



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 897, de 1 de outubro de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 32/2019

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019, que *“Institui o Fundo de Aval Fraterno, dispõe sobre o patrimônio de afetação de propriedades rurais, a Cédula Imobiliária Rural, a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas, 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 897, de 2019, dispõe sobre mecanismos de garantias ao crédito rural, entre os quais: a criação do Fundo de Aval Fraterno; a constituição de Patrimônio de Afetação de Propriedades Rurais; e a instituição da Cédula Imobiliária Rural. Trata, ainda, da revisão e consolidação das normas referentes aos títulos de crédito do agronegócio: Cédula de Produto Rural (CPR); Certificado de Depósito Agropecuário (CDA); Warrant Agropecuário (WA); Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA); Letra de Crédito do Agronegócio (LCA); e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). Cuida, por fim, da concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas em operações de

financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da concessão de equalização de taxas de juros para as instituições financeiras privadas e sobre o aprimoramento e consolidação das normas sobre emissão, registro e circulação de títulos de crédito, com destaque para a possibilidade de assinatura eletrônica dos instrumentos de crédito.

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira merecem análise os dispositivos constantes do Capítulo V, que trata da subvenção econômica sob a forma de equalização de taxas de juros e do Capítulo IX, que trata da subvenção econômica para empresas cerealistas.

Com relação ao Capítulo V, a MP dá nova redação à Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, com o objetivo de ampliar o rol de instituições financeiras aptas a receberem equalizações de taxas de juros nas operações do crédito rural. A redação anterior restringia essa concessão a bancos oficiais federais, bancos cooperativos e confederações de cooperativas de crédito.

O Capítulo IX da MP, por sua vez, autoriza a União a conceder subvenção econômica em benefício das empresas cerealistas, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento a serem contratadas com o BNDES, até 30 de junho de 2020.

O §2º do art.43 dispõe que o valor total dos financiamentos a serem subvencionados pela União fica limitado ao montante de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais). Já o §3º limita a concessão de subvenção a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) por ano, respeitada a dotação orçamentária reservada para essa finalidade.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 240/2019 ME BACEN MAPA, encontra-se atualmente em execução o Programa para a Ampliação e Construção de Armazéns (PCA), por meio do qual o BNDES disponibiliza linha de crédito com taxas de juros subvencionadas para produtores rurais ou cooperativas de produção agropecuária, com o objetivo de fomentar a construção de armazéns e ampliar a infraestrutura de armazenagem.

Segundo a EMI, apesar do aporte de recursos em condições de financiamento favorecidas, a efetiva contratação dos financiamentos tem se situado em torno de 55% (cinquenta e cinco por cento) do total disponibilizado, o que sugere a possibilidade de ampliar a entrada de outros agentes econômicos.

A EMI esclarece que as operações de financiamento serão contratadas junto ao BNDES até 30 de junho de 2020, e contarão com taxas de juros subvencionadas pelo Tesouro Nacional. O valor dessa subvenção será descontado do volume a ser alocado ao PCA no ano agrícola 2019/2020.

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 autoriza a concessão de subvenção de taxas de juros a quaisquer instituições de crédito autorizadas a atuar no crédito rural. Essa mudança implica maior concorrência entre as instituições que atuam no crédito rural, sem impactos sobre os volumes globais destinados à subvenção de equalização de taxas de juros no orçamento.

Já a autorização para concessão de subvenções pela União nos financiamentos a serem concedidos a cerealistas para construção e ampliação de armazéns, gera um impacto anual de até R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Segundo a MP, deverá ser respeitada a dotação orçamentária reservada para essa finalidade.

Verifica-se que o Capítulo IX da MP trata, portanto, da criação de nova obrigação para a União que redundará em aumento de despesas públicas federais. Considerando que a subvenção destina-se a viabilizar financiamentos de infraestrutura, cujos prazos de maturação em regra superam o período de dois anos, depreende-se que o novo gasto configuraria despesa obrigatória de caráter continuado, devendo atender, desse modo, aos requisitos do art. 17 da LRF:

“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.

...” (grifos nossos)

Exigências similares constam da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO/2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018), no seu art. 114, conforme transcrito a seguir:

“Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, 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 exercícios 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 897, de 2019, sob o ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, verifica-se que estão ausentes as respectivas medidas de compensação previstas na LRF e na LDO 2019 para a concessão de subvenção econômica de equalização de taxas, estimada em até R\$ 20 milhões anuais.

Os demais aspectos tratados na proposição não redundam em impactos sobre as receitas ou despesas públicas federais.

Brasília, 9 de outubro de 2019.

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira