



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 599, de 27 de dezembro de 2012

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 3/2013

Assunto: “Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e dá outras providências”.

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

1 Introdução

Esta nota técnica atende o 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.

No art. 62, § 9º, a Constituição 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Recebida no Congresso Nacional, a MP 599/2012 teve fixado o seu cronograma de tramitação e foi remetida à Comissão, nos termos do que estabelecem as normas regimentais pertinentes à matéria.

2 Síntese da medida provisória

Com base no art. 62 da Constituição, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 599, de 27 de dezembro de 2012 (MP 599/2012), que “dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e dá outras providências”.

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos nº 00269/2012 – MF, de 21 de dezembro de 2012, que acompanha a referida MP, a redução das alíquotas interestaduais se afigura imprescindível em face do cenário de guerra fiscal instaurado entre os Estados da Federação, os quais têm buscado atrair investimentos para seus respectivos territórios mediante concessão de benefícios fiscais irregulares, em matéria de ICMS, eis que decididos sem a anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

A MP 599/2012 estabelece que o auxílio financeiro será prestado aos Estados e ao Distrito Federal em relação aos quais se constatar perda de arrecadação, e aos seus respectivos municípios, na medida da perda efetivamente apurada, e constitui transferência obrigatória, devida ao longo do período de 20 anos, a ser entregue em 12 parcelas mensais e iguais, até o último dia útil de cada mês, atualizadas com base na variação média do Produto Interno Bruto (PIB) apurado pelo Instituto



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, verificada no quadriênio imediatamente anterior ao exercício em que se fizer a apuração dos valores.

O art. 3º da referida MP limita o valor máximo a ser transferido em R\$ 8,0 bilhões por ano, o qual deverá ser distribuído proporcionalmente às perdas constatadas, na hipótese em que tais perdas sejam superiores ao referido montante.

Já o art. 6º determina a dedução obrigatória, até o montante total apurado no período, dos valores das dívidas vencidas e não pagas da respectiva unidade federada, observada a ordem estabelecida nesse mesmo dispositivo.

O art. 8º estabelece que a prestação do auxílio financeiro fica condicionada à efetivação das seguintes medidas: apresentação de relação contendo a identificação de todos os atos relativos a incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros cuja concessão não foi submetida à apreciação do CONFAZ; celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, até o dia 31 de dezembro de 2013, por meio do qual sejam disciplinados os efeitos dos incentivos e benefícios referidos no item anterior, bem como dos créditos tributários a eles relativos; implementação, por meio de resolução do Senado Federal, da redução gradual e linear das alíquotas interestaduais do ICMS, as quais deverão resultar em 4% conforme o cronograma estabelecido no § 3º do art. 8º, alusivas às operações e prestações originadas na Zona Franca de Manaus e às operações interestaduais com gás natural, as quais continuam sujeitas à alíquota de 12%; e fornecimento, pelos Estados e pelo Distrito Federal, das informações solicitadas pelo Ministério da Fazenda, necessárias à apuração do valor do auxílio financeiro de que trata a MP 599/2012.

A partir do art. 9º, a MP trata da instituição do Fundo de Desenvolvimento Regional – FDR, com vistas a estabelecer fonte de financiamento para a execução de programas, projetos e ações de investimento e desenvolvimento produtivo e autorizar a União a transferir recursos para os Estados com vistas a incentivar



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

investimentos com potencial efeito multiplicador sobre determinada região e dinamização da atividade econômica.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00269/2012 MF, essa medida é uma iniciativa concebida no bojo da reforma do ICMS e que tem o objetivo de substituir o instrumento conhecido como “guerra fiscal”, utilizado até então como mecanismo de atração de empresas, por instrumento mais efetivo e harmônico.

O FDR terá como agente operador instituição financeira oficial federal definida em ato do Poder Executivo e deverá ser constituído por meio de aportes de recursos que totalizarão R\$ 220,0 bilhões, distribuídos ao longo de 20 anos, por meio de empréstimos da União ao Fundo com incidência de TJLP. Para 2014 está previsto aporte de R\$ 3,0 bilhões, para 2015, R\$ 6,0 bilhões e para 2016, R\$ 9 bilhões. De 2017 a 2033 deverão ser destinados ao FDR R\$ 12 bilhões a cada ano.

Segundo a MP 599/2012, a União entregará, ainda, R\$ 74,0 bilhões aos Estados e ao Distrito Federal, em 20 anos, com o objetivo de custear programas dos governos estaduais destinados a incentivar investimentos com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local. Para 2014 está previsto aporte de R\$ 1,0 bilhão, para 2015, R\$ 2,0 bilhões e para 2016, R\$ 3 bilhões. De 2017 a 2033 deverão ser destinados a esse fim R\$ 4 bilhões a cada ano.

Esses recursos poderão ser utilizados, inclusive, para o pagamento de subvenção econômica a instituição financeira federal, sob a forma de equalização de taxa de juros, nas operações de crédito custeadas com recursos do FDR. A subvenção econômica corresponderá ao diferencial entre custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração a que fará jus a instituição financeira oficial federal, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A 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”*, estabelece, em seu art. 5º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Os artigos que tratam da geração da despesa determinam:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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 subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 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;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

As despesas obrigatórias de caráter continuado são tratadas no art. 17 da LRF, que estabelece:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Quanto ao cumprimento dos artigos 16, I, da LRF, os Anexos I e II da MP nº 599/2012 trazem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de 2014 a 2033, o que atende ao dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A adequação orçamentária visa, sobretudo, preservar o resultado fiscal previsto na LDO e LOA e evitar que aumento de despesas continuadas não possam ser suportados por aumentos futuros de receitas. Na Exposição de Motivos, há informação de que o impacto fiscal inicial, de R\$ 12,0 bilhões, será contemplado quando da elaboração da proposta orçamentária correspondente, ou seja, com a lei orçamentária anual para 2014. Assim, é plausível admitir que quando da feitura da LOA 2014 essa nova despesa esteja adequadamente contemplada na programação orçamentária.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A despesa criada pela MP é considerada de caráter continuado, em relação ao art. 17, I, da LRF. Os Anexos I e II da MP nº 599/2012 trazem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e, entendemos que, embora não demonstrada a origem específica dos recursos para seu custeio, conforme exigência do art. 17, §1º, *in fine*, no mérito a adequação é possível de ser realizada pela incorporação desse acréscimo de despesa aos orçamentos vindouros que, para preservar o resultado fiscal, deverá ser feito ao abrigo do crescimento da arrecadação futura ou em detrimento de outras intenções de gastos discricionários, ou de ambos.

Com relação ao art. 17, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, seria necessário que a MP 599/2012 viesse acompanhada de comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo, ainda, seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensado pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A esse respeito cabe informar que o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve servir como parâmetro, ainda não existe, pois somente será conhecido com a aprovação da LDO 2014. Mas, também nesse caso, sabendo-se de antemão o aumento do gasto, é igualmente plausível admitir que ele será incorporado nas leis orçamentárias, não afetando o resultado fiscal esperado pela LDO.

Quanto ao FDR, entendemos que os recursos nele aportados, estimados em R\$ 3,0 bilhões para 2014, não afetarão o resultado fiscal esperado, pois se constituirão em empréstimo ao agente operador, efetivado pela emissão de títulos públicos federais.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os elementos objetivos que entendemos pertinentes sobre a matéria, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 17 de janeiro de 2013.

Vincenzo Papariello Júnior
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos