



Nota Técnica nº 32/2016

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 733, de 14 de junho de 2016.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 733, de 14 de junho de 2016, que *“autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural e altera a Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001”*.

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 nº 733, de 2016, autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural, contratadas até 31 de dezembro de 2011, relativas a empreendimentos localizados na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene.

O art. 1º da MP autoriza a concessão de rebates para a liquidação das dívidas contratadas junto ao Banco do Nordeste do Brasil - BNB, com recursos oriundos do Fundo Constitucional do Nordeste - FNE e com recursos mistos do FNE e de outras fontes. De acordo com a MP, os ônus decorrentes das disposições desse artigo, referentes às operações lastreadas em seus próprios recursos e às operações lastreadas em recursos mistos do FNE com outras fontes contratadas com o BNB, serão assumidos pelo FNE.

O art. 2º autoriza a repactuação das dívidas das operações de crédito rural contratadas junto ao BNB, com recursos oriundos do FNE e com recursos mistos do FNE com outras fontes.

Também é autorizada a concessão de rebate para liquidação das operações de crédito rural contratadas na área de abrangência da Sudene junto aos demais bancos oficiais federais. Nesse caso, o art. 3º, §2º, da MP, estabelece que os ônus serão assumidos pela União.

No art. 4º a MP autoriza a concessão de descontos para a liquidação de dívidas originárias de operações de crédito rural e das dívidas contraídas no âmbito do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR, inscritas em Dívida Ativa da União até 31 de dezembro de 2014. De acordo com o art. 4º, § 3º, fica a União, por intermédio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, autorizada a contratar, com dispensa de licitação, instituições financeiras integrantes da administração pública federal, para adotar as providências necessárias no sentido de facilitar o processo de liquidação de dívidas rurais inscritas na Dívida Ativa da União.

A Exposição de Motivos nº 00084/2016-MF, de 14 de junho de 2016, do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, justifica que as adversidades climáticas enfrentadas pelos produtores rurais na área abrangida pela Sudene têm dificultado a obtenção de renda da atividade agropecuária e, conseqüentemente, a liquidação dos compromissos junto às instituições financeiras. A EM informa que a MP tem como objetivo permitir que os agricultores melhorem sua condição financeira, sem terem suas dívidas enviadas para cobrança judicial ou inscritas na Dívida Ativa da União.

No que diz respeito ao cumprimento dos requisitos de adequação orçamentária e financeira, a Exposição de motivos informa:

“No que se refere ao cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cumpre informar que o Poder Executivo atentará para o limite orçamentário e financeiro no momento de estabelecer as condições para adesão e ressarcimento, por ocasião da edição dos decretos de regulamentação previstos na presente proposta.”

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.”

A Medida Provisória em análise concede rebates de até 95% do saldo devedor atualizado, para liquidação de dívidas oriundas do crédito rural contratadas com recursos do FNE ou mistos relativas a empreendimentos localizados na área de atuação da Sudene. De acordo com a MP, os ônus decorrentes da medida serão suportados pelo próprio Fundo.

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, dispõe no seu art. 6º que são as seguintes as fontes de recursos dos fundos constitucionais:

“Art. 6º **Constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:**

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.” (grifos nossos)

Verifica-se que, nos moldes propostos, Medida Provisória em análise terá como consequência uma significativa redução de receitas de retornos de empréstimos que constituem recursos do FNE. Embora tais receitas não sejam orçamentárias, uma vez que não transitam pela lei orçamentária anual, o impacto financeiro da medida terminará sendo absorvido pelo orçamento da União, já que um subsídio de tal monta tende a afetar a saúde financeira do Fundo, gerando prejuízos que deverão ser compensados implícita ou explicitamente no orçamento, de modo a evitar a redução do patrimônio do FNE.

A MP também autoriza a concessão de rebate para liquidação das operações de crédito rural contratadas junto aos demais bancos oficiais federais. Nesse caso, os ônus serão assumidos pela União.

Para avaliar possíveis impactos orçamentários e financeiros da proposição, vale lembrar algumas características do crédito rural. A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, dispõe em seu art. 48 que o crédito rural é o instrumento de financiamento da atividade rural e será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos. Entre as suas fontes, aquelas que atualmente têm maior expressão no financiamento do crédito rural são as aplicações compulsórias (também conhecidas como exigibilidades bancárias) e as dotações das operações oficiais de crédito (recursos para financiamento e equalização de taxas de juros).

As exigibilidades bancárias decorrem de normas expedidas pelo Banco Central do Brasil que determinam que as instituições financeiras estão obrigadas a aplicar um percentual mínimo dos saldos das rubricas sujeitas ao recolhimento compulsório no financiamento agropecuário. Isso implica que as taxas de juros fixadas para um plano de safra já embutem os custos de captação, administrativos e tributários, a serem suportados pelas instituições financeiras.

As dotações das operações oficiais de crédito, por sua vez, constituem recursos orçamentários aplicados diretamente no financiamento ou na concessão de subvenção de equalização de taxas e de preços. O retorno dessas operações está vinculado ao órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito e são utilizados na concessão de novos empréstimos e subsídios.

Portanto, a previsão de rebates nos saldos devedores de dívidas oriundas do crédito rural contratadas junto aos bancos oficiais tem como efeitos diretos a redução das receitas do órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito, no caso dos financiamentos lastreados em recursos orçamentários, e a elevação de despesas públicas federais para ressarcir os agentes financeiros, no caso de financiamentos lastreados em exigibilidades.

Por fim, há autorização para concessão de descontos para a liquidação de dívidas originárias de operações de crédito rural e das dívidas contraídas no âmbito do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR, inscritas em Dívida Ativa da União até 31 de dezembro de 2014. A operacionalização de tais liquidações será feita mediante a contratação de instituições financeiras integrantes da administração pública federal.

Em síntese, verificamos que os dispositivos constantes da Medida Provisória redundarão em redução de receitas do FNE e das Operações Oficiais de Crédito, assim como no aumento de despesas da União. Sobre a observância dos preceitos da LRF, a Exposição de Motivos 00084/2016-MF, de 2016, informa que “o Poder Executivo atentará para o limite orçamentário e financeiro no momento de estabelecer as condições para adesão e ressarcimento”.

A LRF contém dispositivos destinados a regular os cronogramas de desembolso, com base nos limites orçamentários e financeiros, cabendo destacar os arts 8º e 9º, que dispõem:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Entendemos que a finalidade dos mencionados arts. 8º e 9º da LRF é estabelecer um equilíbrio entre o fluxo de receitas efetivamente arrecadadas e a necessidade de atendimento das despesas já fixadas no orçamento, mas não devem ser utilizados como instrumentos para a compensação de despesas novas, o que pressupõe o contingenciamento de dotações, prática que distorce e prejudica o processo de planejamento.

Da leitura conjunta do art. 14, que trata da redução de receitas e dos arts. 16 e 17 da LRF, que tratam da ampliação de despesas, inclusive as relacionadas a subsídios, depreende-se que, no caso da MP em análise, para cumprir os requisitos de adequação orçamentária e financeira, o ato deveria observar as seguintes disposições:

“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.**

§ 2º”

“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 subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

....”

“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.

§ 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.

§ 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.

....”

Exigências similares constam da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015), no seu art. 113, conforme transcrito a seguir:

“Art. 113. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

Analisando a Medida Provisória nº 733, de 2016, sob o ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, verifica-se que estão ausentes os seguintes elementos:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- declaração do ordenador da despesa de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- demonstração pelo proponente de que a renúncia de receita do FNE foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária;
- medidas de compensação.

Esses são os subsídios.

Brasília, 20 de junho de 2016.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira