

NOTA TÉCNICA Nº 17, de 2018

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 830, de 21 de maio de 2018.

I. INTRODUÇÃO

Conforme determina o art. 62, § 9º, da Constituição, compete à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Para auxiliar esse exame, dispõe o art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que: *“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”*.

Trata-se, no caso em análise, da Medida Provisória (MP) nº 830, de 24 de maio de 2018, que *“Extingue o Fundo Soberano do Brasil, criado pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e o Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil”*.

II. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

- A MP 830/2018 extingue o Fundo Soberano do Brasil (FSB) e dispõe sobre destinação dos recursos que atualmente compõem o fundo. A Exposição de Motivos (EM nº 00052/2018 MF) da medida provisória ressalta que ela faz parte de um conjunto de medidas que visam garantir o equilíbrio entre receitas de operações de crédito e despesas de capital em 2018, conforme preconiza a “regra de ouro” (inciso III do Art. 167 da CF e § 2º do art. 12 da LRF).¹

Ressalta a EM que *“o Governo Central deve promover medidas de gerenciamento financeiro ao longo do ano para reduzir a necessidade de realização de operações de crédito para financiar as despesas correntes, bem como para coibir a execução orçamentária de despesa sem que haja suficiente disponibilidade financeira no final do exercício”*. Assim, destaca-se a antecipação de parte dos contratos de empréstimo do BNDES à União, no valor

¹ O inciso III do art. 167 da Constituição Federal, a “regra de ouro” das finanças públicas para o Brasil, veda *“a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”*. Já a LRF dispõe, no § 2º do seu art. 12 que: *“O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”*.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

de R\$ 130 bilhões, o cancelamento de restos a pagar não processados, a extinção de fundos públicos e a desvinculação de superávits financeiros de fontes de recursos.

A EM afirma que a regra de ouro não chegou a ser restrição à execução da política fiscal do Governo Central até o exercício 2015, basicamente em função dos resultados primários positivos obtidos até 2013 - quadro esse que mudou com a deterioração das condições fiscais do Governo Central a partir do exercício de 2014. Assim, em 2016 e 2017, a devolução de recursos transferidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES (R\$ 100 bilhões e R\$ 50 bilhões), apesar de terem sido realizados com o objetivo de reduzir a dívida bruta, ajudaram no equacionamento da regra de ouro ao final de cada exercício.

Já para 2018 é estimada deficiência de R\$ 203 bilhões. Neste contexto a extinção do Fundo Soberano do Brasil - FSB e a alocação de seus recursos para pagamentos da Dívida Pública Federal ganham relevância, já que isso aumenta em aproximadamente R\$ 27 bilhões as disponibilidades de fontes para cumprir a “regra de ouro”.

O FSB foi criado em 2008 (Lei 11.887/2008), tendo aporte inicial de cerca R\$ 14,2 bilhões, sendo que a totalidade desses recursos foram aplicados em um fundo de investimento privado, o Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização – FFIE. A EM ressalta que as condições que permitiram o aporte no FSB foram uma situação fiscal favorável e a realização de um superávit primário superior à meta prevista na LDO, em 2008 (de 0,5% do PIB, para o governo central).²

No entanto, ainda segundo a EM, o contexto “macrofiscal conjuntural e prospectivo” do país mudou radicalmente no período mais recente, tornando cada vez menos óbvios os benefícios de se manter a operacionalidade do FSB, basicamente porque os excessos de superávits fiscais não se confirmaram nos anos posteriores e, também, porque mudanças no marco regulatório da exploração de petróleo e questões conjunturais de preços internacionais criaram dificuldades à Petrobras, na exploração dos recursos do pré-sal.

Quando à MP 830/18 propriamente dita, a EM ressalta que a lei de criação do FSB determina que saques poderiam ser realizados para mitigar efeitos do ciclo econômico. Assim, na medida em que a deterioração fiscal recente ocorreu em parte como uma consequência do ciclo econômico, a extinção do FSB não estaria desalinhada com objetivo original do fundo.

² *In verbis: “A conjuntura da época parecia indicar que o país poderia reunir as condições estruturais necessárias para possuir um fundo soberano, notadamente pelos superávits em conta corrente obtidos em 2008 e pelas perspectivas trazidas pela obtenção do grau de investimento do país. Esta percepção era reforçada também pelas recentes descobertas das reservas de petróleo do pré-sal que, dada a sua relevância, indicava perspectivas de intensos fluxos de divisas na economia, inclusive de receitas fiscais oriunda da exploração deste ativo governamental.”*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Dessa forma a MP essencialmente dispõe sobre o uma mudança no uso dos recursos do FSB pertencentes à União. Atualmente estes recursos encontram-se alocados, parte em aplicação na Conta Única registrados em nome do fundo, e parte sob a forma de cotas do FFIE, sendo que a parte dos recursos aplicada na Conta Única tem origem em resgates efetuados no FFIE desde 2012. Assim, a totalidade dos recursos, antes restritos, pode agora ser utilizada no pagamento da Dívida Pública Federal, facilitando o cumprimento da regra de ouro.

A lei do FSB também prevê a prestação de contas por meio da apresentação de relatório de desempenho de frequência trimestral, que é submetido ao Congresso Nacional, e de relatório de administração de frequência semestral aprovado pelo Conselho Deliberativo do FSB - este extinto pelo art. 4º da MP 830/2018. Caberá, no entanto, a apresentação de um último relatório de desempenho, fato previsto no art. 5º da MP.

III. DA 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:

“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”.

Ao dispor sobre a apreciação de proposições legislativas que concedem ou ampliam benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, assim preceitua:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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. (...)”

Já o art. 112 da LDO para 2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017) dispõe:

“Art. 112. 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.”

Finalmente, com a aprovação do Novo Regime Fiscal através da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, parte das disposições da LRF e da LDO foram alçadas à hierarquia de comando constitucional, conforme se depreende do art. 113 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Percebe-se, dos diplomas legais citados, que eles não dizem respeito à matéria da MP 830/2018, a qual não tem impacto sobre a despesa nem sobre a receita da União, na medida em que apenas trata de uma realocação de recursos financeiros de forma a permitir um aperfeiçoamento na execução da política fiscal.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da matéria quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 24 de maio de 2018

Ingo Antonio Luger

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira