



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 606, de 18 de fevereiro de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 11/2013

Assunto: Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 606, de 18 de fevereiro de 2013

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 606, de 18 de fevereiro de 2013, que “*Altera as Leis nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, para autorizar a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo federal, nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação, e nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, para autorizar a oferta de cursos técnicos de nível médio por instituições privadas de ensino superior; 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

Inicialmente vale ressaltar que a Medida Provisória (MP) nº 606, de 2012, altera quatro leis (embora a sua ementa faça referência explícita a apenas três delas).

Em seu primeiro artigo a MP modifica o art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009, para incluir, entre as operações do BNDES subvencionadas pela União (sob a modalidade de equalização de taxas de juros) as destinadas a projetos de



infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo Federal.

A esse propósito a Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 00020/2013 MF/MEC), que acompanha a Medida Provisória, esclarece que as medidas de incentivo ao investimento em bens de capital, iniciadas com o advento do Programa de Sustentação do Investimento – PSI (o qual é caracterizado basicamente por encargos financeiros favorecidos), tiveram êxito no que diz respeito à retomada do crescimento econômico nacional. De outra parte, o Governo Federal apresentou o Programa de Investimentos em Logística - PIL, que tem o objetivo de aumentar a escala de investimentos públicos e privados na infraestrutura dos transportes. A modificação em comento do art 1º da Lei Lei nº 12.096, de 2009, visa precisamente que os investimentos privados no âmbito do PIL possam usufruir das mesmas condições vigentes para o PSI.

Já o art. 2º da MP nº 606/2013 insere novo § 2º ao art. 1º da Lei nº 6.704, de 1979 (que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação - SCE), determinando que nas operações destinadas ao setor aeronáutico em que a análise do risco recair sobre pessoa jurídica diversa do devedor da operação de crédito à exportação, o SCE poderá garantir os riscos a ela relacionados.¹

A esse respeito a EMI informa que alteração visa a *“atribuir maior precisão à norma prevista no referido artigo, de modo a regular situações específicas presentes em determinadas estruturas de financiamento a exportações do setor aeronáutico”*. A EMI salienta que tais alterações constituem medidas de apoio ao financiamento de exportações do setor aeronáutico brasileiro, um dos principais setores que demandam o SCE.

O art. 3º da MP em análise inclui dispositivo na Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com o escopo de permitir às instituições privadas de ensino superior habilitadas ao referido Programa a criação e oferta de cursos técnicos de nível médio.

De acordo com a EMI nº 20/2013 a medida busca ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio em decorrência da *“crescente demanda por tais cursos e diante do desafio de promover o desenvolvimento sustentável, com base*

¹ Mencionado art. 1º, já com as alterações da MP nº 606/2013, assim dispõe:

“Art. 1º O Seguro de Crédito à Exportação tem a finalidade de garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar:

I - a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira;

II - as exportações brasileiras de bens e serviços.

§1º O Seguro de Crédito à Exportação poderá ser utilizado por exportadores, instituições financeiras e agências de crédito à exportação que financiarem, refinanciarem ou garantirem a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira, e as exportações brasileiras de bens e serviços.

§2º Nas operações destinadas ao setor aeronáutico em que a análise do risco recair sobre pessoa jurídica diversa do devedor da operação de crédito à exportação, o Seguro de Crédito à Exportação poderá garantir os riscos comerciais, políticos e extraordinários a ela relacionados, conforme dispuser o regulamento desta Lei.”



no estímulo à inovação e ao aumento da produtividade e competitividade da economia brasileira”.

Por fim, o art. 4º da MP em comento, diz respeito ao §3º do art. 8º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), mas apenas reedita o respectivo texto sem modificação substancial².

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 - LRF (LC nº 101/2000) estabeleceu, no seu art. 16, os principais conceitos sobre a adequação e a compatibilidade financeira e orçamentária:

“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.

§ 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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. (...)”

Já os principais pontos do art. 17 da LRF, que trata das despesas de caráter obrigatório, são os seguintes:

² Esse dispositivo já existia por força da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, com conteúdo bastante similar.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

SENADO FEDERAL
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

“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 § 1o, 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.

§ 3º Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (...)”

Finalmente, a Lei nº 12.708, de 2012 (a LDO para 2013), assim determina no caput de seu art. 90³:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme 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 entrar 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.”

Passando a avaliar a adequação orçamentária e financeira dos diversos pontos abrangidos pela MP nº 606, de 2012, percebe-se, inicialmente, que não há impacto financeiro ou orçamentário implícito ao seu art. 1º, uma vez que não é modificado o limite passível de equalização nas operações pertinentes.⁴

Também não há implicação orçamentária ou financeira na modificação introduzida pelo art. 2º da MP nº 606/2012, uma vez que, como visto, ele apenas

³ Seus principais parágrafos assim dispõem:

“§ 1º Os Poderes e o Ministério Público da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput. (...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional. (...)”

⁴ De fato os §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei 12.096, de 2009, dispõem que o “valor total dos financiamentos subvencionados pela União é limitado ao montante de até R\$ 312.000.000.000,00 (trezentos e doze bilhões reais), e que a “equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

SENADO FEDERAL
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

pretende precisar o alcance de norma concernente ao Seguro de Crédito à Exportação.

Com relação ao art. 3º da MP sob análise a EMI não menciona o montante dos gastos que serão incorridos em função da ampliação da oferta de bolsas no âmbito do PRONATEC em virtude da ampliação do número de cursos e, conseqüentemente, de alunos. Também não indica a ação orçamentária da proposta de 2013 para fazer face a essas despesas. A esse respeito cumpre notar que o projeto de lei orçamentária para 2013 (PLOA 2013), aprovado pela Comissão Mista de Orçamento – CMO e encaminhado ao Plenário do Congresso Nacional, destina ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação o montante de R\$ 2.398,2 milhões na ação “20RW Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica”, para atender à concessão de bolsas no âmbito do PRONATEC.

Já a alteração promovida pelo art. 4º da MP possui caráter meramente normativo, razão pela qual não possui implicação orçamentária e financeira.

Finalmente cabe observar que a EMI ressalta que “*as alterações legislativas ora propostas não implicam em comprometimento de recursos além dos que já estão disponíveis na Lei Orçamentária Anual*”, olvidando-se no entanto de notar que, até a presente data, a LOA para 2013 ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Esses são os subsídios.

Brasília, 25 de fevereiro de 2013.

Ingo Antonio Luger

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Marcos Rogério Rocha Mendlovitz

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

José Rui Gonçalves Rosa

Consultor Legislativo do Senado Federal - Assessoramento em Orçamentos