



NOTA TÉCNICA Nº 77-2020

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 992, de 16 de julho de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 992, de 16 de julho de 2020, que *“Dispõe sobre o financiamento a microempresa e empresa de pequeno e médio porte, sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias, sobre o compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e altera a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973”*.

A presente Nota Técnica atende à 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

Nos termos de seu art. 1º, a Medida Provisória nº 922/2020 (MPV 992/2020) disciplina:

I - a concessão de crédito a microempresas e empresas de pequeno e de médio porte no âmbito do Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas - CGPE;

II - o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias pelas instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto as cooperativas de crédito e as administradoras de consórcio;

III - o compartilhamento de alienação fiduciária; e

IV - a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020 (EC nº 106).

A exposição de motivos interministerial nº 000013/2020 BACEN ME (EMI 13/2020 BACEN ME), de 16 de julho de 2020, esclarece que o conjunto de medidas objeto da MPV 922/2020 tem por finalidade: i) conceder maior segurança ao capital das instituições financeiras, no que diz respeito ao estoque e fluxo dos créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para créditos de liquidação duvidosa; ii) facilitar o acesso ao crédito a microempresas e a empresas de pequeno e de médio porte, diante dos impactos econômicos decorrentes da pandemia de COVID-19; iii) viabilizar a utilização de um mesmo bem imóvel como garantia de mais de uma operação de crédito, perante um mesmo credor, mediante o compartilhamento de bem alienado fiduciariamente; e iv) dar efetividade à realização de operações com ativos privados pelo Banco Central do Brasil, nos termos da EC nº 106.

Sobre a urgência e relevância da medida, o Poder Executivo argumenta que a medida se justifica “pela necessidade de atuação tempestiva para lidar com os efeitos da pandemia Covid-19 em nossa economia e, em particular, sobre as microempresas e a empresas de pequeno e de médio porte”. Diante de referido cenário, impõe-se a criação de “condições transparentes e seguras para incrementar a oferta do crédito, no âmbito das operações garantidas por bens alienados fiduciariamente, e de se conferir efetividade às ações do Banco Central do Brasil voltadas ao pronto enfrentamento dos impactos da pandemia no sistema econômico nacional, em benefício do setor produtivo real, do emprego e da renda do trabalhador brasileiro”.

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

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 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*”.

Nesse diapasão, vale rememorar o texto inscrito no inc. II, § 1º, art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), segundo o qual se considera “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”.

No mesmo sentido, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou Norma Interna que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. A teor da alínea “a”, § 1º, do art. 1º da Norma Interna, entende-se como compatível “a proposição que não conflite

com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor”.

Deve-se perquirir, portanto, se a MPV 992/2020 macula tais normas, em alguma medida, ou se provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há renúncia de receita ou criação de despesa em decorrência da Medida em análise. Em caso positivo, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela legislação de regência. Especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), LRF, exige:

- a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º);

- a demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);

- a indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

Do exame do texto da proposição, verifica-se que a concessão de crédito a microempresas e empresas de pequeno e de médio porte no âmbito Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas – CGPE não acarretará impacto sobre as despesas federais. Com efeito, consoante o § 6º do art. 2º da MPV em comento, as operações realizadas no âmbito do CGPE não terão qualquer tipo de previsão de aporte de recursos públicos ou equalização de taxa de juros por parte da União, não contarão com qualquer garantia da União ou de entidade pública, e serão carregadas em sua totalidade com recursos captados pelas próprias instituições participantes, de maneira que o risco de crédito será integralmente da instituição participante.

Ademais, as disposições pertinentes ao compartilhamento de alienação fiduciária e à dispensa do cumprimento de exigências de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil sob o abrigo da EC nº 106 revestem-se de caráter essencialmente normativo; delas não decorre, portanto, repercussão direta no Orçamento da União.

Noutro sentido, contudo, o regramento atinente à apuração de crédito presumido com base em diferenças temporárias registradas pelas instituições financeiras traduz-se em benefício de natureza tributária do qual decorre renúncia de receita. O montante de referida renúncia está limitado ao valor desembolsado de operações de crédito concedidas no âmbito do CGPE, não podendo ultrapassar o valor dos saldos contábeis referentes aos créditos decorrentes de diferenças temporárias verificados em 30 de junho de 2020, e seus efeitos poderão ser experimentados até 31 de dezembro de 2025.

Assim, embora o ato do Poder Executivo tenha o propósito de enfrentar as consequências sociais e econômicas decorrentes da pandemia de COVID-19, seus

efeitos transbordam a duração da vigência do estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo nº 6, de 2020 (isto é, até 31 de dezembro de 2020). Nesse passo, julga-se que a dispensa de observância das limitações legais quanto à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, nos termos previstos pelo art. 3º da EC nº 106, não se aplica ao caso concreto em análise.

Via de consequência, requer-se da MPV 992/2020 a observância dos dispositivos acima transcritos, no que concerne à apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à indicação de medidas de compensação com vistas a manter a neutralidade fiscal da iniciativa.

A esse respeito, a EMI 13/2020 BACEN ME registra: “Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que a medida em tela ocasiona renúncia de receitas tributárias no valor de R\$ 782 milhões para o ano de 2021, R\$ 70 milhões para o ano de 2022, e R\$ 57 milhões para o ano de 2023. Para os efeitos do inciso I do caput do referido art. 14 da LRF, a renúncia fiscal em tela será contemplada na estimativa de receita da lei orçamentária anual dos respectivos anos e considerada nas metas de resultado fiscal respectivas”.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 992, de 16 de julho de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 20 de julho de 2020.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira