

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

27 DE MAIO DE 2021

Nota Técnica de Impacto Orçamentário e
Financeiro 44/2021

Prorrogação da vigência da Lei nº 8.989/95



1. INTRODUÇÃO

A presente Nota tem por objetivo atender solicitação do Senador Romário (PL-RJ) em função da STO 2021-00730, de 26/5/2021, para que esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF forneça subsídios quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro do Substitutivo ao Projeto de Lei – PL nº 5.149/2020. A referida proposição visa prorrogar a vigência da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a “Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências.”¹

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A Emenda Constitucional nº 95/2016 inseriu dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCTⁱ os quais preveem 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.

Por sua vez, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRFⁱⁱ determina que 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 - LDO 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 e de que não afetará as metas de resultados fiscais* 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.

A Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021) reforça os ditames da LRF ao instituir, em seu art. 125ⁱⁱⁱ, que as proposições legislativas e as suas emendas que, direta ou indiretamente,

¹ Conforme a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, o termo “pessoa com deficiência” é a forma adequada de tratamento, e não mais o termo “pessoas portadoras de deficiência”.

importem ou autorizem redução de receita da União deverão ser instruídas com o demonstrativo do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, além do art. 126 da LDO 2021 (*caput* e inciso I)^{iv} que replica o art. 14 da LRF.

Quanto à indicação da compensação, importa destacar que se trata de alternativa quando não for possível considerar o montante da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária, como forma de ela não afetar o alcance das metas de resultados fiscais. No caso em tela, trata-se de prorrogação, até 2026, de isenção tributária vigente que expira no final do presente exercício. Assim, a medida produzirá efeitos a partir do exercício de 2022, o que permite sua inclusão no PLOA 2022 encaminhado a este Congresso Nacional até 31 de agosto próximo. Ademais, se o Projeto enviado pelo Poder Executivo for silente nesse ponto, há possibilidade de o próprio Poder Legislativo, durante a tramitação congressional, se manifestar e, assim, restaria atendido o art. 14 da LRF. Vale ressaltar que o impacto da renúncia de receita relativo à 2021 já se encontra abarcado no DGT 2021. Inclusive, calculado sem considerar o limite imposto pela MP 1.034, pois tal cálculo é realizado previamente ao envio do PLOA ao Congresso Nacional que ocorre em 31 de agosto do ano anterior, ou seja, 31 de agosto de 2020 enquanto a MP é datada de 1º de março de 2021. Importante apontar também que a isenção de IPI não se submetia a limite de valor e isso ocorreu apenas por conta da MP 1.034 e se esta perder eficácia o limite também cairá. Apenas a isenção de ICMS está sujeita a valor limite de compra.

É fundamental evidenciar também que a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de automóveis por pessoas com deficiência física, vigente há 26 anos é uma conquista dessa parcela da população na efetivação do seu direito de mobilidade, ao conferir-lhes tratamento isonômico nessa seara. Afinal, para que o princípio da igualdade, em sua vertente material, seja efetivamente alcançado é pressuposto que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual. Nas palavras de Nelson Nery Junior², “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. Ademais, pelo lado da oferta, as próprias fabricantes de automóveis brasileiras já possuem linhas específicas para

² NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do Processo na Constituição Federal. 13ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018, p.21

produção de automóveis para pessoas com deficiência, fazendo com que a interrupção da isenção possa ser um fator de imprevisibilidade que prejudique ainda mais a já combalida atividade econômica em tempos de pandemia.

3. ESTIMATIVA DE IMPACTO DO PLS Nº 5.149/2020

Para se alcançar uma estimativa de impacto do Substitutivo em comento é necessário considerar todas as hipóteses de isenção do IPI na compra de automóveis³ previstas no art. 1º da Lei nº 8.989, de 1995, sintetizadas na aquisição de veículos pelas seguintes pessoas⁴: (i) taxistas ou (ii) com deficiência, diretamente ou por intermédio de seu representante legal.

Apenas como subsídio para a discussão legislativa seguem os montantes de renúncia fiscal considerados pelo Poder Executivo nos últimos 3 anos ao apresentar o Demonstrativo de Gastos Tributários para os Projetos de Lei Orçamentária nos anos de 2021, 2020 e 2019.

Tabela 1 - Estimativa DGT para renúncia de IPI conforme Lei 8.989/95 nos últimos 3 exercícios

Hipóteses de Isenção	DGT PLOA 2021 (R\$)	DGT PLOA 2020 (R\$)	DGT PLOA 2019 (R\$)
Taxistas	94.628.298	223.765.549	439.183.685
Pessoas com Deficiência Lei nº 8.989/95	1.025.418.390	1.090.888.671	376.476.230

³ Veículos de passageiros de fabricação nacional, equipados com motor de cilindrada não superior a 2.000 cm³ (dois mil centímetros cúbicos), de, no mínimo, 4 (quatro) portas, inclusive a de acesso ao bagageiro, movidos a combustível de origem renovável, sistema reversível de combustão ou híbrido e elétricos,

⁴ Lei 8.989, de 1995. Art. 1º Ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os automóveis de passageiros de fabricação nacional, equipados com motor de cilindrada não superior a 2.000 cm³ (dois mil centímetros cúbicos), de, no mínimo, 4 (quatro) portas, inclusive a de acesso ao bagageiro, movidos a combustível de origem renovável, sistema reversível de combustão ou híbrido e elétricos, quando adquiridos por:

I - motoristas profissionais que exerçam, comprovadamente, em veículo de sua propriedade atividade de condutor autônomo de passageiros, na condição de titular de autorização, permissão ou concessão do Poder Público e que destinam o automóvel à utilização na categoria de aluguel (táxi);

II - motoristas profissionais autônomos titulares de autorização, permissão ou concessão para exploração do serviço de transporte individual de passageiros (táxi), impedidos de continuar exercendo essa atividade em virtude de destruição completa, furto ou roubo do veículo, desde que destinem o veículo adquirido à utilização na categoria de aluguel (táxi);

III - cooperativas de trabalho que sejam permissionárias ou concessionárias de transporte público de passageiros, na categoria de aluguel (táxi), desde que tais veículos se destinem à utilização nessa atividade;

IV – pessoas portadoras de deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autistas, diretamente ou por intermédio de seu representante legal;

Fonte: Elaboração do autor, PLOA 2019, 2020, 2021.

Quanto às pessoas com deficiência, cabe esclarecer que o Supremo Tribunal Federal – STF reconheceu o direito à isenção do IPI na aquisição de automóveis às pessoas com deficiência auditiva, em recente decisão proferida no âmbito Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO nº 30/DF, publicada em 6/10/2020⁵. Ao reconhecer a omissão legislativa e estender a isenção conferida pela lei a essa parcela da população, o STF determinou que o Congresso Nacional preenchesse tal lacuna normativa em dezoito meses, a partir da publicação do acórdão. Nesse sentido, o Substitutivo em tela atende a decisão judicial ao incluir formalmente os deficientes auditivos no rol de pessoas com deficiência aptas a adquirir automóvel com isenção de IPI, nas condições estabelecidas pela Lei nº 8.989, de 1995.

No substitutivo ao o PLS nº 5.149/2020 propõe prorrogar até 2026 a isenção atualmente vigente de IPI na compra de automóveis, nos termos da Lei nº 8.989, de 1995. Por essa razão, os cálculos apresentados a seguir tomam como referência a estimativa informada pelo Poder Executivo no Demonstrativo de Gastos Tributários - DGT constante na LOA 2021⁶ para a referida isenção, atualizados pelo crescimento nominal do Produto Interno Bruto – PIB projetado no PLDO 2022.

Quanto à isenção conferida às pessoas deficientes, faz-se necessário ajustá-la para abarcar também os deficientes auditivos, em consonância com o decidido pela Suprema Corte na ADO nº 30/DF. Vale destacar que essa isenção não foi considerada no DGT da LOA 2021, porquanto o demonstrativo fora elaborado previamente à decisão da Corte Suprema. Para a estimativa de impacto dessa parcela, baseamo-nos na Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 32/2019⁷, desta Consultoria, em que estimativa de impacto análoga foi realizada, com as devidas atualizações em razão da variação nominal do PIB verificada/estimada no período.

⁵ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344602088&ext=.pdf>. Acesso em 26/5/2021.

⁶ Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-ploa/ploa-2021/dgt-ploa-2021-quadros-i-a-xxv-versao-1-0.xlsx/view>. Acesso em 26/5/2021.

⁷ Em anexo a esta Nota.

Tabela 1 - Estimativa Substitutivo ao PL 5.149/2020 para 2022

Hipóteses de Isenção	DGT PLOA 2021 (R\$)	PIB Nominal 2022 (%) (PLDO 2022)	Estimativa 2022 (R\$)
Taxistas	94.628.298,05	6,09	100.388.795,69
Pessoas com Deficiência Lei nº 8.989/95	1.025.418.389,83	6,09	1.087.80.734,31

Fonte: Elaboração do autor, PLDO 2022.

Tabela 2 - Estimativa Substitutivo ao PL 5.149/2020 para 2022 relativa às pessoas com deficiência auditiva (ADO nº 30/DF)

Hipóteses de Isenção	IOF 32 (2019) (R\$)	PIB Nominal 2020 (%)	PIB Nominal 2021 (%)	PIB Nominal 2022 (%)	Estimativa 2022 (R\$)
Pessoas com Deficiência Auditiva	140.425.633	0,23	7,74	6,09	160.882.501

Fonte: IOF 32/2019, IBGE, LDO 2022.

Tabela 3 – Estimativa de impacto a partir do ano vigente e os dois seguintes

Hipóteses de Isenção	2022	2023	2024
Taxistas Lei nº 8.989/95	100.388.796	106.242.717	112.437.996
Pessoas com Deficiência Lei nº 8.989/95	1.087.840.734	1.151.275.447	1.218.409.197
Pessoas com Deficiência Auditiva (ADO nº 30/DF)	160.882.501	170.263.962	180.192.479
Total	1.349.112.031	1.427.782.127	1.511.039.672

Fonte: Elaborado pelo autor, PLDO 2022.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, respeitadas as premissas apresentadas, estima-se uma renúncia de R\$ 1,35 bilhão para o ano de 2022, R\$ 1,43 bilhão para 2023 e R\$ 1,51 bilhões para 2024. A estimativa considera a prorrogação das isenções de que trata a Lei nº 8.989/1995, em conjunto com os efeitos da decisão do STF na ADO nº 30/DF dada o preenchimento da lacuna legislativa.

São esses os subsídios considerados relevantes para a proposição em análise, quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Note-se que, embora sejam requisitos essenciais para a aprovação da matéria, o Regimento Interno do Senado Federal não impede a tramitação de proposta que não esteja acompanhada da estimativa de impacto e da correspondente.⁸

Nesses termos, colocamo-nos à disposição para demais questionamentos porventura existentes.

RAFAEL INACIO DE FRAIA E SOUZA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁸ Esses requisitos, necessários para a aprovação da matéria, podem ser supridos pelo relator.

ⁱ (ADCT) Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

ⁱⁱ (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;

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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

ⁱⁱⁱ (LDO 2021) Art. 125. 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.

^{iv} (LDO 2021) Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

I - no caso de redução de receita, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

a) ser demonstrada pelo proponente que a renúncia 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;

b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou

c) comprovar que os efeitos líquidos da redução da receita ou do aumento de despesa, quando das proposições decorrentes de extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia, ou de instrumentos de transação resolutive de litígio, este último conforme disposto em lei, são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal;

(...)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I e ao inciso II do caput, as medidas compensatórias de redução de despesa ou o aumento de receita devem ser expressamente indicados na exposição de motivos ou na justificativa que embasar a proposta legislativa, vedada a alusão a lei aprovada ou a outras proposições legislativas em tramitação.