



## NOTA TÉCNICA Nº 08/2007

### SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 349, 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 32, de 2007 (na origem), a Medida Provisória nº 349, de 22 de janeiro de 2007 (MP 349/07), que “*Institui o Fundo de Investimento do FGTS - FI-FGTS, altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e dá outras providências.*”

Recebida no Congresso Nacional durante o 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, a MP foi lida, teve fixado o seu cronograma de tramitação – inclusive com a fixação 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 (EMI) nº 002/2007/MTE/MF/MCidades, de 15 de janeiro de 2007, formalizada pelos Ministros do Trabalho e Emprego (MTE), da Fazenda (MF) e das Cidades, que instrui a proposição submetida à deliberação do Congresso Nacional, a Medida Provisória em questão tem como objetivo “*a criação do FI-FGTS - Fundo de Investimento do FGTS, caracterizado pela aplicação de recursos do FGTS, com o objetivo de ampliar e alavancar as aplicações em novos empreendimentos nos setores de energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento, com possibilidade de distribuição dos resultados aos trabalhadores ou, alternativamente, mediante participação direta do*

*trabalhador nos resultados dos investimentos, por meio de saque de parte de sua conta vinculada.”* .

A EMI também esclarece que *“O FI-FGTS deverá investir em ativos financeiros (cotas de fundos, ações e debêntures) alocados para o financiamento de novos empreendimentos dos setores de infra-estrutura eleitos, a partir de operações originadas no mercado de capitais”*. Todavia, o texto da MP 349/07 não aborda que ativos financeiros podem ser adquiridos pelo FI-FGTS, mas apenas define que a Caixa Econômica Federal, gestora desse Fundo, deve elaborar seu regulamento, que deverá ser aprovado pelo Conselho Curador do FGTS. A aprovação dos investimentos a serem realizados com recursos do FI-FGTS ficará a cargo do Comitê de Investimento (CI), cuja constituição também é de responsabilidade do Conselho Curador do FGTS. Convém lembrar que esse Conselho é formado por oito representantes do Governo, quatro representantes de entidades patronais e quatro representantes de entidades laborais.

No âmbito do art. 2º, a MP 349/07 autoriza a aplicação de “R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) do patrimônio líquido do FGTS para integralização de cotas do FI-FGTS”. Mediante decisão do Conselho Curador do FGTS, esse valor poderá ser elevado para 80% patrimônio líquido do FGTS registrado em 31 de dezembro de 2006, estimado em R\$ 20,9 bilhões. É oportuno destacar que a razão principal do FGTS vir gerando resultados positivos nos seus balanços é o fato dos juros obtidos nas aplicações do ativo do FGTS (disponibilidades financeiras e financiamentos para habitação e saneamento) serem superiores aos juros pagos para remunerar as contas vinculadas (passivo)<sup>1</sup>. Graças à existência de resultados positivos sem nenhum comprometimento legal, como a aplicação no Fundo de Investimento criado pela MP 349/07, o FGTS, em 2005, pode subsidiar parcialmente os financiamentos para 227,6 mil famílias de baixa renda, representando um benefício de quase 900 milhões de reais<sup>2</sup>.

A EMI cita que *“a aplicação de parte dos recursos do FGTS no FI-FGTS não implica em risco para os trabalhadores. Por um lado, o risco do FGTS é inferior a seu Patrimônio Líquido, o qual, já considera a plena satisfação do direito individual do trabalhador, titular da conta vinculada, que possui seus valores devidamente individualizados no passivo do Fundo. Por outro lado, o saldo das contas vinculadas do trabalhador é garantido pelo Governo Federal, conforme dispõe o artigo 13 da Lei nº 8.036, de 11.05.90 - que é o normativo legal de regência do FGTS”*. Todavia há alguns aspectos relevantes na MP 349/07 que podem implicar em risco de prejuízo para as contas vinculadas do FGTS.

---

<sup>1</sup> As disponibilidades do FGTS são aplicadas em títulos do tesouro que rendem para o FGTS a taxa Selic. Os financiamentos para habitação e saneamento, em 31 de dezembro de 2005, somavam 99.896 contratos, com taxas de juros média de 5,61% ao ano. As contas vinculadas são remuneradas, em média, com TR mais 3,12% ao ano, o que corresponde, considerando a TR de dezembro de 2006, a uma taxa de 5,11% ao ano. Além da diferença de juros, as contribuições sociais criadas pela Lei Complementar nº 110/2001 também contribuem fortemente para o resultado positivo do FGTS. Por outro lado, os subsídios à habitação para população de baixa renda, o pagamento de encargos ao agente operador e decisões judiciais, como as referentes aos expurgos dos Planos Verão e Collor II, afetam negativamente o resultado do Fundo.

<sup>2</sup> Ainda não estão disponíveis os números finais de 2006, porém a expectativa é que tenham sido superiores aos de 2005.

A Lei complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, estabeleceu que os complementos de atualização dos Planos Verão e Collor deveriam ser creditados das contas vinculadas do FGTS até janeiro de 2007. Todavia, essa mesma Lei, no seu art. 9º, estabeleceu que *“As despesas com as obrigações decorrentes dos montantes creditados na forma do art. 6º poderão ser diferidas contabilmente, para apropriação no resultado do balanço do FGTS, no prazo de até quinze anos, a contar da publicação desta Lei Complementar.”*. Em 2005, tendo em vista o FGTS estar condições financeiras mais favoráveis, a amortização das despesas dos expurgos foi reduzida de 15 para 11 anos. Contudo, apesar dessa aceleração, em 2005, ainda faltava diferir R\$ 31,1 bilhões, com um patrimônio líquido de R\$ 19,8 bilhões. Caso tenha sido mantido em 2006 o mesmo critério de diferimento adotado em 2005<sup>3</sup>, ainda haveria por diferir cerca de R\$ 25 bilhões. Logo, o patrimônio líquido do FGTS, apurado em 31 de dezembro de 2006, de aproximadamente R\$ 20,9 bilhões, trata-se apenas de um artifício contábil, autorizado por lei. De fato, o FGTS teria um passivo descoberto de cerca de R\$ 4 bilhões.

Esse valor deverá ser coberto com a arrecadação da contribuição sobre a demissão sem justa causa criada pela Lei Complementar nº 110/01, bem como pelo resultado de juros das aplicações do FGTS. Todavia, há o risco de piora nos indicadores hoje positivos para o FGTS, como a taxa Selic muito superior à TR e os depósitos em contas vinculadas muito superiores aos saques. Como a MP 349/07 estabelece, nos seus arts. 1º e 3º que os investimentos no FI-FGTS não têm cobertura de risco de crédito nem da Caixa Econômica Federal nem do Tesouro Nacional, um eventual prejuízo do FI-FGTS pode levar a uma situação de passivo descoberto do FGTS sem cobertura pela União. Convém destacar que no mês de janeiro de 2007 foi creditada a última parcela dos expurgos nas contas vinculadas. Contudo, mais de metade do valor total ainda está por ser amortizado contabilmente.

No seu art. 3º, a MP 349/07 altera o art. 20 da Lei nº 8.036/90, autorizando que o trabalhador aplique até 10% do seu saldo em conta vinculada no FI-FGTS. Tal qual a parcela do patrimônio líquido, esses valores aplicados por decisão do trabalhador não têm cobertura de risco de crédito nem da Caixa Econômica Federal nem do Tesouro Nacional. Logo, um eventual prejuízo do FI-FGTS será arcado pelo trabalhador que investir no mesmo. A MP 349/07 inclusive prevê a necessidade de *“declaração, por escrito, individual e específica, pelo trabalhador, de sua ciência quanto aos riscos do investimento que está realizando.”*

A EMI nº 002/2007/MTE/MF/MCidades, de 15 de janeiro de 2007, no seu item nº 13 afirma que *“A participação do FGTS estará limitada ao valor correspondente a 80% do Patrimônio Líquido - PL registrado no balanço encerrado em 31 de dezembro de 2006 e, ainda, não afetará a rentabilidade mínima para o beneficiário do Fundo, ou seja, TR + 3%.”*. No entanto, o art. 3º da MP 349/07, ao criar o inciso XVII do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.036/90, deixa claro que a aplicação que vir a ser feita pelo trabalhador no FI-FGTS configurará uma movimentação da conta vinculada do FGTS. Além disso, a inclusão promovida pela MP em análise do parágrafo 13, do art. 20, da Lei nº 8.036/90, define que o Tesouro Nacional não garante o saldo movimentado da conta vinculado do trabalhador para o FI-FGTS.

---

<sup>3</sup> O Balanço Patrimonial do FGTS de 2006 não está ainda disponíveis para análise, embora já tenha sido apurado pela Caixa Econômica Federal, tendo em vista que ainda não foi apreciado pelo Conselho Curador do FGTS.

Portanto, não apenas a rentabilidade mínima não está garantida como há o risco de haver rentabilidade negativa. A própria EMI, no seu item nº 19, reconhece que o trabalhador que decidir aplicar no FI-FGTS correrá risco de prejuízo, embora também tenha a possibilidade de ter uma rentabilidade superior a TR + 3º ao ano, tal qual se verificou com os fundos mútuos de privatização.

A Exposição de Motivos supra citada também afirma que “A MP contém autorização para a aplicação imediata de R\$ 5 bilhões no FI-FGTS, evoluindo gradualmente até 80% do PL do FGTS registrado em 31/12/2006, algo em torno de R\$ 16,7 bilhões, mediante deliberação específica do Conselho Curador do FGTS. Por estar submetida a regime jurídico próprio, a alocação desses recursos no FI-FGTS não será considerada para efeito da contagem do direcionamento de, no mínimo, 60% dos investimentos de habitação popular, no âmbito do programa de aplicações do FGTS, conforme definido no art. 9º, § 3º, da Lei nº. 8.036, de 11 de maio de 1990, percentual este que não restará prejudicado pela adoção da presente medida.”. De fato, as parcelas dos saldos das contas vinculadas que, por decisão dos trabalhadores, vierem a ser aplicadas no FI-FGTS, não serão contabilizadas para efeito de contagem do mínimo de 60% das aplicações do FGTS na habitação popular, pois, conforme analisado anteriormente, tratar-se-á de uma movimentação da conta vinculada. Todavia, a parcela aplicada com recursos do patrimônio líquido do FGTS não se trata de movimentação, mas sim de aplicação do FGTS. Inclusive, o art. 1º da MP 349/07 é claro ao afirmar que “Fica criado o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS caracterizado pela aplicação de recursos do FGTS, destinado a investimentos em empreendimentos dos setores de energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento, de acordo com as diretrizes, critérios e condições que dispuser o Conselho Curador do FGTS” [grifo nosso].

Em relação aos fundamentos de “urgência” e “relevância”, essenciais para o emprego da medida provisória, a Exposição de Motivos Interministerial menciona que:

“22. Segundo estudos de órgãos multilaterais de desenvolvimento e de especialistas o déficit atual em infra-estrutura não permite que o País cresça acima dos 4% ao ano nos próximos quatro anos, como desejado pelo Governo.

23. Os principais gargalos da infra-estrutura são, segundo eles, as estradas, os portos e os projetos de geração de energia, exatamente o que ora se propõe atingir, que representam as limitações físicas ao crescimento e ao escoamento da produção.

24. O Banco Mundial, em estudo divulgado há um ano, concluiu que o Brasil precisa investir 4,4% do seu Produto Interno Bruto (PIB) em projetos de infra-estrutura, em todos os anos até 2025, para chegar à situação atual da Coreia do Sul. Nesse mesmo diapasão, o IPEA calcula que para um crescimento de 5% serão necessários investimentos da ordem de 25% do PIB. Assim, vistos isoladamente, os investimentos são alavanca do crescimento que possibilitam gerar renda e postos de trabalho, e quando direcionados para infra-estrutura completam o círculo virtuoso de garantir sustentabilidade a esse crescimento, daí a relevância da medida ora proposta.

25. Os investimentos nessa área são de médio e longo prazos de maturação e não podem ser postergados, o que exige uma tomada de decisão imediata, sob pena de haver comprometimento de um crescimento mais robusto com reflexos no bem-estar de gerações futuras. Além desse aspecto, os especialistas entendem que

*baixos níveis de investimento em infra-estrutura geram também baixas expectativas nas empresas, que acabam cancelando ou adiando investimentos em novas unidades de produção, prejudicando políticas e iniciativas governamentais de atração do capital privado na infra-estrutura. Por tudo isso, os investimentos em infra-estrutura representam o principal indutor do crescimento econômico sustentado e, ao mesmo tempo, um grande desafio e uma oportunidade para o País, que requer decisões imediatas. Daí a sua urgência.”*

## **2.2. Aspectos Relevantes para a Análise de Adequação**

Importa analisar com maior atenção, em relação às alterações objeto da MP na legislação vigente, quanto à admissibilidade, as modificações que tenham 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). Sob essa perspectiva constatamos:

### **2.2.1. No Contexto da Lei Orçamentária de 2007**

No tocante à aplicação de recursos do FGTS no FI-FGTS, a MP nº 349, de 2007, não apresenta nenhuma repercussão direta ou indireta sobre a LOA. O FGTS é um fundo de natureza privada pertencente aos trabalhadores titulares das contas vinculadas. Portanto, apenas as transferências da União para o FGTS – que não são objeto dessa MP – estão incluídas na LOA, como é o caso das contribuições sociais criadas pela Lei Complementar nº 110/01.

Todavia, no caso de movimentação da conta vinculada do trabalhador para aplicação do FI-FGTS, a MP 349/07 prevê a isenção de imposto de renda. Tendo em vista esta Medida Provisória não trazer nenhuma previsão do montante de recursos que será movimentado das contas vinculadas para esse fundo de investimento, não é apresentada nenhuma previsão de renúncia de receita.

### **2.2.2. No Plano Plurianual 2003-2007**

Em relação à aderência da medida provisória ao PPA 2003-2007, a Exposição de Motivos Interministerial menciona que:

*“7. Além disso, a proposta tem aderência ao PPA 2004/2007. Na Dimensão Econômica de sua estratégia de longo prazo, o PPA ”objetiva promover o crescimento estável da renda e a ampliação do emprego, em quantidade e qualidade. Para tanto se buscará coordenação e o impulso aos investimentos em expansão da capacidade e inovações, condutores da elevação da produtividade e da competitividade, e com ênfase na formação de infra-estrutura e na eliminação da vulnerabilidade externa. As políticas terão por prioridade o fortalecimento das exportações e da substituição competitiva de importações e conquista de mercados internacionais, o que requer o fortalecimento do sistema financeiro e dos mecanismos de financiamento dos investimentos”.*

*8. A escolha dos setores de energia, rodovia, ferrovia, aeroporto, porto e saneamento para investimento, parte da constatação de baixos investimentos nessas áreas, conforme diagnóstico extraído do PPA 2004/2007:“... a baixa taxa de*

*investimento em infra-estrutura nos últimos anos (a única exceção foi o setor de telecomunicações) não apenas tem prejudicado a competitividade da economia nacional - principalmente por causa do elevado custo de transporte - como pode levar ao surgimento de gargalos que inviabilizem um novo ciclo de crescimento. Investimentos expressivos na expansão e recuperação da infra-estrutura são, portanto, condição indispensável para viabilizar um período de crescimento sustentado do País”.*

*9. Isto posto, cabe informar que o projeto de MP vem atender a essas premissas por meio da criação de Fundo de Investimento direcionado ao desenvolvimento e implementação de projetos na área de infra-estrutura, com ênfase nos setores de energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento, aumentando a eficiência na utilização dos recursos do FGTS.”*

Portanto, fica evidente a compatibilidade das medidas propostas pela MP em análise com as orientações estratégicas e programáticas do PPA.

### **2.2.3. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 (Lei nº 11.439/06)**

O art. 99, indica como prioridades, para fins das políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, entre outras, as seguintes ações:

*“- para a Caixa Econômica Federal, redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações mais carentes, via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural;”.*

Portanto, fica evidente a compatibilidade das prioridades propostas pela MP para as agências financeiras oficiais de fomento, no âmbito da LDO. Contudo, a aplicação de recursos do patrimônio líquido do FGTS, baseado num ativo a ser diferido muito superior implica num risco fiscal não previsto na LDO, visto que o Tesouro Nacional é o garantidor do saldo das contas vinculadas do FGTS.

Com o objetivo de buscar o compromisso com a implementação de um orçamento equilibrado, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 maio de 2000, estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem.

Os riscos fiscais são classificados em duas categorias: orçamentários e de dívida. Dentre os eventos que se constituem risco de dívida estão os denominados passivos contingentes, que se refere às dívidas potenciais que podem ser derivadas de diversos fatores e que, devido à suas peculiaridades, ainda não foram reconhecidas pela União como dívida.

### 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 cinco indagações:

- a) Considerando que ainda falta diferir aproximadamente dois terços do total dos expurgos dos Planos Verão e Collor e que o patrimônio líquido do FGTS, apurado em 31 de dezembro de 2006, trata-se apenas de um artifício contábil, autorizado por lei, já que de fato o FGTS tem um patrimônio descoberto, qual a conclusão a que se pode chegar quanto à legalidade da aplicação desses recursos no FI-FGTS sem que a Caixa Econômica Federal garanta uma rentabilidade mínima nem o Tesouro Nacional garanta o saldo das contas vinculadas em caso prejuízo? Isto não representaria um risco fiscal?
- b) Considerando que a parcela aplicada no FI-FGTS com recursos do patrimônio líquido do FGTS não se trata de movimentação, mas sim de aplicação do Fundo, a alocação desses recursos no FI-FGTS não deveria ser considerada para efeito da contagem do direcionamento de, no mínimo, 60% dos investimentos de habitação popular, no âmbito do programa de aplicações do FGTS, conforme definido no art. 9º, § 3º, da Lei nº. 8.036, de 11 de maio de 1990 ?
- c) Considerando que a parcela aplicada no FI-FGTS com recursos do patrimônio líquido do FGTS se trata de mais uma modalidade de aplicação de recurso do Fundo, não se aplicariam os incisos II e III do *caput* do art. 9º da Lei nº 8.036/90, que estabelecem que deve ser garantida correção monetária igual a TR mais 3% ao ano e taxa de juros média mínima, por projeto, de 3 por cento ao ano (totalizando TR + 6% ao ano)? Nesse caso, quem garantiria a remuneração do FGTS, já que a MP 349/07 isenta a Caixa Econômica Federal dessa responsabilidade<sup>4</sup>?
- d) Considerando que a movimentação de recursos da conta vinculada para o FI-FGTS prevista pela MP em análise, possui efeitos sobre a receita, na medida em que isenta o pagamento de imposto de renda, não deveria esse ato legal estar

---

<sup>4</sup> A Lei nº 8.036/90 estabelece que:

“Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:

....

II - correção monetária igual à das contas vinculadas;

III - taxa de juros média mínima, por projeto, de 3 (três) por cento ao ano;”

instruído com os demonstrativos exigidos pela LRF (Lei Complementar nº 101/00) em seus arts. 14 e 16 ?

*“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário- financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”*

- e) Considerando o que estabelece o art. 101 da Lei nº 11.439 (LDO/2007) -- “O projeto ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da LRF, de 2000.” [grifo nosso] – não seria exigível a demonstração dos efeitos das isenções concedidas pela MP 349/07?

#### **4. CONCLUSÃO**

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

Brasília, 07 de fevereiro de 2007

**LEONARDO JOSÉ ROLIM GUIMARÃES**  
Consultor de Orçamento