



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 59/2021.

Em 17 de dezembro de 2021.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.079, de 14 de dezembro de 2021, que "*Dispõe sobre a prorrogação excepcional de prazos de isenção, de redução a zero de alíquotas ou de suspensão de tributos em regimes especiais de drawback*".

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

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.

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.

Cabe mencionar que, devido à emergência em saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a forma de apreciação das medidas provisórias foram modificadas, por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

e do Senado Federal nº 1, de 2020. Os prazos regimentais foram encurtados de forma significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Em referência ao conteúdo, 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 nº 1.079, de 14 de dezembro de 2021, MPV 1.079/2021, prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e se encerram em 2021.

Trata-se de iniciativa semelhante à MPV 960/2020, convertida na Lei 14.060, de 23 de setembro de 2020.

De acordo com a Exposição de Motivos, EM nº 00300/2021 ME, a Medida Provisória em comento é destinada a implementar ajustes relevantes na legislação de comércio exterior visando garantir a competitividade internacional das empresas



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exportadoras brasileiras acometidas pela retração do comércio externo causada pela pandemia da Covid-19.

Desse modo, a MPV 1.079/2021 objetiva:

- a) prorrogar, excepcionalmente, os prazos de isenção, redução a zero de alíquotas ou suspensão de tributos em regimes especiais de drawback previstos no art. 31 da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e no art. 12 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009; e
- b) revogar o art. 38 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que trata sobre o licenciamento de importação em investigação de origem não preferencial.

De acordo com a Exposição de Motivos, como perduram os efeitos econômicos da pandemia, faz-se necessária a adoção de nova prorrogação para os prazos que vencem no ano de 2021. Por isso, a necessidade de alteração dos arts. 1º e 2º da Lei nº 14.060, de 23 de setembro de 2020, sem qualquer ampliação do escopo de benefícios conferidos pela referida norma, resultante da tramitação da MPV 960/2020.

De fato, conforme a EM, “os regimes aduaneiros especiais de drawback, conforme estabelecido pelas Leis nº 11.945, de 2009, nº 12.350, de 2010, são incentivos às exportações que permitem ao fabricante ou produtor nacional importar ou adquirir no mercado interno, com desoneração de tributos, insumos para emprego na industrialização de produtos exportáveis. A aquisição de insumos e a realização de exportações ao amparo dos regimes de drawback pressupõem um planejamento prévio das empresas usuárias do regime. Entretanto, esse planejamento foi gravemente comprometido pelos impactos da pandemia da Covid-19 sobre o comércio internacional. Os atrasos no fornecimento de mercadorias brasileiras ao exterior decorrentes da menor demanda dos mercados externos podem acarretar no descumprimento do compromisso de exportação pelas empresas beneficiárias desses



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

regimes, obrigando o recolhimento de tributos sobre insumos empregados em produtos destinados à exportação. Ou seja, além dos prejuízos pelos atrasos nas vendas ao exterior, as empresas seriam oneradas com a tributação sobre mercadorias que ainda assim seriam exportadas, mesmo que em momento posterior ao inicialmente previsto. Dessa forma, urge, como forma de enfrentar esse cenário atípico e evitar danos maiores às empresas exportadoras, permitir que, excepcionalmente, seja concedido um ano adicional de prazo relativo à isenção, redução a zero de alíquotas ou suspensão de tributos de que tratam os regimes aduaneiros especiais de drawback”.

O outro efeito da Medida Provisória em comento é a revogação do art. 38 da Lei nº 12.546/2011, que dispõe: “A licença de importação do produto objeto da verificação somente será deferida após a conclusão do processo de investigação que comprove a origem declarada”.

Quanto à essa segunda finalidade, sobre a licença de importação, a EM esclarece que:

“... a Medida Provisória nº 1.040, de 29 de março de 2021, convertida na Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021, promoveu mudanças substanciais nas regras de origem não preferencial e nos procedimentos administrativos empregados para aferir o seu cumprimento, conforme estabelecidos na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Se antes o procedimento investigatório tinha por base o licenciamento de importação, após a edição da Medida Provisória, a licença deixou de ser uma exigência para as importações sujeitas à análise da origem para fins não preferenciais. Contudo, permaneceu em vigor dispositivo que impede a concessão de licenças de importação até que se conclua processo de investigação de origem não preferencial. Trata-se aqui então de uma contradição interna a ser resolvida na Lei nº 12.546, de 2011. Via de regra, a importação do produto sujeito à investigação de origem não preferencial não estará sujeita ao licenciamento de importação. Se licença houver, ela



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

terá como causa fator distinto da investigação. Dessa forma, não se justifica o impedimento, nessa hipótese, da concessão da licença, configurando-se de tratamento desigual entre o produto não sujeito ao licenciamento e aquele que esteja sujeito a essa exigência por fator externo à investigação. Assim, propõe-se a urgente revogação do art. 38 da Lei nº 12.546, de 2011”.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Convém ressaltar que, como regra geral, o objeto da nota técnica de adequação orçamentária não abrange o exame da observância dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, necessários à admissibilidade das medidas provisórias. Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica, disciplinada no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

A Mensagem que encaminhou a MPV 1.079/2021, não traz informações sobre impactos nas estimativas de receitas, o que deixaria de atender a exigência constante do caput do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹.

¹ 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.

.....



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Do mesmo modo, a Lei 14.116/2020, LDO 2021, determina ao Executivo o encaminhamento da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme o § 3º do art. 125: “*A estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou da justificativa, caso a proposição tenha origem no Poder Legislativo*”.

O motivo para a ausência do impacto pode estar relacionado ao prazo da excepcionalidade da MPV ser a prorrogação da isenção por mais um ano e a exigência constante do artigo 125 da LDO e do art. 14 da LRF citados referirem-se à demonstração do impacto orçamentário- financeiro por três exercícios financeiros, ou seja, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

De qualquer forma, nada impediria ou impede que o Executivo demonstre os impactos da renúncia proposta, a bem da transparência fiscal e da própria deliberação parlamentar.

Registre-se que o mesmo procedimento foi adotado para a MPV 960/2020, convertida na Lei 14.060/2020. O Poder Executivo também não encaminhou os impactos orçamentários e financeiros da prorrogação solicitada no mesmo sentido da medida provisória em análise.

De qualquer forma e na ausência de outras informações disponíveis, trazemos à presente nota algumas evidências constantes do Relatório “DADOS ANUAIS DE RENÚNCIA FISCAL RELATIVA AO REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK”², da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério da Economia. Conforme o documento, vê-se que, entre 2010 e 2018, a renúncia fiscal dos tributos federais nas importações sob o regime de drawback (modalidades suspensão e isenção) totalizou cerca de R\$ 23,6 bilhões. Em 2018, por exemplo, a renúncia foi da ordem de R\$ 3,8 bilhões.

² <http://www.siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Renuncia-fiscal-drawback-tributos-federais-2010-2018.pdf>



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto à revogação do art. 38, da Lei 12.546/2011, constante do art. 5º da MPV 1.079/2021, não há quaisquer repercussões na receita ou na despesa pública.

No mais, não se vislumbram na Medida Provisória em apreciação violações às demais normas atualmente vigentes que regem a matéria, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a Lei 4.320/64 e a lei de diretrizes orçamentárias da União.

Em suma, a MPV 1.079/2021 não apresenta vícios quanto à adequação orçamentária e financeira, nos termos da Resolução nº 1, de 2002-CN.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.079, de 14 de dezembro de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos