



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 20/2017

Em 25 de maio de 2017.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 778, de 16/05/2017, que “Dispõe sobre o parcelamento de débitos junto à Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Interessado: Comissão Mista da Medida Provisória (MPV) 778/2017.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Já a Resolução 1, de 2002, do Congresso Nacional, em seu art. 19, determina que cabe ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a saber: *“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”*.

2. SÍNTESE

Da análise da Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro da Fazenda Henrique Meirelles, observa-se que a Medida Provisória pretende instituir novo parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos a contribuições previdenciárias de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

O parcelamento de débitos teria como objetivos a regularização de dívidas tributárias exigíveis, parceladas ou com exigibilidade suspensa, e a prevenção e a redução de litígios administrativos ou judiciais relacionados a essas dívidas.

3. ANÁLISE

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 de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União, nos termos do art. 5º da Resolução 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Inicialmente, convém anotar que a Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória não faz qualquer menção a respeito da repercussão sobre a despesa pública da União.

3.1 Receita

Consta da Exposição de Motivos da Medida Provisória que não haveria renúncia de receitas no exercício corrente, em virtude de as reduções ocorrerem apenas a partir de 2018¹, o que não afetaria as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano em curso. O documento informa, ainda, que, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os impactos da renúncia decorrentes do parcelamento de dívidas no âmbito da Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional seriam, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, de, respectivamente, R\$ 2,19 bilhões, de R\$ 1,86 bilhão, e de R\$ 1,58 bilhão. A Exposição de Motivos não traz elementos detalhados que permitam ao Congresso Nacional e à sociedade avaliar a correção dessas estimativas.

Embora a Medida Provisória não proponha reduções a serem aplicadas no corrente exercício de 2017, haverá repercussão sobre a receita a ser arrecada em 2017, afinal recursos que estavam previstos de

¹ Art. 2º Os débitos a que se refere o art. 1º poderão ser quitados, no âmbito de cada órgão, mediante:
I - o pagamento à vista e em espécie de dois inteiros e quatro décimos por cento do valor total da dívida consolidada, sem reduções, em até seis parcelas iguais e sucessivas, vencíveis entre julho e dezembro de 2017; e
II - o pagamento do restante da dívida consolidada em até cento e noventa e quatro parcelas, vencíveis a partir de janeiro de 2018, com as seguintes reduções:

a) de vinte e cinco por cento das multas de mora, de ofício e isoladas e dos encargos legais, inclusive honorários advocatícios; e
b) de oitenta por cento dos juros de mora.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

serem recebidos pelo Governo Federal no corrente ano apenas o serão em exercícios vindouros². Haverá impacto sobre o fluxo de caixa do Governo Federal. Diante disso, ao contrário do que defende a citada Exposição de Motivos, a Medida Provisória afeta as metas de resultados fiscais previstas para o ano em curso. Não se pode olvidar que deve ser levada em conta a probabilidade de recebimento desses débitos previdenciários em 2017 caso não seja feito novo parcelamento.

Corrobora o entendimento de que a Medida Provisória afeta as metas de resultados fiscais para 2017 a intenção demonstrada pela Exposição de Motivos de conceder alívio financeiro aos entes da Federação em meio à crise que afeta o País. Se, por um lado, a medida resulta em condições mais favoráveis para os devedores (estados, Distrito Federal e municípios), por outro lado, o credor (o Governo Federal) decidiu receber seus créditos em prazos mais alongados. É natural que um programa extraordinário de regularização de débitos represente renúncia de receita, haja vista a necessidade de se atrair interessados ao novo regime de pagamento.

De acordo com a Exposição de Motivos, a Medida Provisória permitirá incremento da arrecadação, cuja estimativa para o ano de 2017 seria de R\$ 2,16 bilhões e, para os anos de 2018, 2019 e 2020 seria de, respectivamente, R\$ 4,62 bilhões, R\$ 5,83 bilhões e R\$ 4,95 bilhões. Vale notar que essas estimativas não se fizeram acompanhar de memórias de cálculos ou argumentos mais detalhados que permitam avaliar suas consistências.

Devemos registrar que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2017³, encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) por meio da Mensagem MCN 7/2017, de 22/05/2017, traz, dentre outras informações, as memórias de cálculo e justificativas das alterações das projeções de receitas e despesas primárias. Caberá à Comissão Mista apreciar esse documento.

Apesar de conceder alongamento de prazo para pagamento de débitos, o que, à primeira vista, parece ser uma decisão que diminuiria a arrecadação do exercício financeiro corrente, o Poder Executivo defende que a Medida Provisória resultará em incremento da arrecadação em 2017 (posição registrada tanto na Exposição de Motivos quanto no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2017). Diante disso, concluímos que o Poder Executivo não possuía expectativa de

² Considerando que os recursos serão corrigidos monetariamente, pois sem a correção monetária o parcelamento de débitos caracterizaria renúncia de receita, haja vista a perda de poder aquisitivo do dinheiro no tempo.

³ Documento preparado pelo Poder Executivo em cumprimento ao art. 58, § 4º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

efetivamente receber os débitos junto à Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ademais, como consta da Exposição de Motivos, o Poder Executivo federal entende ser necessária a redução dos litígios administrativos e judiciais e a imediata solução para o passivo tributário acumulado dos entes federativos, cujas receitas correntes líquidas não seriam suficientes para o pagamento das dívidas e a manutenção da regularidade dos compromissos correntes.

3.2 Despesa

Não vislumbramos repercussão da Medida Provisória 778/2017 sobre a despesa da União.

3.3 Atendimento das normas orçamentárias e financeiras

Nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, a *"proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro"*. A Medida Provisória em análise traz valores estimados para seu impacto orçamentário e financeiro, mas não traz elementos detalhados que permitam ao Congresso Nacional e à sociedade avaliar a correção dessas estimativas. É importante registrar que consta da Exposição de Motivos que não haveria renúncia de receitas no exercício corrente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por seu turno, prevê, nos termos de seu art. 14, que:

"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, 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."

A Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017, de forma semelhante, prevê, em seu art. 117, que:

"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."



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf

Como já anotado nesta Nota Técnica, a Medida Provisória se faz acompanhar de Exposição de Motivos da qual constam valores estimados para seu impacto orçamentário e financeiro, mas sem prover elementos detalhados (por exemplo, memória de cálculo, conforme exige a Lei de Diretrizes Orçamentárias) que permitam ao Congresso Nacional e à sociedade avaliar a correção dessas estimativas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que a Medida Provisória 788/2017 não atende às exigências estabelecidas pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e pelo art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 (Lei 13.408/2016), em razão da ausência de elementos detalhados que permitam ao Congresso Nacional e à sociedade avaliar a correção das estimativas de impacto orçamentário e financeiro apresentadas.

São esses os subsídios que oferecemos sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 778, de 16/05/2017.

DIOGO ANTUNES DE SIQUEIRA COSTA
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos