SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 29/2014.

Brasília, 24 de abril de 2014.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n.º 656, de 07 de outubro de 2014, que "Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores, prorroga benefícios, altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada, e dá outras providências".

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1. Introdução

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A presente nota técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que estabelece: "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 da medida provisória".

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação

orçamentária e financeira, a saber: "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".

2. Síntese da Medida Provisória

A Medida Provisória (MP) nº 656, de 07 de outubro de 2014, reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da Confins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e sobre a importação de partes utilizadas em aerogeradores. Além disso, prorroga benefícios e altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012.

Prorroga-se até o exercício de 2019, ano-calendário 2018, a possibilidade de deduzir do Imposto de Renda devido pelas Pessoas Físicas a contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico, incidente sobre o valor da remuneração do empregado.

Na Exposição de Motivos (EMI nº 00144/2014 MF MJ MTE MDIC BACEN), assinala-se que a renúncia de receitas visando a incentivar a contratação de empregados domésticos será da ordem de R$ 635,97 milhões em 2015, R$ 692,67 milhões em 2016 e R$ 752,77 milhões em 2017.

Em relação às alterações na Lei n.º 9.430, de 1996, informa-se que a renúncia de receitas decorrente da adoção dessa medida será da ordem de R$ 838,57 milhões em 2015, R$ 1,20 bilhão em 2016 e R$ 2,61 bilhões em 2017.

Sobre os incentivos concedidos sobre a receita decorrente da venda e da importação de partes utilizadas exclusiva ou principalmente em aerogeradores, a renúncia de receitas decorrente da adoção dessa medida será da ordem de R$ 15,72 milhões em 2015, R$ 17,17 milhões em 2016 e R$ 18,74 milhões em 2017.

A MP prorroga o prazo de vigência do Programa de Inclusão Digital, instituído pelos arts. 28 a 30 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 até 31 de dezembro de 2018. A renúncia de receitas decorrente da adoção dessa medida será

da ordem de R$ 7.961,64 milhões em 2015, R$ 8.671,35 milhões em 2016 e R$ 9.423,83 milhões em 2017.

A referida MP prorroga o prazo de vigência que se encerraria 31 de dezembro de 2014 do regime especial de tributação de construtoras de unidades habitacionais elegíveis ao Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, estabelecido pelo § 6º, do art. 4º, da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, e pelo art. 2º, da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. O novo prazo é 31 de dezembro de 2018.

A renúncia de receitas decorrente da adoção dessa medida, conforme exposição de motivos da MP, será da ordem de R$ 630,77 milhões em 2015, R$ 687,00 milhões em 2016 e R$ 746,62 milhões em 2017.

Com o intuito de aumentar a inclusão social, a presente proposta também prorroga a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de resíduos sólidos. A MP prorroga o prazo dessa medida de 31 de dezembro de 2014 para 31 de dezembro de 2018. A renúncia de receitas decorrente da adoção dessa medida será ínfima, da ordem de R$ 0,01 milhão em 2015, R$ 0,01 milhão em 2016 e R$ 0,01 milhão em 2017.

A MP dá nova redação ao caput do art. 46 da Lei nº 12.715, de 2012. Inova ao tornar a devolução preferencial à destruição de bens importados que estejam em desconformidade com a legislação brasileira. No texto vigente da Lei nº 12.715, de 2012, a destruição é a primeira opção para a mercadoria desconforme.

A Medida Provisória propõe a alteração da Lei n.º 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento no sentido de que a própria instituição financeira proceda ao desconto dos valores referentes à prestação do consignado. Essa mudança não representa renúncia de receita, pois visa aproximar as taxas de juros de empréstimo consignado oferecidas aos empregados da iniciativa privada daquelas ofertadas aos servidores públicos.

Ainda em relação aos empréstimos consignados, outro ponto abordado pela MP é tornar opcional a participação dos sindicatos de trabalhadores nos contratos de consignação realizados entre as empresas privadas e seus funcionários e as instituições financeiras. Há empresas que, em razão do tamanho, não possuem

sindicato. A ideia do governo é diminuir a burocracia envolvida nos empréstimos consignados.

Outro ponto tratado pela MP diz respeito a adotar o princípio da concentração de dados nas matrículas dos imóveis, mantidas nos Serviços de Registro de Imóveis. Visa-se com essa medida promover uma simetria de informação entre vendedores e compradores de imóveis.

A minuta de Medida Provisória dispõe sobre a criação da Letra Imobiliária Garantida (LIG), com características do **Covered Bond**, como instrumento de captação de longo prazo pelas instituições financeiras e como fonte alternativa de recursos para a expansão do crédito imobiliário. A LIG, conforme a MP, terá dupla garantia: o patrimônio geral da instituição de crédito emissora e o fluxo de caixa proveniente do patrimônio afetado na Carteira de Ativos.

A dupla garantia da LIG representa um diferencial se comparada aos demais instrumentos de captação existentes para o setor imobiliário, como, por exemplo, os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), cujos investidores têm como fonte de pagamento apenas o fluxo de caixa dos ativos securitizados. A MP prevê, ainda, a designação do Agente Fiduciário pelo emissor, especificando, na emissão da LIG, suas obrigações, responsabilidades e remuneração, bem como as hipóteses, condições e forma de sua destituição ou substituição e as demais condições para a sua atuação.

O Agente Fiduciário, segundo a MP, terá sua atuação regulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), devendo zelar pela proteção dos direitos e interesses dos investidores, enviar periodicamente informações da Carteira de Ativos ao Banco Central do Brasil, adotar medidas judiciais ou extrajudiciais necessárias à defesa dos interesses dos investidores, além de outras atribuições designadas pelo CMN. Em caso de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência do emissor, o Agente Fiduciário deverá administrar a Carteira de Ativos, com condições estabelecidas pelo CMN, com poderes para ceder, alienar, renegociar, transferir ou, de qualquer outra forma, dispor dos ativos dela integrantes, incluindo poderes para ajuizar ou defender os investidores titulares de LIG em ações judiciais, administrativas ou arbitrais relacionadas à referida carteira.

Para atrair mais investidores e desenvolver o mercado de capitais de longo prazo, os rendimentos e ganhos de capital auferidos pelos titulares da LIG serão isentos do imposto sobre a renda, quando pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior ou quando pagos a pessoa física residente.

A exposição de motivos da MP não traz estimativa da renúncia fiscal para a adoção da LIG sob os seguintes argumentos:

- por ser um título novo, a LIG não significa renúncia fiscal em relação a investidores deste papel;

- em eventual migração para a LIG de investidores de outros papéis, também não importaria renúncia, pois o título que mais se aproxima da LIG é a Letra de Crédito Imobiliário - LCI, que também é emitida por instituição financeira e tem como lastro crédito imobiliário. Não há renúncia, segundo o Poder Executivo, em razão da LCI também isentar de imposto de renda as pessoas físicas residentes ou não residentes no País.

O benefício fiscal adicional trazido pela LIG seria a isenção do imposto sobre a renda aos investidores não residentes constituídos sob a forma de pessoa jurídica. A LCI, todavia, possui investidores exclusivamente residentes no País. Fazendo o cotejo das informações, o Poder Executivo conclui que não haverá renúncia de receita no caso em análise.

A Medida Provisória promove, ainda, alterações na Lei nº 10.931, de 03 de agosto de 2004, na Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e na Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, com o intuito de garantir que as características da LIG produzam efeitos de acordo com as disposições legais contidas nesta proposta de MP. Essas alterações permitem ao CMN o poder de estabelecer prazos mínimos e outras condições para emissão e resgate de LCI, CRI, Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), Warrant Agropecuário (WA), Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), podendo inclusive diferenciar tais condições de acordo com o tipo de indexador adotado contratualmente.

Ademais, há, na MP, a revogação os arts. 44 a 53 da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que regulamenta a emissão de Letras Imobiliárias, bem como o art. 28 da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, que dá competência ao CMN para dispor sobre a aplicação dos recursos provenientes da captação em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), nos termos da Lei nº 4.380, de 1964, que trata, dentre outros, do financiamento imobiliário.

A MP transfere para os municípios e o Distrito Federal a competência para que inscrevam em dívida ativa os débitos relativos ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e discutam judicialmente as demandas relacionadas a ele.

Por fim, afirma o Poder Executivo que as renúncias de receita geradas pela MP 656, de 07 de outubro de 2014 serão consideradas nos respectivos Projetos de Leis Orçamentárias referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017.

3. Análise

Como é mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, calcularam-se os efeitos das renúncias de receitas para o ano de 2015, 2016 e 2017, de todas as renúncias propostas na MP 656 de 2014.

Tabela 1 – Efeito da Renúncia (em milhões)

Renúncia	2015	2016	2017
Dedução do IR à contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico	635,97	692,67	752,77
Alteração na Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996	838,57	1200,00	2.610,00
Receita decorrente da venda e da importação de aerogeradores	15,72	17,17	18,74
Programa de Inclusão Digital	7.961,64	8.671,35	9.423,83
Regime especial de tributação de construtoras de unidades habitacionais elegíveis ao Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV	630,77	687,00	746,62
Concessão de crédito presumido do IPI na aquisição de resíduos sólidos	0,01	0,01	0,01
Total	**10.082,68**	**11.268,2**	**13.551,97**

Os efeitos da renúncia apresentados na Exposição de Motivos (EMI nº 00144/2014 MF MJ MTE MDIC BACEN) mostram que o montante de tributos não arrecadados deve chegar à ordem de R$ 10,1 bilhões em 2015, R$ 11,3 bilhões em 2016 e 13,5 bilhões em 2017.

Quanto a adotar o princípio da concentração de dados nas matrículas dos imóveis, o objetivo da MP é trazer segurança jurídica ao comprador, que, atualmente, deve consultar diversos cartórios e órgãos públicos, inclusive fora da localidade do imóvel. Isso acaba por não ocorrer em razão da complexidade em se fazer essa consulta e pelos custos associados a essas pesquisas. A concentração de dados nas matrículas pode evitar contestações judiciais para o comprador, significando desburocratização dos procedimentos imobiliários e maior segurança jurídica aos negócios.

Sobre a criação da Letra Imobiliária Garantida – LIG, o Poder Executivo não prevê renúncia da receita em razão de ser esse um título novo. Sobre a possibilidade de migração de recursos aplicados em outros investimentos para a LIG, o Poder Executivo estima que essa migração, caso ocorra, seria de recursos aplicados na Letra de Crédito Imobiliário – LCI, que apresenta as mesmas isenções.

Ignora-se, assim, o risco de migrações de investimentos diversos, o que pode significar uma subestimativa nas renúncias propostas pela presente MP.

A MP trata de diversas alterações em legislações que representam matérias sem impacto orçamentário, como, por exemplo, a prioridade da devolução ao exterior ao invés da destruição de mercadoria estrangeira que não se enquadre nos critérios legais de importação. A priorização da devolução visa a evitar impactos negativos ao meio ambiente.

Outra alteração normativa aborda na MP diz respeito à autorização para desconto de prestações em folha de pagamento de forma que a própria instituição financeira proceda ao desconto dos valores referentes à prestação do consignado. Essa alteração objetiva diminuir a burocratização e aumentar as garantias às instituições financeiras que concedem crédito consignado, de forma a estimular uma diminuição de juros pagos por empregados da iniciativa privada, como forma de aproximar as taxas de juros cobradas das praticadas em empréstimos concedidos a servidores públicos.

Sobre a transferência para municípios e DF da competência em inscrever em dívida ativa os débitos relativos ao ITR, observa-se que essa concessão visa corrigir a previsão do Decreto n.º 6.433/2008 que optou por possibilitar a delegação apenas da cobrança administrativa. Como os beneficiários do ITR são municípios e o Distrito Federal, mostra-se coerente que estes entes promovam inclusive a cobrança judicial e a inscrição na dívida ativa.

Em atendimento ao inc. I do caput do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que determina que a renúncia de receita seja considerada na lei orçamentária anual, a EMI informa que a estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual para 2015, ora em tramitação no Congresso Nacional, já incorpora a referida renúncia e que, para os anos seguintes, os respectivos valores serão considerados quando da elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária.

Sob o aspecto formal, o crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593/2012); com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Projeto de Lei nº 03/2014-CN) e com o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015 (Projeto de Lei nº 13/2014-CN). Também não há

óbice quanto à observância da Lei nº 4.320/1964, nem quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória n.º 656, de 07 de outubro de 2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Renan Bezerra Milfont
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos