



Nota Técnica nº 22/2006

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 317, de 16 de agosto 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 317, de 16 de agosto de 2006, que “*Altera dispositivos da Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006, que dispõe sobre a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, 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 estabelece inicialmente que os benefícios previstos no art. 13 da Lei nº 11.322/2006, (subvenções econômicas na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios) concedidas nas operações de financiamento de custeio no âmbito do PRONAF valem inclusive para a safra 2005/2006.

Em seguida a MP altera o art. 15 da Lei nº 11.322/2006, autorizando o refinanciamento de parcelas vencidas em 2005 e vencidas ou vincendas em 2006 relativas à Securitização (Lei 9.138, de 29 de novembro de 1995), Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA (Resolução nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998), e Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP (Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001).

A Medida Provisória nº 317 garante a desoneração de encargos de inadimplência nas parcelas vencidas no âmbito dos mencionados programas, que poderão ser refinanciadas com taxas de juros em condições de normalidade, de 8,75% ao ano, e serão corrigidas pela taxa SELIC da data do seu vencimento até a data do respectivo pagamento. Mantém os bônus de adimplência e autoriza a equalização de taxas de juros nos financiamentos de parcelas para produtores que apresentem risco de operação maior do que a taxa estipulada de 8,75% ao ano. As operações de crédito terão prazo de até cinco anos, incluindo até dois anos de carência para pagamento da primeira parcela.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 089/2006 – MF/MAPA, de 9 de agosto de 2006, que acompanha a MP, estima os seguintes custos :

- R\$ 4,2 milhões para conceder bônus de adimplência para a safra 2005/2006 nas operações do PRONAF;
- R\$ 34,5 milhões para enquadramento das operações do PESA e da Securitização, que fazem parte dos ativos do Tesouro Nacional.

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.”

Os benefícios concedidos pela MP consistem em extensão de subvenções econômicas às operações contratadas no âmbito do PRONAF na safra 2005/2006 e em desoneração de encargos de inadimplência das parcelas vencidas de dívidas renegociadas no âmbito da Securitização, Pesa e Recoop. Do ponto de vista fiscal, essa medida implica acréscimo de despesas primárias representadas pelos subsídios envolvidos e em renúncia de receitas financeiras a que o Tesouro teria direito pelo atraso no pagamento das parcelas que serão refinanciadas.

Apesar de a EMI ter apresentado parte da estimativa do impacto econômico-fiscal da adoção da MP Nº 317/2006, entendemos que o mais correto teria sido indicar a previsão de custo global da operação, discriminando o total de renúncia de receita e de subsídios a serem concedidos.

Os custos decorrentes dos benefícios criados pela Lei nº 11.322/2006 estão sendo compensados por meio de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do seu art. 17, in verbis:

“Art. 17. O Poder Executivo deverá considerar os custos decorrentes das vantagens concedidas nos termos desta Lei, promovendo limitação de empenho e movimentação financeira em igual montante, 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.”

A MP em exame amplia esses benefícios e não altera o art 17 da Lei nº 11.322, de onde se depreende que os custos antes mencionados também serão compensados com base na limitação de empenho e movimentação financeira, quando da programação financeira do cronograma mensal de desembolso prevista nos arts. 8º e 9º da LRF, que, por sua vez, 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.”

“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;

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 global no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; 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, 23 de agosto de 2006.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira