



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 15/2020.

Em 31 de março de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 930, de 30 de março de 2020, que “Dispõe sobre o tratamento tributário incidente sobre a variação cambial do valor de investimentos realizados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil em sociedade controlada domiciliada no exterior e sobre a proteção legal oferecida aos integrantes do Banco Central do Brasil no exercício de suas atribuições e altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que dispõe, dentre outras matérias, sobre os arranjos de pagamento e sobre as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro.”

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica de adequação deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A medida provisória (MP) em tela consiste de seis artigos cujo primeiro repete a ementa e o sexto determina a vigência a partir da publicação. Assim, os artigos segundo a quinto tratam de quatro temas substantivos distintos¹.

¹ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141308>, em 31 mar. 2020.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Pelo segundo artigo, que constitui o "CAPÍTULO I – DAS OPERAÇÕES DE COBERTURA DE RISCO (HEDGE) DE INVESTIMENTO NO EXTERIOR", a variação cambial dessas operações deve ser computada, na

[...] determinação do lucro real e na base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da pessoa jurídica controladora domiciliada no País, na proporção de:
I -cinquenta por cento, no exercício financeiro do ano de 2021; e
II -cem por cento, a partir do exercício financeiro do ano de 2022."

O terceiro artigo – "CAPÍTULO II – DA PROTEÇÃO DOS SERVIDORES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL" – afirma que "[...] os integrantes da Diretoria Colegiada e os servidores do Banco Central do Brasil não serão passíveis de responsabilização por atos praticados no exercício de suas atribuições [...]". O parágrafo único esclarece que tal situação perdurará enquanto houver efeitos de atos praticados em resposta à crise decorrente da pandemia de Covid-19

Pelo artigo quarto – CAPÍTULO III – DAS ALTERAÇÕES NA LEI Nº 12.865, DE 9 DE OUTUBRO DE 2013 – garante-se

[...] que o fluxo de pagamentos na cadeia de obrigações do arranjo de pagamento seja mantido, mesmo que determinado participante do arranjo paralise suas atividades por problemas de solvência, assegurando, assim, que o dinheiro entregue pelo portador do cartão com a finalidade de honrar seus pagamentos continue chegando aos lojistas. (EM nº00007/2020 BACEN, § 17)

Nas Disposições Finais, o quinto artigo altera a Lei nº 12.249, de 2010, para facultar que "Letras Financeiras" sejam instrumentos de liquidez adequados aos tempos de pandemia (EM nº00007/2020 BACEN, § 23).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão da proposição sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

Isso posto, cumpre notar que a Exposição de Motivos não indica o impacto fiscal da proposição, especialmente da alteração da legislação tributária referente à cobertura de riscos de investimentos no exterior, com efeitos a partir do próximo ano.

Ademais, vislumbra-se a possibilidade de impacto fiscal decorrente do alinhamento das políticas monetária e creditícia a cargo do Banco Central do Brasil com a política fiscal anticíclica exercida pelo Tesouro Nacional e da necessária transferência de resultados eventualmente negativos da Autoridade Monetária para a Autoridade Fiscal em decorrência dos artigos quarto e quinto.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nesse particular, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige que "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro." A partir das informações constantes da Exposição de Motivos da Medida Provisória sob exame, não há como afirmar que o artigo segundo não estaria subsumido no mencionado dispositivo constitucional.

O que está claro é que a medida provisória em exame não interfere no limite de gasto primário imposto pelo Novo Regime Fiscal versado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

As mencionadas transferências de resultado negativo da Autoridade Monetária não se configuram como despesas obrigatórias elencada pelo Anexo III das diretrizes orçamentárias vigentes² nem renúncia de receita, no sentido orçamentário tradicional, porquanto ocorrem mediante emissão de títulos do Tesouro Nacional, isto é, como despesas financeiras³. Dessa forma, ainda que não impactem no resultado primário do governo central, eventuais resultados negativos da autoridade monetária ampliam o endividamento federal.

A propósito, vale lembrar que o Senado Federal não fixou limite global de endividamento da União, diferentemente das unidades subnacionais. Ainda assim, devido à "regra de ouro", há que se atentar para a necessidade de autorização

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/Anexos/Anl13898-3.pdf, em 31 mar. 2020.

³ <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/demonstracoescontabeis>, em 31 mar. 2020.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

legislativa qualificada e específica para a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital⁴,

Também releva notar que a edição dessa medida provisória ocorre no contexto das medidas de combate à crise decorrente da pandemia do coronavírus. Tais medidas incluem a decretação do estado de calamidade pública, pelo Congresso Nacional, mediante o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, afasta várias das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, até o final do corrente ano, como a necessidade de contingenciamento para a manutenção do resultado fiscal e das medidas de recondução dos gastos de pessoal e da dívida consolidada aos devidos limites.

Por fim, cumpre mencionar a decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, que concedeu medida cautelar,

[...] para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.⁵

O afastamento da exigência de compensação aparentemente não elide a necessidade de demonstração do impacto fiscal das medidas adotadas pela

⁴ Constituição Federal, "Art. 167. São vedados: [...] III - 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; [...]".

⁵ <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342780618&ext=.pdf>, em 31 mar. 2020. A decisão foi publicada em 31 mar. 2020.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

proposição no exercício de vigência e nos dois seguintes, posto que são determinações autônomas. Consoante as diretrizes orçamentárias vigentes,

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.⁶

4 Considerações Finais

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 930, de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

João Henrique Pederiva

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm, em 31 mar. 2020