

MENSAGEM Nº 742

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, que “Revoga os benefícios fiscais de que tratam o art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, e os art. 7º a art. 10 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, desonera parcialmente a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, revoga a alíquota reduzida da contribuição previdenciária aplicável a determinados Municípios e limita a compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado.”.

Brasília, 28 de dezembro de 2023.

EM nº 00175/2023 MF

Brasília, 27 de Dezembro de 2023.

Senhor Presidente da República,

1. Submeto a sua apreciação o Projeto de Medida Provisória que revoga os benefícios fiscais de que tratam o art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, e os arts. 7º a 10 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, desonera parcialmente a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, revoga a alíquota reduzida da contribuição previdenciária aplicável a determinados municípios e limita a compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais.

Revogação de Benefício Fiscal - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - PERSE

2. O Projeto de Medida Provisória propõe a revogação do art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que reduz a 0% (zero por cento) as alíquotas do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos.

3. O benefício fiscal consiste na redução a 0% (zero por cento) das alíquotas de diversos tributos incidentes sobre as receitas e os resultados decorrentes de atividades vinculadas ao setor de eventos.

4. Embora o referido dispositivo tenha sido vetado pelo Sr. Presidente da República, o veto foi apreciado e rejeitado pelo Congresso Nacional, sendo seu texto promulgado e publicado em 18 de março de 2022.

5. Posteriormente, a Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, promoveu importantes modificações na Lei nº 14.148, de 2021. Não obstante, o benefício fiscal continua provocando distorções tributárias, conforme demonstrado a seguir.

6. O impacto do benefício fiscal foi estimado em R\$ 4,4 bilhões (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) no Demonstrativo de Gastos Tributários para a PLOA 2024, refletindo a estimativa de impacto a cada exercício. Entretanto, conforme alertado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil nas discussões do projeto que daria origem à Lei nº 14.592, de 2023, os valores efetivamente usufruídos pelos contribuintes poderiam ser substancialmente maiores.

7. De acordo com levantamento realizado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, o montante de receita desonerada pelo benefício fiscal totalizou R\$ 255 bilhões (duzentos e cinquenta e cinco bilhões de reais) em 2022, conforme os dados extraídos da ECF. Em relação ao período de janeiro a agosto de 2023, o montante de receita desonerada foi superior a R\$ 115 bilhões (cento e quinze bilhões de reais), de acordo com as informações coletadas da EFD-Contribuições.



8. Com base nessas informações, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil elaborou Relatório Executivo, no qual apontou perdas de receitas tributárias, em 2023, entre R\$ 17 bilhões (dezessete bilhões de reais) e R\$ 32 bilhões (trinta e dois bilhões de reais), consideradas as EFD-Contribuições já apresentadas e ressaltando-se que a entrega da EFD relativa ao ano-calendário 2023 será realizada até julho de 2024.

9. Tendo em vista o impacto fiscal do benefício, associado à ausência de estudos que demonstrem a relevância e a eficácia do gasto indireto, propõe-se a sua revogação.

10. Pressupondo-se a publicação da Medida Provisória até 31 de dezembro de 2023 e sua conversão em lei em 2024, propõe-se que a medida produza efeitos: (1) a partir de 1º de janeiro de 2025, para o IRPJ, tendo em vista a anterioridade anual; e (2) a partir de 1º de abril de 2024, para a CSLL, a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, considerada a anterioridade nonagesimal.

Revogação de Benefício Fiscal - Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB

11. A Lei nº 12.546, de 2011, instituiu a contribuição previdenciária sobre a receita bruta - CPRB para determinados setores, a fim de substituir a contribuição incidente sobre a remuneração de segurados empregados, avulsos e contribuintes individuais prevista nos incisos I e III do *caput* do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

12. Inicialmente, a lei se destinava a apenas três setores da economia, era obrigatória para as empresas nela inseridas e tinha prazo limitado a 31 de dezembro de 2014. Porém, ao longo dos anos, foi sucessivamente alterada, de forma que se ampliaram, significativamente, os setores abrangidos e, a partir de 1º de dezembro de 2015, passou a ser facultativa.

13. Ocorre que a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, aboliu a possibilidade de substituição da base de cálculo da contribuição social prevista na alínea “a” do inciso I do *caput* do art. 195 da Constituição Federal, mediante: (i) revogação do § 13 desse artigo; e (ii) restrição do § 9º, do mesmo artigo, que exaustivamente elenca as hipóteses em que admite tal substituição.

14. A partir da data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, ficou vedada a substituição da base de cálculo da contribuição social prevista na alínea “a” do inciso I do *caput* do art. 195 da Constituição Federal, não obstante tenha autorizado a sobrevida das contribuições substitutivas já instituídas.

15. Em que pese o entendimento de que todos os elementos da obrigação tributária (subjeto, objetivo, quantitativo, espacial e temporal) quedaram-se petrificados na forma positivada no momento de entrada em vigor da Emenda Constitucional, não sendo mais lícito alterá-los sem violar o comando maior, a CPRB teve seu prazo de vencimento sucessivamente postergado.

16. No que tange à prorrogação mais recente, o Presidente da República, por meio da Mensagem Presidencial nº 619, de 23 de novembro de 2023, decidiu vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público e por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 334, de 2023, que “Prorroga até 31 de dezembro de 2027 os prazos de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 2011, e o *caput* do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e dá outras providências”.

17. Não obstante, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial, tendo sido promulgada a Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, que prorrogou o benefício tributário até 31 de dezembro de 2027, ou seja, por mais 4 (quatro) anos e reduziu a alíquota aplicável a determinadas empresas.

18. Importante registrar a Nota Técnica nº 41, de 6 de novembro de 2017, da Assessoria Especializada do Ministério da Fazenda, que compila análise dos pretensos ganhos sociais decorrentes da ampliação de vagas formais no mercado de trabalho e arremata pela inexistência de relação custo-benefício justificável da medida.

19. Em linha com essas conclusões, recente estudo publicado em periódico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA apresenta dados que as corroboram e põe em evidência a necessidade de reavaliar tal política, dada a irrazoabilidade de sua manutenção ante o desbalanço no *trade off* calcado no argumento da empregabilidade.

20. De acordo com estudos realizados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, estima-se que a manutenção da CPRB implicaria custo arrecadatório da ordem de R\$ 12 bilhões (doze bilhões de reais) para 2024, R\$ 12 bilhões (doze bilhões de reais) para 2025, R\$ 13 bilhões (treze bilhões de reais) para 2026 e R\$ 13 bilhões (treze bilhões de reais) para 2027.

21. Dessa forma, propõe-se a revogação dos arts. 7º, 7º-A, 8º, 8º-A, 9º e 10 da Lei nº 12.546, de 2011, e da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, com efeitos a partir de 1º de abril de 2024, considerada a anterioridade nonagesimal.

22. A revogação da CPRB enseja, por decorrência lógica, a revogação do adicional de 1 (um) ponto percentual da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - Cofins-Importação de que trata o § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, com a redação dada pela Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023.

23. Conforme apresentado nos itens 33 a 36 da Exposição de Motivos Interministerial nº 122 - MF/MCT/MDIC, que acompanhou a Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, a instituição do adicional da Cofins-Importação objetivou restabelecer o equilíbrio concorrencial entre os produtos importados e os produtos nacionais, que poderia restar quebrado em razão da incidência da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 7º a 9º da Lei nº 12.546, de 2011, sobre a receita decorrente da venda dos produtos nacionais.

24. Na hipótese de revogação da CPRB desacompanhada de revogação do adicional da Cofins-Importação, haveria tratamento favorecido aos produtos nacionais em detrimento de produtos importados, com possível violação ao princípio de não discriminação previsto no Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT-1994 da Organização Mundial do Comércio - OMC.

Desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento

25. Revogada a CPRB, as empresas abarcadas pela opção devem voltar a contribuir sobre a folha de pagamento à alíquota de 20% (vinte por cento) de que tratam os incisos I e III do *caput* do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, a partir de 1º de abril de 2024, considerada a anterioridade nonagesimal.

26. Com o objetivo de não sobrecarregar determinados setores cujo crescimento e formalização das relações de trabalho se pretendia estimular por meio da desoneração da folha, o Projeto de Medida Provisória estabelece regra de desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, em relação à contribuição prevista no inciso I do *caput* do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

27. Nesse sentido, o Projeto de Medida Provisória estabelece redução da alíquota da contribuição prevista no inciso I do *caput* do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, para as empresas que exercem as atividades relacionadas nos Anexos I e II da Medida Provisória, incidente sobre o salário de contribuição do segurado até o valor de 1 (um) salário-mínimo.

28. As alíquotas previstas na legislação específica serão aplicadas sobre o salário de contribuição que ultrapassar o valor de 1 (um) salário-mínimo.

29. Para fins de enquadramento nos Anexos I e II da Medida Provisória, as empresas deverão considerar apenas o código da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE relativo à sua atividade principal, assim considerada aquela de maior receita auferida ou esperada.

30. As empresas que aplicarem as alíquotas reduzidas deverão firmar termo no qual se comprometem a manter, em seus quadros funcionais, quantitativo de empregados igual ou superior ao verificado em 1º de janeiro de cada ano-calendário. Em caso de inobservância, as empresas não poderão usufruir do benefício de redução da alíquota, durante todo o ano-calendário.

31. Importante destacar que o § 9º do art. 195 da Constituição Federal autoriza o estabelecimento de alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

32. De acordo com a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, a seleção dos setores a serem contemplados pela nova desoneração da folha teve como norte a importância da política atual para os setores desonerados, de modo a não criar grandes distorções em relação ao que já estabelece a política e manter determinado nível de desoneração para aqueles setores em que há maior relevância do benefício.

Revogação da Alíquota Reduzida da Contribuição Previdenciária Aplicável a Determinados Municípios

33. O § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, incluído pelo art. 4º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, institui redução de alíquota da contribuição previdenciária patronal imputada a determinados municípios.

34. Sabe-se que o inciso II do *caput* do art. 150 da Constituição Federal encorpa o pilar republicano a partir do vértice da isonomia tributária, revestindo de impessoalidade o poder de impor exação fiscal, na medida em que comanda o dever de tratar igualmente a todos os contribuintes que se encontrem em equivalente situação, em termos de sujeição à prestação tributária. O tributo, portanto, não pode recair sobre grupos específicos de contribuintes, salvaguardando outros que se encontrem nas mesmas condições. Constitui, assim, limitação ao poder enlaçada à ideia de justiça tributária.

35. Considerando-se todo o universo de contribuintes sujeitos à contribuição previdenciária patronal, nota-se que o elemento distintivo trazido na proposição é aplicável apenas aos municípios que, saliente-se, são legalmente equiparados a empresas para fins de custeio previdenciário, assim como o são outras entidades e segurados.

36. Há de se memorar que a contribuição sobre a folha é relevante fonte de receitas de manutenção da Seguridade Social, com destaque para o suporte a benefícios concedidos aos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

37. Não se pode esquecer que a renúncia de receitas previdenciárias deve ser a última medida de que se deve lançar mão, sob pena de se agravar a situação recorrentemente deficiente do orçamento da Seguridade. Afinal, muitos dos municípios mais desfavorecidos economicamente têm a maior parte de seu capital circulante dependente dos valores pagos pela Previdência Social a seus habitantes. Portanto, em caso de insubsistência do regime, justamente as pessoas de baixa renda e os municípios menores teriam maiores prejuízos.

38. Nesse sentido, propõe-se a revogação do § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, incluído pelo art. 4º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, com efeitos a partir de 1º de abril de 2024, considerada a anterioridade nonagesimal.

Limitação da Compensação de Créditos Decorrentes de Decisões Judiciais

39. A compensação de tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil é regida pelo art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, sendo permitido ao contribuinte utilizar créditos, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, passíveis de restituição ou de ressarcimento, na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados pelo órgão.

40. Observando-se os valores compensados anualmente, nota-se forte incremento na compensação a partir do ano de 2019, especialmente em razão de créditos oriundos de ações judiciais quanto à exclusão do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

41. A expectativa é que, ao final do ano de 2023, seja ultrapassada a marca de R\$ 1 trilhão (um trilhão de reais) em débitos compensados nos últimos cinco anos (2019 a 2023). Comparando-se o período de janeiro a agosto de 2023 com o mesmo período de 2022, houve aumento nominal de 14,3% (catorze inteiros e três décimos por cento) dos valores compensados.

42. Observando-se apenas os créditos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, no período de janeiro a agosto de 2023, a compensação foi de aproximadamente R\$ 60 bilhões (sessenta bilhões de reais) em débitos.

43. A partir do ano de 2019, os créditos judiciais têm representado 38% (trinta e oito por cento) dos créditos utilizados em compensações realizadas por meio do programa Pedido de Restituição, Ressarcimento ou Reembolso e Declaração de Compensação - PER/DCOMP. No período de 2005 a 2018, esse percentual era de 5% (cinco por cento). A estimativa é que 90% (noventa por cento) dos créditos judiciais utilizados em compensação sejam relativos à exclusão do ICMS da base de cálculo dos tributos.

44. No caso de créditos oriundos de ações judiciais, verifica-se que as decisões a eles relativas normalmente abrangem período superior a um ano, sendo comum abrangerem vários anos-calendário, motivo pelo qual há um acúmulo de créditos.

45. Para resguardar a arrecadação federal ante a possibilidade de utilização de créditos bilionários para a compensação de tributos, propõe-se alteração do art. 74 da Lei nº 9.430, de 1996, e inclusão do art. 74-A, para que seja implementado um limite mensal à compensação de débitos utilizando créditos oriundos de ações judiciais, fracionando sua utilização no tempo.

46. A medida não impacta a utilização de créditos de menor valor, ou seja, não se aplica às compensações em que o crédito é inferior a R\$ 10 milhões (dez milhões de reais). A partir desse patamar, por meio de Portaria do Ministro de Estado da Fazenda, o valor poderá ser escalonado para utilização ao longo do tempo.

Pressupostos de Relevância e Urgência da Medida Provisória

47. A revogação de benefícios tributários está alinhada ao comando emanado do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, o qual determina que o montante total dos incentivos e benefícios não devem ultrapassar 2% (dois por cento) do Produto Interno Bruto no prazo de 8 (oito) anos, contado do prazo de vigência da emenda. De acordo com a Mensagem Presidencial relativa ao Plano Plurianual 2024-2027, estima-se que os subsídios tributários representarão 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) do PIB em 2024.

48. A relevância da medida está demonstrada pelo seu impacto fiscal, que pode comprometer o alcance da meta fiscal estabelecida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. A urgência da medida está relacionada à necessária recomposição da base tributável a partir de 2024.

49. Em relação à desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, a relevância e a urgência da medida decorrem da necessidade de dar tratamento tributário adequado a determinados setores cujo crescimento e formalização das relações de trabalho se pretendia estimular por meio da desoneração da folha.

50. A revogação do § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, incluído pelo art. 4º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, é uma medida de isonomia tributária.

51. Por fim, no que se refere à limitação de créditos decorrentes de decisão judicial, a relevância e a urgência estão demonstradas pelo impacto da compensação tributária na arrecadação federal, especialmente em razão de créditos oriundos de ações judiciais.

Impacto Orçamentário-Financeiro da Medida Provisória

52. Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que, de acordo com a análise realizada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, estima-se:

52.1. impacto positivo da ordem de R\$ 6,01 bilhões (seis bilhões e 10 milhões de reais) em 2024 em relação à revogação do art. 4º da Lei nº 14.148, de 2021, que reduz a 0% (zero por cento) as alíquotas do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos (PERSE); e

52.2. impacto negativo da ordem de R\$ 5,62 bilhões (cinco bilhões, seiscentos e vinte milhões de reais) em 2024, em relação à desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento.

53. Cabe mencionar, para fins do art. 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, que o saldo positivo de arrecadação decorrente desta Medida Provisória poderá ser indicado como medida de compensação para a renúncia de receita decorrente do Projeto de Lei de Conversão nº 20, de 2023, em fase de sanção presidencial.

54. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Medida Provisória que ora submeto a sua apreciação.

Respeitosamente,

FERNANDO HADDAD
Ministro de Estado da Fazenda