



Nota Técnica nº 06/2006

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 285, de 6 de março de 2006.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 285, de 6 de março de 2006, que *“Dispõe sobre as operações de crédito rural, contratadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, e não renegociadas, nos termos da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e dá outras providências”*.

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 285/2006 tem como foco o refinanciamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural de mini, pequenos e médios produtores e as cooperativas e associações enquadradas nessas categorias, situados na área de atuação da Adene, que não tenham participado da renegociação autorizada pela Lei nº 10.177, de 2001, cujo prazo de adesão terminou em 31 de março de 2003.

De acordo com a MP, o Banco do Nordeste do Brasil S.A.– BNB está autorizado a renegociar dívidas lastreadas em recursos do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE de valor originalmente contratado até R\$ 50.000,00, sob as mesmas condições da Lei nº 10.177/2001.

A Exposição de Motivos nº 24/MF de 6 de março de 2006, do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, informa que a proposta tem por objetivo viabilizar a renegociação de cerca de 30 mil operações que não foram beneficiadas pelas condições da Lei 10.177/2001, permanecendo com os encargos financeiros originalmente pactuados, encontrando-se quase todas em estado de inadimplência e com baixas perspectivas de recebimento.

Segundo a EM, os descontos e benefícios previstos na MP resultarão num bônus da ordem de 68,8% sobre o saldo devedor atualizado com os encargos de inadimplemento contratuais, o que representará um impacto nominal de R\$ 2,89 bilhões, no decorrer do prazo de renegociação.

Por fim, o art. 5º da Medida Provisória estabelece que, quando da programação financeira do cronograma mensal de desembolso prevista nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo deverá considerar o desconto concedido, promovendo limitação de empenho e movimentação financeira em igual montante.

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 renegociação, de que trata a Medida Provisória em análise, estabelece prazo de até 6 anos para o resgate, prevê encargos financeiros inferiores aos originalmente contratados e concessão de bônus de adimplência. Nos moldes propostos, a norma terá como consequência uma significativa redução de receitas de retornos de empréstimos que constituem, nos termos do art. 6º, II, da Lei nº 7.827/1989, recursos do FNE.

Embora tais receitas não sejam orçamentárias, uma vez que não transitam pela lei orçamentária anual, não há como negar que o impacto financeiro da medida terminará sendo absorvida 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 própria MP prevê no seu art.5º que o Poder Executivo deverá considerar o desconto concedido, quando da programação financeira do cronograma mensal de desembolso prevista nos arts 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 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, como deixa claro o próprio art. 5º da MP, 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.

...”

Contudo, não estão presentes na MP os seguintes elementos: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequêntes; 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; demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária; e medidas de compensação por meio do aumento de receita.

Esses são os subsídios.

Brasília, 13 de março de 2006.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira