



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 8/2023

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023, que “dispõe sobre a proclamação do resultado do julgamento, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e sobre a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para dispor sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade”.

I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica vem atender a determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece que o “órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de 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”.

Examina-se, neste documento, a Medida Provisória (MP) nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023, editada pelo Presidente da República nos termos do art. 62 da Constituição e submetida ao Congresso Nacional, a qual “dispõe sobre a proclamação do resultado do julgamento, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e sobre a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para dispor sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Cumprе destacar que esta nota se limita à apresentação de subsídios referentes tão somente ao texto da MP 1.160/2023 na forma editada pelo Poder Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser, oportunamente, objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Exposição de Motivos (EM) nº 16/2023 MF, de 10 de janeiro de 2023, que acompanha a MP em análise, esclarece que a medida tem por objetivo disciplinar a proclamação de resultado do julgamento, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), e dispor sobre conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (ou Receita Federal) e sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade.

No documento, informa-se que a Lei 13.988/2020 modificou a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, de modo a estabelecer a não aplicação do voto de qualidade em caso de empate no julgamento de processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário a que se refere o § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, resolvendo-se a demanda favoravelmente ao contribuinte. Tal proclamação do resultado favorável ao contribuinte no caso de empate de votos, no âmbito do CARF, teria provocado a reversão do entendimento do tribunal em grandes temas tributários.

A Exposição de Motivos segue argumentando:

Somente nos últimos três anos que antecederam a Lei nº 13.988, de 2020, a Fazenda Nacional havia logrado êxito em processos decididos por voto de qualidade que envolveram cerca de R\$ 177 bilhões (cento e setenta e sete bilhões de reais). Considerando-se que o empate nos julgamentos do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais passou a favorecer os contribuintes, estima-se que cerca de R\$ 59 bilhões (cinquenta e nove bilhões de reais), por ano, deixarão de ser exigidos.

O prejuízo à Fazenda Pública é ainda mais agravado, na medida em que, em regra, a decisão administrativa irreformável a favor do contribuinte extingue definitivamente o crédito tributário, enquanto a decisão administrativa definitiva favorável à Fazenda Pública pode ser impugnada em juízo pelo contribuinte. 6. Dessa forma, a Fazenda Nacional resta impedida de levar os grandes temas tributários à apreciação dos tribunais, inclusive ao Superior Tribunal de Justiça



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

(STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF), a quem compete fixar a interpretação da legislação federal e da Constituição Federal, respectivamente.

Na sequência do texto da EM 16/2023 MF, é proposta a revogação do art. 19-E da Lei 10.522/2002, acrescentado pela Lei 13.988/2020, e sugerida a inclusão de dispositivo nesta última a fim de dispor sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade. Os dados gerenciais do contencioso administrativo fiscal revelariam que a ampliação do limite de alçada poderá reduzir em cerca de 70% a quantidade de processos encaminhados ao CARF, o que poderia reduzir o tempo médio para o órgão entrar no fluxo para 2,27 anos.

O art. 2º da Medida Provisória dispõe sobre autorregularização e conformidade tributária no âmbito da Receita Federal. A atuação cooperativa entre administração tributária e contribuinte objetivaria maiores níveis de cumprimento voluntário incentivado das obrigações tributárias, com ganhos de eficiência para o Estado e redução de ônus para o cidadão.

Consoante a EM 16/2023 MF, a fim de estimular o recolhimento imediato de tributos no âmbito da Receita Federal, bem como, prevenir a litigiosidade tributária, o art. 3º da Medida Provisória estabelece que, até 30 de abril de 2023, na hipótese de o sujeito passivo confessar e, concomitantemente, efetuar o pagamento do valor total dos tributos devidos, após o início do procedimento fiscal e antes da constituição do crédito tributário, ficará afastada, excepcionalmente, a incidência da multa de mora e da multa de ofício.

A relevância e a urgência da medida seriam justificadas pelos prejuízos causados à Fazenda Pública em razão da aplicação do art. 19-E da Lei 10.522/2002, e da premente necessidade de restabelecimento do critério de desempate no julgamento de processos administrativos fiscais e de aperfeiçoamento do contencioso administrativo fiscal.

No tocante aos impactos financeiros e orçamentários, a EM 16/2023 MF acrescenta que, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), caberia informar que:

[...] o art. 3º da medida em tela ocasiona renúncia de receitas tributárias estimada em R\$ 8.049 milhões (oito bilhões e quarenta e nove milhões de reais) em 2023, que será compensada com a arrecadação decorrente da Medida Provisória que altera a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 10.833, de 29 de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

dezembro de 2003, para excluir o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS da incidência e da base de cálculo dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

III – SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1/2002-CN refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “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 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”.

O art. 3º da Medida Provisória em exame abre exceção temporária ao disposto na legislação tributária, ao permitir que, no caso de denúncia espontânea e pagamento concomitante dos tributos devidos, seja afastada a incidência da multa de mora e da multa de ofício mesmo após o início de procedimento fiscal. Como resultado da medida, vislumbra-se uma renúncia de receita tributária da União, que a EM 16/2023 estima ser de R\$ 8.049 milhões.

Como visto acima, essa própria exposição de motivos afirma que tal renúncia fiscal será compensada pela arrecadação de recursos decorrente da edição de outra medida provisória, a qual – entende-se – corresponderia à MP nº 1.159, de 12 de janeiro de 2023, que “altera a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, para excluir o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS da incidência e da base de cálculo dos créditos 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”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Por sua vez, a exposição de motivos dessa outra MP, a EM nº 10/2023 MF, de 10 de janeiro de 2023, assim se refere a seu próprio impacto financeiro-orçamentário:

Conforme Nota Cetad/Coest nº 1, de 4 de janeiro de 2023, a presente proposta provocará os seguintes potenciais impactos orçamentário-financeiro positivos: R\$ 4,55 bilhões mensais em 2023; R\$ 31,86 bilhões nos sete meses de 2023 (considerando anterioridade nonagesimal e os efeitos arrecadatórios); R\$ 57,98 bilhões para 2024; e R\$ 61,21 bilhões para 2025.

Segundo a EM 10/2023 MF, a exclusão, promovida pela MP 1.159/2023, do valor do ICMS destacado na Nota Fiscal de aquisição quando da apuração dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na forma prescrita no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 10.833/2003 teria como resultado um aumento na arrecadação prevista naquele momento dessas contribuições destinadas à Seguridade Social.

Dessa forma, conforme o alegado pela EM 16/2023 MF, esse aumento na arrecadação seria suficiente para compensar a renúncia de receita tributária da União promovida pela MP nº 1.160/2023, em atendimento ao art. 14 da LRF, que tem a seguinte redação:

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;

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 esse respeito, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022), por seu turno, além de prever a necessidade de medida compensatória que anule o efeito da redução de receita no resultado primário (art. 132, “b”), determina que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

exercícios subsequentes. A necessidade dessa estimativa também se encontra estatuída, aliás, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A LDO 2023, entretanto, vai além, ao exigir, no § 3º do art. 131, que tal demonstrativo contenha “memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas”.

Não obstante, a MP 1.160/2023, em exame, descumpriu tal exigência, já que, apesar de ter apontado em sua exposição de motivos o valor estimado da renúncia fiscal que promove, ela não se fez acompanhar de demonstrativo desse impacto contendo memória de cálculo nos moldes previstos no supracitado § 3º.

Além da exigência da medida compensatória e do demonstrativo, acima discutidos, outro requisito se impunha à MP 1.160/2023, previsto no § 4º do art. 132 da LDO 2023:

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea "b" do inciso I e na alínea "a" do inciso II do *caput*, as medidas para compensar a redução de receita ou o aumento de despesa devem integrar a proposição legislativa, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que a fundamentar, hipótese em que será:

I - vedada a alusão a outras proposições legislativas em tramitação; e

II - permitida a alusão a lei publicada no mesmo exercício financeiro que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que a tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.

No tangente ao supracitado § 4º, ressaltamos a possibilidade de se entender que a forma aventada para compensar os efeitos da MP 1.160/2023 não estaria consonante com esse dispositivo. Afinal, a MP 1.159/2023, aludida (indiretamente) pela exposição de motivos da MP 1.160/2023 como fonte para compensação da redução de receitas promovida, é, em rigor, uma “proposição legislativa em tramitação”, ainda que tenha força de lei desde sua edição. E, nessa condição, não poderia ser usada como compensação dos efeitos da sua sucessora. Aliás, é digno de nota, adicionalmente, que a exposição de motivos da MP 1.159/2023 não faz qualquer menção à possibilidade de que seus potenciais impactos orçamentário-financeiro positivos serviriam de compensação para os impactos negativos da MP 1.160/2023.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

IV - CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.160/2023 quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Brasília, 19 de janeiro de 2023.

Edson Martins de Moraes

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira