



Nota Técnica Nº 19, de 2016

Núcleo da Receita
Maria Emília Miranda Pureza

março/2017

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 720, de 29 de março de 2016.

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.

CONOF/CD

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 19/2016

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 720, de 29 de março de 2016.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 720, de 29 de março de 2016, que *“Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, relativo ao exercício financeiro de 2015, com o objetivo de fomentar as exportações do País”*.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art.19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual 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 de medida provisória”*.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória 720/2016 autoriza a União a entregar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o montante de R\$ 1.950 milhões à título de auxílio financeiro para o fomento das exportações relativo ao exercício de 2015.

Dispõe a MP que os recursos serão distribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em três parcelas iguais de R\$ 650 milhões, até o último dia útil dos meses de abril, maio e junho de 2016. À Secretaria do Tesouro Nacional caberá definir a forma de entrega dos recursos, podendo prever antecipação de parcelas, desde que observada a isonomia.

A parcela pertencente a cada ente subnacional será proporcional aos coeficientes individuais de participação discriminados em anexo à MP. Conforme registra a Exposição de Motivos nº 28/2016 MF, que acompanha a proposição, tais coeficientes foram definidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, conforme entendimentos havidos entre os governos estaduais, sendo que os coeficientes para 2015 encontram-se no Memorando nº 422/2015/CONFAZ/MF-DF, de 28 de abril de 2015, repassado à Secretaria do Tesouro Nacional pelo Secretário Executivo do CONFAZ.

Do montante que cabe a cada Estado, a União entregará 75% diretamente ao próprio Estado, enquanto que os 25% restantes serão entregues aos seus Municípios, com base nos coeficientes individuais de participação na distribuição do ICMS, adotados no exercício de 2015.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Do montante apurado, serão deduzidos os valores das dívidas vencidas e não pagas, sendo consideradas primeiramente as contraídas junto à União, vindo em seguida, em ordem de preferência: as contraídas com garantia da União e as contraídas junto a entidades da administração federal indireta.

De acordo com a EM, “a urgência e a relevância da medida se justificam pela necessidade de garantir a entrega tempestiva dos recursos previstos no orçamento da União às Unidades Federadas, ao longo deste exercício de 2016, possibilitando a adequada execução das programações orçamentárias dos Entes Federados.”

Cumpra observar que a presente iniciativa não se confunde com as transferências estabelecidas por meio da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, (Lei Kandir), que desonerou da incidência do ICMS os produtos primários e semielaborados destinados a exportação.

Na verdade, seu embasamento legal remonta à promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que introduziu o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que prevê a entrega de recursos pela União aos Estados e ao DF, nos seguintes termos:

“Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Embora o cumprimento desse dispositivo ainda dependa de regulamentação por lei complementar específica, isso não impediu que, a partir de 2004, as leis orçamentárias anuais passassem a prever dotações para o repasse a Estados, DF e Municípios, a título de Auxílio Financeiro, permitindo, assim, acomodar os pleitos desses entes junto ao Congresso Nacional. Devido a isso, o montante do auxílio vem sendo definido, anualmente, durante a tramitação do orçamento geral da União, em conjunto com a compensação prevista na Lei Kandir.

Para o exercício de 2015, a Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária Anual/2015) havia consignado recursos no montante de R\$ 1.950 milhões para a ação “0E25 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações”. Contudo, tais recursos não chegaram a ser pagos no exercício, tendo sido inscritos em restos a pagar. O curioso é que, com o intuito de viabilizar o atendimento da transferência pretendida pela presente MP, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 721, de 29 de março de 2016, por meio da qual contempla essa programação com a abertura de crédito extraordinário no valor de R\$ 1.950 milhões.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, 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”, 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.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16, §1º, estabeleceu os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

“§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A MP 720/2016 autoriza a prestação de auxílio financeiro a Estados e Municípios, o que, nos termos do art. 25 da LRF, configura transferência voluntária cuja concretização depende do cumprimento dos seguintes requisitos:

“Art. 25...

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - VETADO

III - observância do disposto no inciso X do art. 167¹ da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.”

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, conforme observado acima, a Lei Orçamentária de 2015 previu dotação específica e suficiente para o atendimento da prestação de auxílio financeiro aos entes subnacionais na forma pretendida pela presente MP. Como o pagamento não foi efetuado no próprio exercício, procedeu-se à inscrição dessa despesa em restos a pagar. Por meio dessa providência, foram cumpridas as condições legais para que a administração pública promova a execução financeira dessa rubrica no presente exercício de 2016.

Contudo, paralelamente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Medida Provisória nº 721/2016 que abre crédito extraordinário no valor de R\$ 1.950 milhões em favor de “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para o Fomento das Exportações”. Por meio dessa iniciativa, buscou o

¹ Constituição Federal:
“Art. 167. São vetados:

....

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Poder Executivo viabilizar a consignação de recursos para o atendimento de repasses às entidades subnacionais, desconsiderando, assim, os restos a pagar inscritos anteriormente.

De toda sorte, seja pela via de sua inscrição em restos a pagar, seja pela via da eventual aprovação do crédito extraordinário, somos levados a concluir que existe autorização orçamentária para o atendimento da despesa prevista na Medida Provisória nº 720/2016.

Esses são os subsídios.

Brasília, de de 2016.

Maria Emília Miranda Pureza
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira