



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nota Técnica nº 29/2012

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 594, de 6 de dezembro de 2012

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 594, de 6 de dezembro de 2012, que “*Altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, quanto à autorização para concessão de subvenção econômica em operações de financiamento destinadas a aquisição e produção de bens de capital e a inovação tecnológica; altera a Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, quanto à concessão de subvenção econômica em operações destinadas a financiamentos a diferentes setores da economia; altera a Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, quanto à concessão de subvenção econômica em financiamentos destinados a beneficiários localizados em Municípios atingidos por desastres naturais; e altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza a concessão de subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais nas operações de crédito para investimentos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE*”.

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

Os primeiros quatro artigos da Medida Provisória (MP) nº 594, de 2012, alteram, de forma relacionada, quatro leis distintas. Em seu art. 1º a MP altera o art. 1º da Lei 12.096, de 2009¹, da seguinte maneira: (i) inclui o arrendamento

¹ Os principais dispositivos do art. 1º da Lei 12.096/2009, já com as alterações da MP em comento, assim dispõe:

“Art. 1º É a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2013;

I - ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, destinadas a aquisição, produção e arrendamento mercantil de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados, bem como o capital de giro associado, a produção de bens de consumo para exportação, ao setor de energia elétrica, a estruturas para exportação de granéis líquidos, a projetos de engenharia, à inovação tecnológica, e a projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia.

II - à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP destinadas exclusivamente para a modalidade de inovação tecnológica.

§ 1º 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).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

mercantil de bens de capital, bem como o capital de giro associado no rol de operações do BNDES que possam ter acesso à subvenção econômica da União (sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2013); (ii) aumenta o limite valor total dos financiamentos subvencionados pela União, em função do citado art. 1º, para R\$ 312 bilhões; (iii) inclui novo parágrafo dispendo que a definição das garantias a serem prestadas nos financiamentos ficará a critério do BNDES, e que os encargos dos fundos garantidores de que trata o art. 7º da Lei nº 12.087, de 2009, poderão ser incluídos no valor do financiamento, nas operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2010²; e (iv) inclui novo parágrafo autorizando a União a subvencionar operações de financiamento que componham carteiras adquiridas pelo BNDES de outras instituições financeiras, desde que tais operações tenham certas características.

O art. 2º da MP em comento altera o art. 2º da Lei 11.529 de 2007, também para dispor que a definição das garantias a serem prestadas nos

§ 2º 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. (...)

§ 6º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá a distribuição entre o BNDES e a FINEP do limite de financiamentos subvencionados de que trata o § 1º, e definirá os grupos de beneficiários e as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros. (...)

§ 8º O BNDES deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês subsequente de cada trimestre, relatório pormenorizado sobre as operações realizadas, indicando, entre outras informações, a quantidade e o valor das operações de financiamento realizadas, detalhadas por modalidade do investimento, setor produtivo beneficiado, localização dos empreendimentos e estimativa dos impactos econômicos dos projetos, inclusive em termos de geração de emprego e renda, resguardado o sigilo bancário. (...)

§ 10. A definição das garantias a serem prestadas nos financiamentos a que se refere o inciso I do caput ficará a critério do BNDES, e os encargos dos fundos garantidores de que trata o art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, poderão ser incluídos no valor do financiamento nas operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2010.

§ 11. Fica a União autorizada a subvencionar, na forma e no limite dispostos neste artigo, operações de financiamento que componham carteiras adquiridas pelo BNDES de outras instituições financeiras, desde que tais operações:

- a) tenham a mesma destinação prevista no inciso I do caput;
- b) tenham os mesmos beneficiários e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional para as linhas de crédito do BNDES passíveis de subvenção.”

² O *caput* do art. 7º da Lei nº 12.087/09 reza:

“Art. 7º Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de fundos que, atendidos os requisitos fixados nesta Lei, tenham por finalidade, alternativa ou cumulativamente:

I - garantir diretamente o risco em operações de crédito para:

- a) microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte;
- b) empresas de médio porte, nos limites definidos no estatuto do fundo; e
- c) autônomos, na aquisição de bens de capital, nos termos definidos no estatuto do fundo; e

II - garantir indiretamente, nos termos do estatuto do fundo, o risco das operações de que trata o inciso I, inclusive mediante:

- a) garantia de operações cobertas por fundos ou sociedades de garantia de crédito; e
- b) aquisição de cotas de outros fundos garantidores ou de fundos de investimento em direitos creditórios, desde que direcionados às entidades de que trata o inciso I deste artigo.

III - garantir diretamente o risco em operações de crédito educativo, no âmbito de programas ou instituições oficiais, na forma prevista nos estatutos dos respectivos fundos.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

financiamentos ficará a critério do BNDES, e que os encargos dos fundos garantidores de que trata a Lei nº 12.087, de 2009³, poderão ser incluídos no valor do financiamento nas operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2010. A mesma alteração é introduzida no art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011, por força do art. 3º desta Medida Provisória.

Finalmente, o art. 4º da MP 594/2012 altera o §2º do art. 13 da Lei nº 12.712, de 2012⁴, dispondo que a subvenção econômica nele referida “corresponderá ao diferencial entre custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração a que farão jus as instituições financeiras oficiais federais, e os encargos cobrados do tomador final do crédito”.

A Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda (EM nº 00247/2012 MF), que instrui a MP, inicialmente ressalta que a mesma versa sobre assuntos que dizem respeito: (i) à concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e à Finaciadora de Estudos e Projetos - FINEP em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e demais itens, contratados ao amparo do “Programa de Sustentação do Investimento – PSI”; (ii) à concessão de subvenção econômica ao BNDES em operações de financiamento destinadas a empresas de diferentes setores da economia, no âmbito do “Programa Revitaliza”; e (iii) à concessão de subvenção econômica em financiamentos destinados a capital de giro e investimento para beneficiários localizados em Municípios atingidos por desastres naturais que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, no âmbito do “Programa Emergencial de Reconstrução – PER”, do BNDES.

A EM esclarece que o limite de financiamentos passíveis de subvenção econômica atualmente definido pela Lei nº 12.096, de 2009, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento - PSI, é de até R\$ 227 bilhões para operações contratadas pelo BNDES, destinadas à aquisição e produção de bens de capital, dentre outros fins, e para operações contratadas pela FINEP, destinadas exclusivamente para a modalidade inovação tecnológica. A EM sublinha que as medidas de incentivo ao investimento em bens de capital iniciadas com a referida Lei tiveram êxito no que diz respeito à retomada do crescimento econômico nacional, a partir da crise financeira de 2008 e que a continuidade e ampliação dessas medidas, visam “estimular a competitividade da indústria brasileira por meio da modernização do parque industrial, do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor nas cadeias produtivas”. No entanto, como destaca a EM, o valor total já comprometido pelo BNDES para os financiamentos de que trata a Lei nº 12.096/09 já era de cerca de R\$ 182 bilhões, ao final de outubro de 2012. Considerando-se a demanda prevista para os próximos meses, haveria indicativos de que o saldo disponível para aplicação se esgotaria ainda no primeiro trimestre de 2013. Sendo assim, e dado o prazo de

³ São eles: (i) o Fundo Garantidor para Investimentos - FGI, criado e administrado pelo BNDES; e (ii) o Fundo de Garantia de Operações – FGO, criado e administrado pelo Banco do Brasil – BB.

⁴ O caput deste artigo autoriza a União “a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxa de juros, nas operações de crédito para investimentos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

contratações, que vai até 31 de dezembro de 2013, mostra-se, segundo o Ministro da Fazenda, necessário ampliar o valor total de financiamentos subvencionáveis em R\$ 85 bilhões, totalizando R\$ 312 bilhões.

A EM frisa que a MP, visando a dar maior celeridade ao processo de contratação das operações no âmbito do PSI, também objetiva a permitir que o BNDES tenha a prerrogativa de adquirir a carteira de operações de outras instituições financeiras operadoras das linhas de crédito de mesmas condições daquelas oferecidas no PSI, autorizando, também, nesse caso, a equalização pela União.

Quanto ao cumprimento dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a EM calcula que a implementação das medidas propostas ocasionará custo adicional para a cobertura das despesas de equalização, previsto em R\$ 30,5 bilhões, distribuídos ao longo de todo o período dos financiamentos. Para o exercício corrente e para os dois subsequentes não é previsto impacto adicional devido à metodologia de pagamento de equalização a ser adotada. A EM registra ainda que a proposta atende ao disposto no art. 26 da LRF bem como no art. 46 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2012 (Lei nº 12.465, de 2011), ao estabelecer os critérios e condições para as operações de financiamento de que trata em ato específico, qual seja mediante a edição da MP ora em comento.

A EM também destaca – em referência implícita ao mencionado “Programa Vitaliza” - a dificuldade de acesso ao crédito por micro, pequenas e médias empresas, microempreendedores individuais e transportadores rodoviários de carga, sendo a dificuldade de alcançar os índices de garantias exigidos e a elevada percepção de risco das operações de crédito destas empresas os principais fatores inibidores à concessão de recursos pelas instituições financeiras. Assim, os fundos garantidores de que trata o art. 7º da Lei nº 12.087, de 2009, *supra* mencionados, foram desenvolvidos como um mecanismo capaz de reduzir o risco de crédito associado às operações de financiamento destes segmentos. A contratação da garantia oferecida por esses fundos possibilita o financiamento, mas, ao mesmo tempo, gera um ônus para as empresas contratantes, o qual precisa muitas vezes ser financiado. Como a garantia outorgada pelos referidos fundos visa a possibilitar o acesso ao crédito para as entidades acima mencionadas, entende-se que os encargos da garantia sejam custo acessório destas operações, podendo ser incorporados ao valor do financiamento. Assim, a MP visa incluir os custos relacionados aos encargos dos fundos garantidores em contratações realizadas a partir de 1º de janeiro de 2010, no valor do financiamento das operações passíveis de subvenção econômica pela União ao BNDES de que tratam o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.529, de 2007, o inciso I do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009, e o art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011.

A EM observa que também no caso das contratações de determinadas linhas de financiamento no âmbito do PSI entende-se que o capital de giro associado ao investimento corresponde a um custo acessório das operações e, por esse motivo, já está incluído no valor dos financiamentos passíveis de subvenção econômica. Dessa forma a MP altera a legislação, a fim de esclarecer tratar-se de item financiável no âmbito do programa de subvenção. De outra



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

parte, tendo em vista a importância dos contratos de arrendamento mercantil (“leasing”) como uma alternativa para a viabilização de projetos produtivos, pretende-se incluir, dentre as operações passíveis de subvenção econômica pela União, aquelas classificadas nessa modalidade. A fim de alcançar estes objetivos a MP altera a redação do inciso I do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009.

Finalmente, a MP 594/2012 altera a Lei nº 12.712, de 2012, a qual, dentre outros dispositivos, autoriza a concessão de subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxas de juros, nas operações de crédito para investimentos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE. A esse respeito a EM observa que aquela Lei “*promoveu ajustes na forma de atuação do FDA e do FDNE com vistas a melhorar o grau de eficácia na promoção dos investimentos, nas respectivas áreas de atuação desses Fundos, em infraestrutura e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas*”, destacando-se a possibilidade da concessão de equalização de taxas de juros nos financiamentos realizados com recursos daqueles Fundos de Desenvolvimento. A EM observa que a alteração introduzida pela MP (a alteração o §2º do art. 13 da Lei nº 12.712) - que diz respeito à concessão da subvenção econômica – visa a melhorar a metodologia de apuração do benefício, tornando o citado dispositivo compatível com outros que também amparam a concessão de subvenção econômica por parte da União, na forma de equalização de taxas de juros.⁵

A exemplo do item anterior, a EM destaca que, para fins de cumprimento dos arts. 16 e 17 da LRF, a inclusão dos custos relacionados aos encargos dos fundos garantidores no valor dos financiamentos subvencionáveis poderá ocasionar custo adicional para a cobertura das despesas de equalização de até R\$ 104,6 milhões, ao longo de todo o período dos financiamentos, dos quais até R\$ 4,2 milhões, no exercício corrente, e de até R\$ 3,6 milhões, em 2013, a serem suportados pelas disponibilidades atuais e aquela prevista para o próximo exercício nas respectivas ações orçamentárias, e de R\$ 23,5 milhões em 2014, a serem incluídos quando da elaboração da proposta orçamentária correspondente. Quanto à inclusão do capital de giro associado dentre os itens financiáveis do PSI a nova redação não criará de despesa adicional. Novamente a EM registra que a MP atende ao art. 26 da LRF e ao art. 46 da LDO de 2012, ao estabelecer os critérios e condições para as operações de financiamento de que trata em ato específico.

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*

⁵ São exemplos o art. 4º da Lei nº 8.427, de 1992, e o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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.”

Passando a avaliar a adequação orçamentária e financeira da MP nº 594/2012, percebe-se inicialmente que as alterações por ela introduzidas poderiam acarretar algum impacto financeiro, para a União, na medida em que aumentam o valor total para os financiamentos referidos. De fato, do ponto de vista da adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, conforme definida pela LRF, deve-se inicialmente observar que a equalização das taxas de juro importa em despesas ao Erário com a concessão de um subsídio, na forma de subvenção econômica. Estas despesas decorrem primordialmente do diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES e dos agentes financeiros por este credenciados. Dessa forma a MP poderá (e deverá) criar novas despesas adicionais para o Tesouro.

Dante disso, a MP nº 594/2012 deve atender a requisitos constantes do art. 16, I, e § 2º da LRF, bem como do art. 88 da LDO 2012. Os principais itens destes artigos dispõe:

LRF:

“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; (...)

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

LDO 2012:

“Art. 88. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias e respectivas emendas 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. (...)"



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

§ 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 deste artigo. (...)

§ 9º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput deste artigo que se encontrarem em tramitação no Congresso Nacional. (...)"

Ressalte-se que a Exposição de Motivos que instrui a MP 594/2012 cumpre estes requisitos de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, na medida em que, como relatamos acima:

- (i) calcula que a implementação das medidas que se seguirão às alterações determinadas na primeira parte de seu art. 1º - principalmente a que altera o §1º do art. 1º da Lei nº 12.096/09 - ocasionará custo adicional para a cobertura das despesas de equalização previsto em R\$ 30,5 bilhões, distribuídos ao longo de todo o período dos financiamentos, sendo que para o exercício corrente e para os dois subsequentes, não haverá impacto adicional devido à metodologia de pagamento de equalização a ser adotada; e
- (ii) calcula que a implementação das medidas que se seguirão às alterações determinadas nos demais dispositivos da MP poderá ocasionar custo adicional para a cobertura das despesas de equalização de até R\$ 104,6 milhões, ao longo de todo o período dos financiamentos, dos quais até R\$ 4,2 milhões, no exercício corrente, e de até R\$ 3,6 milhões, em 2013, a serem suportados pelas disponibilidades atuais e aquela prevista para o próximo exercício nas respectivas ações orçamentárias, e de R\$ 23,5 milhões em 2014, que serão cobertos na proposta orçamentária de 2014.

Esses são os subsídios.

Brasília, 11 de dezembro de 2012.

Ingo Antonio Luger
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira