



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 21/2015

Em 16 de julho de 2015.

Assunto: Análise da Medida Provisória nº 683, de 13 de julho de 2015, que “*Institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, com a finalidade de facilitar o comércio interestadual e estimular o investimento produtivo e o desenvolvimento regional.*”.

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

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *"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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União"*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da Medida Provisória

A Medida Provisória em análise, editada de acordo com o disposto na Constituição Federal, art. 62, *"Institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, com a finalidade de facilitar o comércio interestadual e estimular o investimento produtivo e o desenvolvimento regional"*.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00082/2015 MF da MPV 683/2015, em 13/07/2015, a MPV 683/2015 tem o objetivo de reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais e custear a execução de projetos de investimento em



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

infraestrutura - Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI), e de auxiliar financeiramente os Estados em relação aos quais se apurar perda efetiva de arrecadação em decorrência da redução das alíquotas interestaduais do ICMS - Fundo de Auxílio Financeiro à Convergência de Alíquotas do ICMS (FAC-ICMS).

Frisa a EM que a proposta se insere no âmbito das discussões em torno do pacto federativo, notadamente no que tange ao combate às disparidades econômicas e sociais verificadas entre as diversas regiões do País e também no contexto da reforma do ICMS que, conquanto seja o principal imposto do sistema tributário nacional em termos de arrecadação e o sustentáculo da receita dos Estados e do Distrito Federal, apresenta distorções que reclamam mudanças estruturais em sua legislação de regência.

Ainda de acordo com a EM, no tocante ao primeiro aspecto, o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI), ora instituído, destina-se a prover instrumento adicional de redução das desigualdades regionais. Neste sentido, somando-se aos demais instrumentos de desenvolvimento regional existentes, a exemplo dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento, a presente iniciativa harmoniza-se com a disposição contida no art. 3º, inciso III, da Constituição da República. De igual modo, atua em reforço à diretriz fundamental da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, consistente na reversão da trajetória das desigualdades regionais.

No contexto das distorções verificadas no ICMS, destaca-se a chamada “guerra fiscal”, assim entendida a política de atração de investimentos por meio da concessão de benefícios em matéria de ICMS sem a anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o que acarreta uma série de consequências danosas para a economia nacional, para as finanças dos Estados concedentes e também para os contribuintes, tais como deterioração das relações



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

interfederativas, deslocamento improdutivo de mercadorias no território nacional, erosão na base de tributação do ICMS e insegurança jurídica.

De acordo com a EM, a urgência da presente medida decorre da necessidade premente de superar o cenário acima descrito, considerando, ainda, a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos pelas unidades federadas sem anuência do CONFAZ e a iminência da aprovação da Proposta de Súmula Vinculante nº 69 a qual, caso adotada sem a construção de uma estrutura de transição para o problema fiscal, importará gravíssimas consequências no plano econômico. Com efeito, embora desconhecida em seus valores exatos, é consenso que a magnitude dos benefícios irregularmente concedidos pelas unidades federadas assume proporções bastante elevadas, alcançando diversos segmentos econômicos e praticamente todos os Estados da federação.

Nesta perspectiva, na hipótese em que não se consiga construir uma solução consensuada entre os estados federados e adequada ao entendimento do Supremo Tribunal Federal para o problema da guerra fiscal, como ora se propõe, a edição da mencionada súmula vinculante terá como consequência inexorável a anulação imediata dos benefícios acima referidos e, mais que isso, a necessidade de constituição do crédito tributário a eles relativo (exigível pelo prazo decadencial de cinco anos), o que certamente inviabilizará inúmeras empresas por todo o País, que dispõem de empreendimentos incentivados. Como se não bastasse, urge também remover este cenário de insegurança jurídica, importante obstáculo à consecução de investimentos por parte da iniciativa privada, mormente neste momento em que tais investimentos são imprescindíveis à retomada do crescimento econômico.

Não obstante, é corrente a afirmação no sentido de que a implementação do “princípio de destino” antes mencionado poderá implicar perdas de arrecadação por



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

parte de algumas unidades federadas, fazendo-se necessária também a previsão de medida alternativa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional.

Vê-se, portanto, que o presente projeto de Medida Provisória visa superar essas dificuldades e, desta forma, viabilizar a redução das alíquotas interestaduais do ICMS e o consequente deslocamento da tributação da “origem” para o “destino”.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é tão somente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentárias e financeiras.

A Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traz o regramento para o aumento de despesas, conforme dispositivos abaixo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

As normas vigentes trazem diretrizes para o caso de aumento de despesa continuada.

Quanto ao cumprimento aos art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso do MP 683/2015, haverá geração de despesa, que, de acordo com a EM, terá início em 2017, com custo máximo estimado de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) por ano, relativamente ao FDRI e de, no máximo, R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) por ano em relação ao FAC-ICMS. Em ambos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

os casos, ainda de acordo com a EM, o impacto fiscal será suportado pelas receitas auferidas com o produto da arrecadação da multa de regularização cambial tributária relativa a ativos mantidos no exterior ou internalizados.

Dessa forma, as despesas geradas pela MP 683 serão custeadas por receitas que serão instituídas.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 683, de 13 de julho de 2015, quanto à adequação orçamentária e financeira.


Vincenzo Papariello Júnior
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos