



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF

NOTA TÉCNICA Nº 12/2008

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 429, de 12 de maio de 2008, que autoriza a União a participar em Fundo de Garantia para a Construção Naval – FGCN, para a formação de seu patrimônio e dá outras providências.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete à deliberação do Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 30/2008-CN (nº 260/2008, na origem), a Medida Provisória nº 429, de 12 de maio de 2008, que autoriza a União a participar de Fundo de Garantia para a Construção Naval – FGCN, e dá outras providências.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, 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 de Medida Provisória”.

II – SÍNTSE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 429/2008 implementa as seguintes medidas destinadas ao fortalecimento da indústria naval e do comércio exterior: institui o Fundo de Garantia para a Construção Naval – FGCN; permite ao BNDES efetuar financiamentos em euro; autoriza o BNDES a constituir subsidiárias no exterior; permite a adoção de providências contra práticas elisivas na aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias; amplia o volume total das operações de crédito passíveis de serem subvencionadas com equalização de taxa de juros e bônus de adimplência; aperfeiçoa os mecanismos de crédito à exportação, inclusive aqueles dirigidos às micro e pequenas empresas.

Dentre as principais medidas, encontram-se a autorização para o aporte de R\$ 400 milhões para a integralização de cotas do FGCN, realizada por meio de ações de sociedade de economia mista federal, e a alteração da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, elevando de R\$ 3 bilhões para R\$ 12 bilhões, o limite total dos empréstimos e financiamento autorizados a receberem subvenção econômica de equalização de taxas de juros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

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 da 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 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, cabe analisar primeiramente, a participação da União na constituição do FGCN. De acordo com o § 3º do art. 1º da MP 429, de 2008, a integralização de cotas no valor de R\$ 400 milhões será realizada por meio de ações de sociedade de economia mista federal, excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União. Essa operação configura uma mera troca de ativos patrimoniais da União que não afeta receitas ou despesas públicas federais.

Porém, considerando que a constituição ou aumento da participação da União no capital de quaisquer entidades e sob qualquer forma, sempre configura uma mera troca de ativos (ainda que seja a troca de disponibilidades financeiras por bens imóveis), entendemos que a aquisição de cotas do FGCN pela União, deve obedecer ao art. 13, da Lei 11.514, de 13 de agosto de 2007, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2008:

*“Art. 13. A Lei Orçamentária de 2008 discriminará em categorias de programação específicas as dotações destinadas:
IX - à participação em constituição ou aumento de capital de empresas;”*

Portanto, entendemos que a operação em questão deve ser objeto de crédito adicional específico para que seja incluída na Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008, Lei Orçamentária Anual para 2008.

Lembramos, ainda, que a concessão de garantias, por parte do FGCN deverá obedecer aos critérios especificados no art. 40¹ da LRF.

¹ LRF:

“Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado.”⁵

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

No que se refere à concessão de subvenção econômica de que trata a Lei 11.529, de 2007, cumpre esclarecer inicialmente que o seu objetivo é alavancar a utilização de diversas fontes de recursos para o financiamento de empresas. Esse modelo tem sido adotado nos últimos anos, principalmente no financiamento agropecuário, com efeitos positivos sobre a disponibilização de recursos para aquele setor.

De acordo com a MP, o valor total de empréstimos e financiamentos passíveis de serem beneficiados por equalizações de taxas e bônus de adimplência está sendo ampliado de R\$ 3 bilhões para R\$ 12 bilhões, o que trará significativo impacto às despesas orçamentárias com esse tipo de subvenção econômica, apresentando inconvenientes no que se refere ao cumprimento de requisitos de adequação orçamentária e financeira.

Em primeiro lugar, lembramos que as despesas da União com equalizações de taxas enquadram-se no Grupo de Natureza de Despesa “Outras Despesas Correntes”, e constituem despesas de caráter não-financeiro, cujos desembolsos comprometem de forma direta o atingimento da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2008.

De outro lado, a viabilização de investimentos e da comercialização das empresas pertencentes aos setores contemplados pela Medida Provisória, dada a sua natureza, exige financiamentos de médio a longo prazo, que implicarão a concessão de subvenções por períodos superiores a 2 anos. Essa necessidade de recursos caracteriza a criação de uma despesa obrigatória de caráter continuado (art.17 da LRF):

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

Diante disso, a Medida Provisória deveria atender aos seguintes requisitos constantes da LRF:

“Art. 17....

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no parágrafo anterior não se aplica à concessão de garantia por:

- I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;
- II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Exceuta-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação;

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao resarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

§ 2º Para efeito do atendimento do parágrafo anterior, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.”

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;”

Examinando a proposição em tela, porém, verificamos que não permite estimativa dos custos para os cofres da União e não apresenta medidas de compensação de caráter permanente. Deve-se considerar, ainda, que a sua implementação comprometerá o alcance da meta de superávit primário estabelecida na LDO – 2008.

Esses são os subsídios julgados pertinentes.

Brasília, 20 de maio de 2008.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAÚJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira