já esteja contemplado nas reestimativas de receitas procedidas pelo Decreto de programação orçamentário-financeira e 1ª e 2ª Avaliações. Pelo comportamento recente da receita, com contínua queda na expectativa de arrecadação, a concessão do benefício

<sup>2</sup> A reestimativa de despesas obrigatórias para menor evitou que o contingenciamento fosse ainda maior.





**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

às massas alimentícias demandaria, assim, igual aumento no volume das despesas contingenciadas, de modo a não afetar negativamente o alcance da meta fiscal.

**Em conclusão**, entendemos que a MP em análise não está adequada do ponto de vista orçamentário e financeiro.

  
**José Rui Gonçalves Rosa**  
Consultor de Orçamentos

