



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 802, de 26 de setembro de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeiraº 47 / 2017

Assunto: Subsídios acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da Medida Provisória Nº 802, de 26 de setembro de 2017.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem Presidencial Nº 362, de 26 de setembro de 2017, a Medida Provisória Nº 802, da mesma data, publicada em 27 de setembro de 2017, que *“Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado”*.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução Nº 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 DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória - MP em análise, segundo os termos da Exposição de Motivos Interministerial Nº 17 - EMI, de 25 de setembro de 2017, foi adotada com o objetivo de *“modernizar a legislação, simplificar processos e incluir a possibilidade de utilização de novas tecnologias no processo de orientação dos beneficiários de microcrédito, de forma a reduzir os custos operacionais que envolvem a concessão de financiamentos, ampliando o diálogo setorial e permitindo a utilização de outras fontes de financiamento no programa”*.

De fato, a MP 802/2017 promove alterações nas regras do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO em vigor, instituído pela Lei Nº 11.110/2005, e complementadas pela Lei Nº 10.735/2003, com as alterações efetuadas pelas Leis Nº 12.249/2010, Nº 12.666/2012 e Nº 12.810/2013, estabelecendo, essencialmente:

a) a *“terceirização”*, pelas grandes operadoras do PNMPO (Caixa Econômica Federal - CEF, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -

BNDES, bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, bancos múltiplos com carteira comercial e cooperativas centrais de crédito), das atividades operacionais não decisórias necessárias à uma adequada concessão de microcrédito, para as demais operadoras (cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito e OSCIP's), reduzindo acentuadamente, por meio da especialização, o custo total das operações de microcrédito;

b) a admissão de formas não presenciais de orientação técnica à parcela mais qualificada da clientela do PNMPO, limitando a orientação técnica presencial à primeira visita, com as visitas subsequentes dedicadas apenas ao acompanhamento, de modo a permitir redução de custos operacionais de microcrédito, além de conferir orientação técnica presencial mais frequente à parcela menos qualificada da clientela;

c) a inclusão de instrumentos financeiros do tipo pré-pago, que não exigem manutenção de conta bancária mas que não permitem saque a descoberto, entre os serviços que podem ser prestados pelas grandes instituições financeiras operadoras do PNMPO, como forma de propiciar a gradual "bancarização" da população de baixa renda que ainda não possui acesso a serviços financeiros;

d) a atualização monetária, de R\$ 120 mil para R\$ 200 mil, do limite anual, de renda ou receita bruta, de pessoas empreendedoras de atividade produtiva, físicas ou jurídicas, respectivamente, acima do qual é negado acesso a microcrédito junto ao PNMPO;

e) a previsão, como fontes de recursos não mais restritos ao PRONAF, do Orçamento Geral da União e dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, desde que direcionados às suas respectivas áreas de atuação, além dos recursos destinados aos programas estaduais ou municipais de microcrédito produtivo orientado, mantidos ainda como as principais fontes de recursos do PNMPO os recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e a parcela, dos recursos de depósitos à vista, destinada por lei ao microcrédito, pelos bancos comerciais, pelos bancos múltiplos com carteira comercial e pela Caixa Econômica Federal;

f) a ampliação das competências do Ministério do Trabalho, de modo a promover a contínua avaliação do PNMPO e o estreito monitoramento de suas entidades operadoras, mas limitando a sua competência para habilitar operadoras do programa somente às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's; e

g) a criação do Conselho Consultivo do PNMPO, com participação de maior número de setores governamentais na proposição de políticas e ações de microcrédito, em lugar do atual Comitê Interministerial do PNMPO, e do Fórum Nacional de Microcrédito, com participação das entidades operadoras do programa, para manter o contínuo debate sobre o microcrédito no país.

Outrossim, a MP 802/2017 revogou o dispositivo da Lei N° 11.110/2005, até então utilizado para reduzir os custos de concessão do microcrédito produtivo orientado, que autorizava a União a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para

contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, limitada à respectiva dotação consignada no orçamento do exercício. Tal revogação, portanto, neutraliza, em alguma medida, o potencial para redução de custos proporcionada pelas alterações efetuadas pela MP 802/2017, ao mesmo tempo em que anula a despesa discricionária com a subvenção econômica até então autorizada.

Estas são as alterações, promovidas pela MP 802/2017, relevantes para a análise da sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º, do 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:

“Art. 5º.....

§ 1º. 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 Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2017 (Lei Nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), a cujos preceitos estará submetida a eventual conversão em Lei, pelo Congresso Nacional, da presente Medida Provisória no exercício financeiro de 2017, estabelece condições, em seu art. 117, para a apreciação e a aprovação de proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, ampliem despesa da União, nos seguintes termos:

“Art. 117. 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.

§ 1º Os órgãos dos Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública 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 de despesa ou a postergação do impacto orçamentário financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal; e

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal; ou

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;

IV - determine ou autorize a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas no inciso V do art. 7º da Constituição.

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

§ 8º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 26.

§ 9º Somente por meio de lei poderá ser concedido aumento de parcelas transitórias, que não se incorporem a vencimentos ou proventos, relativas a férias,

abono de permanência, exercício de função eleitoral e outras de natureza eventual como retribuições, parcelas ou vantagens com previsão constitucional.

§ 10. Para fins da avaliação demandada pela alínea “b” do inciso II do § 6º e cálculo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, será utilizada a receita corrente líquida constante do Relatório de Gestão Fiscal do momento da avaliação.

§ 11. (VETADO).

§ 12. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;

II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;

III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e

IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas

§ 13. Fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de 0,001% (um milésimo por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício de 2016.

§ 14. O conjunto das proposições aprovadas com base no § 13 deste artigo não poderá ultrapassar a 0,01% (um centésimo por cento) da Receita Corrente Líquida implícita na Lei Orçamentária do exercício em que ocorreu a aprovação.

§ 15. O disposto no § 13 deste artigo não se aplica às despesas com:

I – pessoal, de que trata o art. 103 desta Lei; e

II - benefícios ou serviços da seguridade social criados, majorados ou estendidos, nos termos do art. 195, § 5º da Constituição.

§ 16. As proposições de autoria do Poder Executivo que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, determina:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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.

§ 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.

§ 3º. Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º. As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

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.

§ 4º. A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º. A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º. O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º. Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.”

Como se verifica nas alterações legislativas que promove, acima analisadas, a Medida Provisória 802/2017, apenas se limita a simplificar as atuais normas de regência do PNMCP, de modo a reduzir seus custos operacionais, favorecer sua massificação no país e manter um permanente equilíbrio entre sua oferta e sua demanda.

De fato, a análise das modificações efetuadas pela MP 802/2017 sugere que: (a) a terceirização e especialização das várias atividades do processo de concessão do microcrédito e a prudente adoção de formas não presenciais de orientação técnica deverão promover expressiva racionalização de custos nas operações de microcrédito produtivo orientado; (b) a bancarização da clientela, a elevação dos limites de sua renda ou receita bruta e a ampliação das fontes de recursos disponíveis deverão facilitar a expansão do microcrédito produtivo orientado pelo país; (c) a ampliação das competências do Ministério do Trabalho e a criação do Conselho Consultivo do PNMPO e do Fórum Nacional de Microcrédito deverão favorecer a adoção de práticas de gestão que assegurem o atendimento da busca por microcrédito produtivo orientado.

Ressalte-se que as alterações efetuadas pela MP 802/2017 no marco legal do microcrédito produtivo orientado visam resolver problemas essencialmente de custos, que dão origem à formação de uma demanda reprimida associada a uma ociosidade de recursos para sua oferta. Como exemplificado pela própria EMI, em julho/2017, dos recursos provenientes apenas dos depósitos à vista, encontravam-se compulsoriamente depositados sem remuneração no Banco Central, nos termos do art. 3º da Lei Nº 10.735/2003, um volume ocioso de R\$ 394 milhões por não estarem cedidos como microcrédito por meio do PNMPO, em razão do alto custo das concessões decorrente da legislação atual. Portanto, existem recursos ociosos para a concessão de microcrédito produtivo orientado, ao menos neste exercício.

Vale ainda lembrar que foi revogada a autorização para despesa discricionária com subvenção econômica de equalização de parte dos custos das operações de microcrédito produtivo orientado. Por fim, corroborando o entendimento da neutralidade fiscal da MP 802/2017, a EMI afirma expressamente que *"as alterações propostas não implicam aumento de despesas públicas"*.

São esses os subsídios.

Brasília, 2 de outubro de 2017.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira