



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 5, de 2023.

Em 4 de janeiro de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº (MP) 1.157, de 1º de janeiro de 2023, que *“Reduz as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, álcool, querosene de aviação, gás natural veicular e gasolina”*¹.

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.

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.²

A nota técnica deve subsidiar o exame dos 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

¹ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/155654>, em 3 jan. 2023.

² https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2002_cn.pdf, p. 6, em 3 jan. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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” (art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN)³.

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

A Constituição Federal, art. 62, § 9º, determina que caberá a 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.⁴

Entretanto, consta da tramitação da MP que a apresentação de emendas – 2 e 3 de fevereiro de 2023 – observa o art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº (ACMCDSF) 1, de 2020. Tal Ato Conjunto modifica a tramitação e a forma de apreciação de medidas provisórias e autoriza a instrução dessas proposições, nos Plenários da Câmara e do Senado, com a emissão de parecer por parlamentar de cada uma das Casas, em substituição à comissão mista prevista pelo citado § 9º do art. 62 da Constituição, durante a pandemia da Covid-19⁵.

3

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2002cn.pdf, p. 3, em 3 jan. 2023.

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, em 3 jan. 2023.

⁵ ACMCDSF 1, de 2020, art. 2º, “Parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão 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” (<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=01/04/2020> e <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/155654>, em 3 jan. 2023).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2 Síntese da medida provisória e seu impacto fiscal⁶

Conforme a Exposição de Motivos nº (EM) 1/2023-MF, de 1º de janeiro do corrente ano, a MP reduz a zero alíquotas de: a) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Contribuição para o PIS/Pasep; b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins; c) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços - Contribuição para o PIS/Pasep-Importação; e d) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - Cofins-Importação.

Tais reduções perduram, até 31 de dezembro de 2023, em relação às operações de importação ou comercialização no mercado interno de óleo diesel e suas correntes, gás liquefeito de petróleo - GLP, derivado de petróleo e de gás natural, biodiesel, e, até 28 de fevereiro de 2023, no caso de operações de importação ou comercialização no mercado interno de gasolina e suas correntes, álcool, inclusive para fins carburantes, querosene de aviação e gás natural veicular.

A MP também suspende incidência dessas contribuições nos casos de importação ou comercialização de petróleo, para evitar acúmulos de créditos por parte dos produtores desses combustíveis.

A EM frisa também que PIS/PASEP e COFINS do GLP para uso doméstico em recipientes de até treze quilogramas têm alíquota zero, por força do Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, e apresenta argumentos pela urgência e relevância da edição da MP.

⁶ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9235962&ts=1672754343661&disposition=inline>, em 3 jan. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com menção ao art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁷, a EM, informa ainda “que a medida em tela ocasiona renúncia de receitas tributárias estimada em R\$ 25 bilhões (vinte e cinco bilhões), que já foi considerada na estimativa de receita orçamentária para 2023, conforme disposto na Mensagem Presidencial para o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023”⁸.

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.

Nesse sentido, o objeto da nota de adequação não abrange aspectos constitucionais de admissibilidade das MPs (relevância e urgência), pelo que o escopo da presente análise se limita única e exclusivamente a subsidiar a aferição dos termos da medida provisória às disposições constitucionais, legais e regimentais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

⁷ LRF, “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; [...]” (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, em 3 jan. 2022).

⁸ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9235962&ts=1672754343661&disposition=inline>, p. 8, em 3 jan. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Delimitado o escopo da Nota, vale resgatar o teor do art. 12 da LRF, invocado pelo já citado art. 14 da mesma Lei Complementar.

[LRF] Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. [...]

Na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2023 ao Congresso Nacional, consta o seguinte:

Desta forma, foram inseridas uma série de desonerações no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 (PLOA 2023), com dois objetivos primordiais: o primeiro refere-se às desonerações temporárias para mitigar os efeitos dos choques globais nos mercados de commodities energéticas; e o segundo às medidas permanentes para ganhos de eficiência econômica.

Em relação ao primeiro objetivo, está se prevendo uma continuidade da redução da incidência de PIS/Cofins sobre óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e gás natural e querosene de aviação para o próximo ano, prevista na Lei Complementar nº 192, de 11 de março 2022 (com redação dada pela Lei Complementar nº 194), caso seja necessário mitigar os efeitos remanescentes da crise energética devida à guerra da Ucrânia e seus impactos no mercado de commodities. Ademais, tem-se a prorrogação da redução de PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis (gasolina, etanol e GNV), instituída pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, com o mesmo objetivo da medida anterior. foram inseridas uma série de desonerações no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 (PLOA 2023), com dois objetivos primordiais: o primeiro refere-se às desonerações temporárias para mitigar os efeitos dos choques globais nos mercados de commodities energéticas; e o segundo às medidas permanentes para ganhos de eficiência econômica. Em relação ao primeiro objetivo, está se prevendo uma continuidade da redução da incidência de PIS/Cofins sobre óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e gás natural e querosene de aviação para o próximo ano, prevista na Lei Complementar nº 192, de 11 de março 2022 (com redação dada pela Lei Complementar nº 194), caso seja necessário



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

mitigar os efeitos remanescentes da crise energética devida à guerra da Ucrânia e seus impactos no mercado de commodities. Ademais, tem-se a prorrogação da redução de PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis (gasolina, etanol e GNV), instituída pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, com o mesmo objetivo da medida anterior. [...]

No total, as desonerações propostas totalizam R\$ 80,2 bilhões. As medidas para mitigar os choques das commodities energéticas somam R\$ 52,9 bilhões e as demais alcançam R\$ 27,3 bilhões.⁹

No “Parecer da Receita” ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para (PLOA) 2023 aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), entre outras medidas adicionais em análise e pendentes de aprovação incorporadas na estimativa de arrecadação da proposta orçamentária, constam R\$ 34,3 bilhões relativos à “Prorrogação da redução de PIS/Cofins e CIDE sobre a gasolina, etanol e GNV” e R\$ 18,6 bilhões concernentes à “Prorrogação da redução de PIS/Cofins sobre óleo diesel; de biodiesel; de gás liquefeito, derivado de petróleo e de gás natural; e de querosene de aviação”¹⁰.

O impacto dessas medidas, apurado com base nas informações disponíveis até 15 de agosto de 2022, por solicitação da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, consta também das projeções de receitas do PLOA 2023 encaminhadas, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, consoante as informações complementares pertinentes¹¹.

9

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/proposta/MensagemPres.pdf>, p. 22, em 3 jan. 2023.

10

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/par_receita/01_RelReceita.pdf, p. 14, em 4 jan. 2023.

11

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/proposta/info_comp_lem_PLOA2023.pdf, p. 316 e 314, em 4 jan. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto à renovação de redução de PIS e Cofins concerning a gasolina, etanol e GNV, a ausência de indicação de período aponta para estimação de impacto anual. No tocante a óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito, derivados de petróleo, gás natural e querosene de aviação, a estimativa de impacto fiscal da renovação da renúncia de receita considera fatos geradores de janeiro a novembro de 2023.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para (LDO) 2023 – Lei nº 14.436, de 2022 – contém ainda um capítulo específico, sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação, pelo que interessam os dispositivos reproduzidos a seguir.

Art. 131. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput.

§ 2º Quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração do demonstrativo a que se refere o caput.

§ 3º O demonstrativo a que se refere o caput deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas.

§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o caput, deverá, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 16 e nos §§ 1º a § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou do documento que acompanhe a proposição legislativa, caso tenha origem nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público da União ou na Defensoria Pública da União, assim como no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada. [...]



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 132. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 131 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá:

I - na hipótese de redução de receita, cumprir, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

a) ser demonstrado pelo proponente que a redução foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; [...]

§ 1º Na hipótese de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ambas do Ministério da Economia, o atendimento ao disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do caput dependerá, para propostas legislativas provenientes do Poder Executivo federal, de declaração formal desses órgãos, conforme o caso. [...]

Art. 143. As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:

I - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos;

II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

§ 1º O órgão gestor definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos no programa e dará publicidade a suas avaliações.

§ 2º Ficam dispensadas do atendimento ao disposto neste artigo as proposições legislativas que alterem as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior. [...]¹²

¹² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm, em 6 jan. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da MP em apreço, quanto à adequação orçamentária e financeira.

JOÃO HENRIQUE PEDERIVA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos