



Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 37/2020

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n.º 952, de 15 de abril de 2020, quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária

Edson Martins de Moraes

Brasília, Abril/2020

© 2020 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões

NOTA TÉCNICA Nº 37, de 2020

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n.º 952, de 15 de abril de 2020, quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

1. Introdução

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) n.º 952, de 15 de abril de 2020, que “dispõe sobre a prorrogação do prazo para pagamento de tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações”.

A presente Nota Técnica atende a determinação da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, 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”, contida no art. 19, que estabelece que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará nota técnica com subsídios acerca de sua adequação financeira e orçamentária aos Relatores e à Comissão de que trata o art. 2º da Resolução.

2. Síntese e aspectos relevantes da Medida Provisória

A MP n.º 952, de 2020, objetiva prorrogar, no exercício financeiro de 2020, o prazo para pagamento de três tributos federais incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações: a Taxa de Fiscalização de Funcionamento, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine e a Contribuição para Fomento da Radiodifusão Pública.

Os valores diferidos poderão ser parcelados em até cinco meses, a contar de agosto de 2020. As parcelas serão corrigidas apenas pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), sem incidência de multa ou juros adicionais.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) n.º 00072/2020 MCTIC, de 10 de abril de 2020, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a Medida Provisória tem por fito buscar “prevenir um estresse no fluxo de caixa das operadoras de telecomunicações no primeiro semestre de 2020”. Acrescenta o documento que, com o declínio

da atividade econômica provocada pela pandemia da Covid-19, “espera-se um aumento da inadimplência no setor, o que prejudicará o fluxo de caixa das prestadoras num momento em que a conectividade se faz ainda mais relevante para os cidadãos”. A Exposição de Motivos conclui que, “com as medidas de isolamento social para contenção do vírus, a conexão às redes de banda larga promove comunicação à distância, funcionamento de várias atividades econômicas e educacionais, além de acesso à informação para a população”.

3. Subsídios acerca da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária

O § 1º do art. 5º da Resolução n.º 1, de 2002-CN, refere-se da seguinte forma ao exame da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das medidas provisórias:

Art. 5º (...)

§ 1º 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.

A MP n.º 952, de 2020, objetiva prorrogar, no exercício financeiro de 2020, o prazo para pagamento de três tributos federais incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações, cuja data de vencimento original, legalmente prevista, era 31 de março de 2020. São oferecidas novas possibilidades para mencionado pagamento, todas estipulando sua ocorrência ainda em 2020, a partir de agosto. Por fim, a Medida assegura que as parcelas do novo cronograma de pagamento serão corrigidas apenas pela Selic, sem incidência de multa ou juros adicionais. Assim, não se vislumbra que a Medida Provisória venha a provocar diminuição da receita pública relativa à arrecadação dos citados tributos já estimada para 2020 na lei orçamentária anual da União.

No entanto, vale ressaltar que, tendo em vista que o prazo para pagamento dos tributos em questão já se encontrava vencido à data da edição da Medida Provisória, é de se supor que, com o surgimento da obrigação principal, os respectivos créditos tributários já tenham sido regularmente constituídos nessa data, quando já poderiam existir, inclusive, eventuais obrigações decorrentes da incidência de juros e multa moratória, conformando nova expectativa, a maior, da receita da União.

Dessa forma, há indícios não desprezíveis de que a MP n.º 952, de 2020, concede benefício de natureza tributária, dando ensejo a renúncia de receita da União, ao promover, em

data posterior à do vencimento original para pagamento de tributos federais, a prorrogação desse prazo, desconsiderando eventuais respectivas multas e juros moratórios já aplicados e exigíveis. Ademais, além de prever, no Parágrafo único do art. 2º, que o pagamento da(s) parcela(s) dos tributos dar-se-á “sem incidência de multa ou juros adicionais”, a Medida não deixa evidente se haverá a devida cobrança, pela União, de correção monetária (pela Selic) dos tributos que menciona desde a data original, 31 de março, ou somente a partir de 31 de agosto.

Tal suposta renúncia de receita da União, por sua vez, contrapõe-se ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, já que não foram inteiramente atendidas suas exigências de que, em casos como esse, de “concessão (...) de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita”, a proposição legislativa (i) esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e (ii) atenda ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Não se pode olvidar, adicionalmente, do comando do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, onde se exige que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**” (grifos nossos). Verifica-se, a esse respeito, que a MP n.º 952, de 2020, não se faz acompanhar de qualquer estimativa dessa natureza.

Observa-se, contudo, que o Decreto Legislativo nº 6, de 2020-CN, reconheceu, para os fins do art. 65 da LRF, a ocorrência do estado de calamidade pública concernente à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada com a pandemia da Covid-19, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Por conseguinte, como estabelece dito art. 65, inciso II, enquanto perdurar a situação de calamidade (cujos efeitos foram estendidos pelo Decreto Legislativo até 31 de dezembro de 2020), “serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º” daquela Lei Complementar.

Adicionalmente, cumpre apontar que foi concedida medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI n.º 6.357 MC/DF, atribuindo “interpretação conforme à

Constituição Federal aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput*, *in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias **em relação à criação/expansão de programas públicos** destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19” (grifos nossos).

Com respeito ao relaxamento de exigências relativas ao exame da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária proporcionado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020-CN, e pela medida cautelar na ADI n.º 6.357 MC/DF, quais sejam o “atingimento dos resultados fiscais”, a “limitação de empenho” (prevista no art. 9º da LRF) e a “demonstração de adequação e compensação orçamentárias”, façam-se as seguintes considerações.

Deve-se notar, primeiramente, que a medida cautelar em questão não alcança de forma explícita o art. 113 do ADCT, tornando questionável se o dispositivo permanece plenamente eficaz e se subsiste a obrigatoriedade da existência e apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da MP n.º 952, de 2020.

Em segundo lugar, importa constatar que a Medida Provisória não concerne, a rigor, a “criação ou expansão de programa público”, cuja exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias foi afastada pela medida cautelar supra. A esse particular respeito, poder-se-ia, eventualmente, cogitar a validade de leitura da expressão “programas públicos” num sentido amplo, não relacionado somente com programas formalmente criados, mas também com iniciativas (de estímulo a atividades econômicas ou educacionais) viabilizadas, inclusive, mediante a concessão de benefícios tributários. Neste caso, em sendo aceita tal interpretação, e em face do contexto jurídico-legal excepcional atualmente aplicável, não haveria que se falar em necessidade de demonstração de adequação financeira e orçamentária da MP n.º 952, de 2020.

Esses são os subsídios julgados pertinentes.

Brasília, 19 de abril de 2020.

EDSON MARTINS DE MORAIS

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira / CD