



NOTA TÉCNICA Nº 7/2007

SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 347, 22 DE JANEIRO DE 2007.

1. INTRODUÇÃO

Esta nota técnica atende a 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” [grifo nosso].

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 30, de 2007 (na origem), a Medida Provisória nº 347, de 22 de janeiro de 2007 (MP 347/07), que “*Constitui fonte de recursos adicional para ampliação dos limites operacionais da Caixa Econômica Federal - CEF.*”

Recebida no Congresso Nacional no decorrer do recesso Parlamentar, a MP teve sua tramitação e prazos suspensos, na forma do que estabelece o art. 62, § 4º da Constituição. Retomados os trabalhos legislativos, com a inauguração da nova Legislatura, teve fixado o seu cronograma de tramitação – inclusive com a definição do prazo para a apresentação de emendas – e foi remetida à Comissão, nos termos do que estabelecem as normas regimentais pertinentes à matéria.

2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA E ASPECTOS RELEVANTES

2.1. Síntese da Medida Provisória

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos Interministerial nº 5/2007-MF, de 5 de janeiro de 2007, formalizada pelos Ministros da Fazenda (MF) e do Planejamento (MP), que instrui a proposição, a Medida Provisória em questão tem como objetivo básico o de: constituir “*fonte de recursos adicional para permitir o financiamento de ações de investimento na área de saneamento básico, mediante aumento do patrimônio de referência e, portanto, da capacidade operacional da CAIXA, principal agente financeiro federal atuando no setor, que precisa atender aos requisitos estabelecidos pelo Banco Central do Brasil para viabilizar a realização desses investimentos.*” Em outras palavras, com o propósito de viabilizar a ampliação da capacidade operacional da CAIXA no campo dos financiamentos aos setores público e privado para empreendimentos nas áreas do SANEAMENTO BÁSICO, da HABITAÇÃO POPULAR e de outras previstas no estatuto social da CEF.

O pressuposto é o de que, por meio dessa medida, se promova não só a melhoria das condições de vida das populações que não se acham adequadamente atendidas com serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com habitações de qualidade satisfatória, mas também o aumento da oferta de empregos. Tudo isso, em consonância com as políticas públicas aprovadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, consubstanciadas, sobretudo, no Plano Plurianual.

Salienta, a Exposição de Motivos, que essa medida é necessária para dar amparo às contratações de empreendimentos dessas áreas com os estados, municípios e empresas controladas, no volume pretendido pelo Governo Federal, dada a insuficiência das margens atuais da CAIXA. Quanto à forma adotada, sugere ser a mais adequada pelo fato de que essa fonte de recursos será contabilizada como instrumento híbrido de capital e dívida, em conformidade com o disposto na Resolução nº 2.837, de 30 de maio de 2001, do Conselho Monetário Nacional - CMN, parte da qual transcrita abaixo, aumentando o seu patrimônio de referência.

*“RESOLUCAO 2.837/2001 ... O Banco Central do Brasil ... torna público que o CMN ... R E S O L V E U: Art. 1º - Definir como **Patrimônio de Referência (PR)**, para fins de apuração dos limites operacionais, o somatório dos níveis a seguir discriminados: I – nível I ...; II - nível II: representado pelas reservas de reavaliação, reservas para contingências, reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos, ações preferenciais cumulativas, ações preferenciais resgatáveis, dívidas subordinadas e instrumentos híbridos de capital e dívida.*

*Parágrafo 1º - Os instrumentos híbridos de capital e dívida referidos no inciso II deste artigo: I - não podem conter qualquer garantia oferecida pelo emissor, ou por pessoa física ou jurídica a ele ligada que componha o conglomerado econômico-financeiro, conforme disposto no art. 3º da Resolução nº 2.723, de 31 de maio de 2000, com a redação dada pela Resolução nº 2.743, de 28 de junho de 2000; II - **devem ser integralizados em espécie**; III - devem ter seu pagamento subordinado ao pagamento dos demais passivos da instituição emissora, na hipótese de dissolução; IV - não podem prever prazo de vencimento; V - não podem ser resgatados por iniciativa do credor; VI - devem conter cláusula estabelecendo sua imediata utilização na compensação de prejuízos apurados pela instituição emissora quando esgotados os lucros acumulados, as reservas de lucros, inclusive a reserva legal, e as reservas de capital; VII - devem permitir a postergação do pagamento de encargos enquanto não estiverem sendo distribuídos dividendos as ações ordinárias referentes ao mesmo período de tempo; VIII - devem conter cláusula prevendo obrigatoriedade de postergação do pagamento de encargos ou resgate, inclusive parciais, caso implique desenquadramento da instituição emissora em relação ao nível mínimo de Patrimônio Líquido Exigido (PLE) e demais limites operacionais estabelecidos na regulamentação em vigor; IX - ...; X - devem ser nominativos; XI - ...*

*Parágrafo 2º Os instrumentos que atendam aos requisitos do parágrafo anterior, à exceção dos incisos IV, VI, VII e IX, podem integrar o nível II na qualidade de dívidas subordinadas, **vedados o resgate ou amortizações antes de decorrido prazo mínimo de cinco anos.***

Art. 2º - Dependem de prévia autorização do BACEN: I - a elegibilidade dos instrumentos híbridos de capital e dívida e as dívidas subordinadas para integrarem o nível II de PR de que trata o art.1º, inciso II”.

Além disso, a EM informa que a operação não irá gerar impactos no resultado primário do Governo Central, por referir-se à concessão de empréstimo a agente financeiro federal, registrado como ativo financeiro União, sendo ela, em contrapartida, registrada no passivo da CAIXA. Informa, também, que os recursos utilizados nessa operação serão oriundos do superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2006. Trata-se, portanto, de operação de natureza financeira (inversão) realizada com recurso de similar natureza (superávit), não alterando o equilíbrio do resultado primário.

Em relação aos fundamentos de “urgência” e “relevância”, essenciais para permitir o emprego da medida provisória, a Exposição de Motivos indica o “*interesse econômico e social na implantação dos referidos projetos [de saneamento básico e*

habitação] *para o País*” tendo em vista a urgência de “*garantir a universalização do serviço*” e de contribuir para o aumento da oferta de empregos.

2.1. Aspectos Relevantes para a Análise de Adequação

Importa analisar com maior atenção, em relação ao que propõe a MP, quanto à admissibilidade orçamentária e financeira, as suas repercussões sobre a Lei Orçamentária Anual -- LOA (pelo aumento da despesa ou pela redução da receita), sobre a programação contida Plano Plurianual (Leis nºs 10.933/2004, 11.318/2006 e outras) e sobre as disposições da LDO/2007 (Lei nº 11.439, de 29/12/2006), inclusive quanto às normas da LRF. Sob essa perspectiva constatamos:

1) No Contexto da Lei Orçamentária de 2007 (à espera de sanção):

- a) Que embora tal operação não se destine à formal elevação do capital dessa empresa pública, ela representa uma saída de recursos do caixa do Tesouro, devendo, portanto, tramitar pelo Orçamento da União quando da efetiva implementação da medida. Por ora, segundo os termos da MP, o ato se limita a autorizar a União a “*conceder crédito à CAIXA... em condições financeiras e contratuais ...*”, o qual “*será concedido assegurada equivalência econômica em relação ao custo de captação*”. Tanto isso é verdade que a MP, embora não promova os ajustes necessários na programação da Unidade Orçamentária 74101 – Operações Oficiais de Crédito – Recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro, teve o cuidado de indicar que o “*superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício de 2006 poderá ser destinado à cobertura: I – do crédito [à CAIXA].*” Note-se que o texto legal dá caráter optativo no uso dessa fonte para a cobertura da operação;
- b) Que a Unidade Orçamentária mencionada no item precedente não possui dotação com saldo suficiente para dar suporte à operação pretendida, dada a magnitude dessa (R\$ 5,2 bilhões). Naturalmente, a implementação de tal autorização – que dá suporte à inversão financeira pretendida --, se ocorrer, deverá dar-se por meio do instrumento adequado, ou seja, pela inclusão da dotação respectiva na Lei Orçamentária ou por intermédio de crédito adicional, com clara especificação da fonte, até mesmo em respeito às normas fixadas pela LDO vigente;
- c) Que se tratando de operação pendente de providências complementares, como apontado no item precedente, a MP não representa, em si, gastos ou perdas de receitas para ou Erário. Não obstante, causa estranheza que tal ato legal não tenha promovido, desde logo, o ajuste no orçamento, indispensável à luz do que estabelece o art. 6º da LDO/2007, nos termos do qual a operação precisaria ser caracterizada como símile de participação acionária para legitimar o recebimento do recurso;
- d) Que os efeitos da viabilização de novas operações da CAIXA com entes estaduais e municipais devem ser positivos para o Erário, na medida em que os empreendimentos típicos das áreas de saneamento básico e habitação geram emprego, consumo e circulação de riquezas, ampliando a base de eventos tributáveis pela União e pelas demais esferas.

2) No Plano Plurianual e respectivo projeto de Revisão (PLN 16/06-CN):

a) Que o Plano Plurianual vigente inclui, entre os “desafios” que articulam a “Orientação Estratégica do Governo”, os itens 6 e 12, que estabelecem:

“6) *implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente;*

12) *ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo;”*

Quanto ao “desafio” nº 6, as diretrizes a ele relacionadas incluem, entre outras relevantes para a análise em questão, as seguintes:

“5) produção habitacional e urbanização de qualidade para o atendimento às populações de baixa renda, em condições adequadas de financiamento;

6) descentralização e desburocratização do acesso ao crédito e aos programas habitacionais, de saneamento e de mobilidade urbana;

9) articulação das fontes de financiamento existentes e busca de novas fontes estáveis e permanentes;

12) viabilização do acesso à água potável para a população, acompanhado de medidas de saneamento e tratamento de efluentes ...;

22) implementação de política de resíduos sólidos.”

Quanto ao “desafio” nº 12, importa salientar as diretrizes:

“ 3) *recuperação do papel de fomento ao desenvolvimento econômico, regional e social dos agentes financeiros públicos, com estímulo à aproximação entre os agentes financeiros e o setor produtivo;*

6) *incentivo às instituições financeiras para o desenvolvimento de linhas de crédito e mecanismos inovadores que estimulem o consumo;”*

Portanto, fica evidente a compatibilidade do crédito viabilizado pela MP em análise com as orientações estratégicas e programáticas do Plano Plurianual.

3) Na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 (Lei nº 11.439/06):

a) Que o art. 6º, Parágrafo único, III, da LDO/2007, estabelece as situações em que o Tesouro pode destinar recursos a entidades vinculadas sem que tais precisem ter todas as suas operações incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade da União. No caso em análise, a operação teria de ser caracterizada como “participação acionária” a partir do raciocínio de que um “instrumento híbrido de capital e dívida” possui essa natureza, devendo, em consequência, ser caracterizado como inversão financeira no orçamento.

“Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indireta-mente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no SIAFI.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo:

I - os fundos de incentivos fiscais ...;

II - os conselhos de fiscalização de profissões ...;

III - as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de:

- a) participação acionária;
- b) pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços;
- c) pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e
- d) transferências para aplicação em programas de financiamento, nos termos dos arts.159,I, c, e 239, §1º, da Constituição [fundos constitucionais e BNDES].”

- b) Que o art. 99, I, dessa LDO, indica como prioridades, para fins das políticas de aplicação da CAIXA, como uma de suas agências financeiras oficiais de fomento, as ações voltadas à: *“redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações mais carentes, via financiamentos a programas habitacionais de interesse social, projetos de investimento em saneamento básico ... desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural;”*
- b) Que no Anexo I dessa LDO, que trata das prioridades e metas para a ação do Governo, acham-se incluídas várias ações do programa 0122 (*“Serviços Urbanos de Água e Esgotos”*), dentre as quais cumpre destacar:
 - 1) 002L - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário em Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e RIDES para Prevenção e Controle de Doenças, tendo por meta: 33.334 famílias beneficiadas;
 - 2) 002M - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas e RIDES para Prevenção e Controle de Doenças, tendo por meta de atendimento 25.598 famílias beneficiadas;
 - 3) 0586 - Apoio a Projetos de Ação Social em Saneamento (PASS), tendo por meta de atendimento: 64.947 famílias beneficiadas;
 - 4) 5528 - Saneamento Básico para Controle de Agravos, tendo por meta de atendimento: 150.000 famílias beneficiadas.
- c) Que nesse Anexo da LDO acham-se incluídas várias ações dos programas 1128 e 9991 (*“Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários”* e *“Habitação de Interesse Social”*), tais como:
 - 1) 0584 - Apoio a Projetos de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado), tendo por meta: 210.842 famílias beneficiadas;
 - 2) 0634 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, tendo por meta de atendimento: 13.391 famílias beneficiadas;
 - 3) 0644 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar-Brasil), tendo por meta de atendimento: 21.600 famílias beneficiadas;
 - 4) 0646 - Apoio a Projetos de Saneamento Ambiental em Assentamentos Precários (PAT/PROSANEAR), tendo por meta de atendimento: 9.735 famílias beneficiadas;
 - 5) 006B - Apoio a Projetos de Habitação Popular com Materiais não Convencionais, tendo por meta de atendimento: 603 famílias beneficiadas;
 - 6) 0648 - Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda, tendo por meta de atendimento: 8.130 famílias beneficiadas;
 - 7) 0703 - Subsídio à Habitação de Interesse Social (Lei nº 10.998, de 2004), com alocações previstas de R\$ 450,0 milhões em 2007, segundo o Plano Plurianual.
- d) Que o art. 63, § 12, da LDO/2007 estabelece: *“Nos casos de abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro, as exposições de motivos conterão informações relativas a: I - ...; III – valores do superávit financeiro já utilizado para fins de abertura de créditos adicionais, detalhando-os projeto de lei e medida provisória em tramitação no Congresso Nacional, inclusive o ato a que se referir a exposição de motivos, demonstrando-se o saldo do superávit financeiro de 2006 por fonte de recursos.”*

- e) Que o art. 63, § 14, da LDO/2207 estabelece: “Os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.”
- f) Que o art. 100 da LDO/2007 estabelece “Os encargos de empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.” [Lei que regulamenta o art. 159 da Constituição e que institui os Fundos Constitucionais].

4) Na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00):

Que o a operação pretendida não apresenta conflito com nenhuma das restrições contidas nos arts. 35 a 37 da LRF, nem, tampouco implicações em relação aos capítulos desta que tratam da Receita e Despesa públicas.

3. COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A 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”, estabelece, em seu art. 5º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs “abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [LRF], a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Assim, a admissibilidade orçamentária e financeira da Medida Provisória em análise deve ser apurada a partir de algumas indagações, ou seja:

- a) Considerando que os elementos apontados no item precedente oferecem uma boa indicação das orientações político-programáticas e orçamentárias do Governo nas áreas de saneamento básico e habitação e das políticas oficiais para as agências financeiras oficiais de fomento, seria válido concluir que a MP nº 347/2007 apresenta adequação programática, orçamentária e financeira em relação à LOA/2007 e ao PPA ?
- b) Considerando que a MP em análise não tem por objeto a abertura de crédito adicional – embora a sua operacionalização requeira essa providência –, mas sim a prévia autorização para aporte de crédito à CAIXA, em operação tipicamente financeira, dependente de atos formais posteriores, seria pertinente avaliar a sua adequação às normas fixadas pelos arts. 63, §§ 12 e 14 da LDO/2007 ou estaria a adequação a tais preceitos pendente de verificação apenas quando da respectiva viabilização orçamentária ?
- c) Considerando que, segundo apontado na análise dos “Aspectos Relevantes para a Análise de Adequação”, a operação se caracteriza como autêntica

“Inversão Financeira” (GND 5) do Tesouro – seja situando-a como “*participação acionária*” (para respeitar o art. 6º da LDO), seja tomando-a como “*operação oficial de crédito*” (por representar saída do caixa do Tesouro), seja definindo-a como “*híbrido de participação e empréstimo*”, não seria mais razoável que a MP incluísse artigo abrindo o crédito respectivo (visto que até a fonte de recursos – superávit de 2006 – se acha indicada) ? Nesse caso, dado que a participação acionária tem caráter de despesa primária, não seria melhor optar pela operação oficial de crédito (OOC) para o ajuste orçamentário ?

- d) Considerando que a MP, em seu art. 1º, § 1º, estabelece que “*o crédito será concedido assegurada a equivalência econômica da operação em relação ou custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional, da data de sua efetivação.*”, portanto, deixando claro não existir nenhum subsídio implícito, seria válido concluir que o preceito do art. 100 da LDO/2007 se acha atendido ?
- e) Considerando que a MP tem por objeto a concessão de crédito à CAIXA, não estaria a disposição do inciso do II, do art. 3º da MP (“II – de despesas do orçamento da seguridade social.”) promovendo uma vinculação desnecessária, fora de contexto, e em conflito com as normas da LDO/2007 (art. 63, § 14), que exigem a demonstração de que o emprego de recursos do superávit financeiro, em despesas primárias, se dará sem afetar o resultado primário ?
- f) Considerando que a Constituição Federal, em seu art. 62, § 1º, veda a edição de medida provisória sobre matéria relativa a diretrizes orçamentárias (“*Art. 62, § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) ...; d) ... diretrizes orçamentárias, ...*”) não estaria o Art. 3º, II, da MP, que pode ser interpretado como alterando o art. 63, § 14, da LDO/2007, em conflito com essa norma constitucional relativa aos orçamentos públicos ? A preservação do inciso, com a atual redação, não poderia gerar impacto no resultado primário por viabilizar o emprego de receita financeira para a cobertura de gastos primários vinculados ao orçamento da seguridade social ?

4. CONCLUSÃO

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes propiciar para subsidiar os trabalhos e as decisões da Relatoria e da Comissão.

Brasília, 31 de janeiro de 2007.

OSVALDO MALDONADO SANCHES
Consultor de Orçamento