



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 37/2021

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.057, de 6 de julho de 2021, que *Institui o Programa de Estímulo ao Crédito e dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias.*

I – INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende a determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece 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.*

A abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira está especificada no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, segundo o qual a apreciação da 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 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA).

Destaca-se que a presente Nota Técnica limita-se tão somente à apresentação de subsídios acerca da Medida Provisória na forma editada pelo Poder Executivo. Emendas ou eventuais substitutivos posteriormente apresentados à matéria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

deverão ser objeto de análise específica quanto a sua adequação orçamentária e financeira.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MPV) nº 1.057, de 6 de julho de 2021, que *Institui o Programa de Estímulo ao Crédito e dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias.*

Segundo a Exposição de Motivos (EM) nº 00165/2021 ME, de 29 de junho de 2021, que acompanha a referida MPV, a sistemática do Programa de Estímulo ao Crédito (PEC) consiste em permitir que instituições financeiras participantes do Programa convertam em créditos presumidos – em volume máximo idêntico ao dos empréstimos concedidos ao público-alvo do PEC e na hipótese de apresentarem prejuízos ou entrarem em falência ou liquidação extrajudicial – os créditos decorrentes de diferenças temporárias que não sejam advindos de provisões para créditos de liquidação duvidosa ou de provisões para contingências fiscais e previdenciárias.

De acordo com a referida EM, objetiva-se por meio do PEC facilitar a concessão de crédito para microempresas e empresas de pequeno porte durante o ano de 2021, com a finalidade de mitigar os efeitos continuados da pandemia da Covid-19 sobre os pequenos negócios, conforme consignado no seguinte excerto:

2. Os efeitos econômicos da pandemia continuam a afetar de forma desproporcional microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte e produtores rurais, as quais têm papel importante na geração de emprego e renda entre os atores mais vulneráveis da economia. O segmento de microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte e produtores rurais vem sendo particularmente afetado pela crise, tanto por fatores intrínsecos ao seu porte, como a sua menor diversificação de receitas e menor capacidade de absorção de perdas, quanto por sua atuação preponderante no setor de serviços, o mais afetado pelo distanciamento social acarretado pela pandemia por Covid-19. Nesse contexto, o crédito assume papel fundamental na manutenção do emprego e da atividade econômica. Esse PEC visa criar incentivos para que esse



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

segmento de empresas tenha mais acesso ao crédito e possa, dessa forma, melhor suportar os efeitos da pandemia que ainda persistem na economia e, conseqüentemente, fortalecer-se financeiramente, para que esteja mais bem preparado para uma potencial recuperação econômica nos próximos meses.

A atuação governamental por intermédio do PEC para lidar com os efeitos econômicos da pandemia da Covid-19, ademais, constitui o argumento apresentado na mencionada EM para justificar a urgência e relevância da medida provisória editada.

III – SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Como inicialmente pontuado, o art. 5º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, dispõe que 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 PPA, a LDO e a LOA.

Destaca-se que o período de calamidade pública, previsto no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, foi encerrado em 31 de dezembro de 2020¹. Sendo assim, volta a ser exigida a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de todas as ações governamentais que acarretem aumento de despesa ou redução de receita, especialmente, nesse último caso, quanto à concessão ou à ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncia de receita.

Deve-se verificar, portanto, se a MPV nº 1.057/2021 coaduna-se com as normas orçamentárias e financeiras vigentes, sobretudo em caso de repercussão negativa no âmbito dos orçamentos da União, seja pela redução de receita, seja pelo aumento de despesa. Em caso positivo, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela legislação pertinente, a começar pela apresentação da estimativa do impacto

¹ Com a pandemia da Covid-19, foi declarado estado de calamidade pública, consubstanciado no Decreto Legislativo nº 6/2020. Tal Decreto teve como resultado prático, conforme prevê o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, a promoção da flexibilização de determinadas regras fiscais. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, foi conferido status constitucional à flexibilização de regras fiscais, inclusive com a ampliação, durante o período de calamidade pública, da flexibilização prevista no DL nº 6/2020.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

fiscal decorrente da proposição, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, *caput*, art. 16, I e art. 17, § 1º da LRF e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

No caso vertente, verifica-se que a medida instituída dá origem a benefício de natureza tributária na forma de renúncia de receita da União. A estimativa do impacto fiscal dessa medida, em observância ao art. 125, § 4º, da LDO 2021, é apresentada no seguinte excerto da EM que acompanha a MPV nº 1.057/2021, *in verbis*:

13. Em cumprimento ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que o Ministério da Economia irá considerar nas estimativas de receitas dos orçamentos dos anos 2022 a 2024 os valores estimados pelo Banco Central do Brasil das renúncias fiscais, ou seja, R\$ 0,7 milhão em 2022, R\$ 0,9 milhão em 2023, R\$ 1,4 milhão em 2024, sendo que a renúncia fiscal para 2021 é zero. Adicionalmente, em atenção ao disposto no Acórdão nº 2198/2020-TCU, consideramos que o impacto fiscal dessa proposta é irrelevante em relação ao valor definido como meta de resultado primário nos anos de 2022 e 2024, aproximadamente 0,0005%, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, não havendo incompatibilidade da referida medida com as premissas e os objetivos da política econômica nacional definidos nos Anexos de Metas Fiscais que integrarão as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Nota-se que a estimativa de impacto fiscal da MPV nº 1.057/2021 é apresentada, no fragmento *supra*, juntamente com o argumento pela ausência de prejuízo ao alcance das metas de resultados fiscais da União. Quanto a este último quesito, vale recuperar que, como regra geral, a LDO para 2021 dispõe que o efeito fiscal das medidas de redução de receita deve ser compensado, alternativamente, por meio da:

- i. demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, I da LRF e art. 126, I, “a” da LDO 2021); ou
- ii. apresentação das medidas de compensação advindas de aumento de receita (art. 14, II da LRF e art. 126, I, “b” da LDO 2021), ou redução de despesa (art. 126, I, “b” da LDO 2021); ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- iii. comprovação de que os efeitos líquidos da redução da receita ou do aumento de despesa, quando das proposições decorrentes de extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia, ou de instrumentos de transação resolutiva de litígio, este último conforme disposto em lei, são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal (art. 126, I, “c” da LDO 2021).

Saliente-se que a primeira possibilidade (demonstração de que a renúncia “foi considerada” na estimativa de receita da LOA) dirige-se a fato já consumado, de modo que não se mostra compatível com a legislação vigente argumentar, com faz a EM nº 00165/2021 ME, em seu item 13, que as estimativas de impacto da renúncia serão consideradas em orçamentos futuros (“o Ministério da Economia irá considerar nas estimativas de receitas dos orçamentos dos anos 2022 a 2024”).

Nada obstante, a LDO 2021 prevê, em seu art. 126, § 2º, que as medidas de compensação ficam dispensadas em proposições cujo impacto fiscal seja “irrelevante”, assim considerado o limite de 0,001% (um milésimo por cento) da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício de 2020. Esse valor corresponde a R\$ 6.519.433, haja vista que a RCL auferida em 2020 alcançou R\$ 651.943.266.031, segundo informado pela Secretaria do Tesouro Nacional². Em face disso, considerando-se que a estimativa de impacto fiscal decorrente da MPV nº 1.057/2021 limita-se a R\$ 3 milhões no triênio 2022-2024 (R\$ 0,7 milhão em 2022, R\$ 0,9 milhão em 2023 e de R\$ 1,4 milhão em 2024), justifica-se a dispensa de medidas compensatórias para esse efeito fiscal.

Merece ser pontuado, todavia, que, embora a citada EM atenda ao art. 125, § 4º, da LDO 2021, por apresentar a estimativa do impacto fiscal da MPV nº 1.057/2021, a forma de apresentação dessa informação deve levar em conta o disposto no § 3º do mesmo artigo, o qual estatui que o demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro de proposições legislativas deve conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas.

² Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/receita-corrente-liquida-rcl/2020/29>.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Torna-se recomendável, portanto, que o poder público aprimore o nível de transparência quanto às fundamentações das estimativas do impacto fiscal de proposições legislativas.

IV – CONCLUSÃO

Não foram identificados, nesta oportunidade, conflitos da Medida Provisória nº 1.057/2021 com as normas orçamentárias e financeiras vigentes. São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da MPV nº 1.057/2021 quanto sua adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 9 de julho de 2021.

Paulo Roberto Simão Bijos

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira