



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 19/2013

Em 24 de maio de 2013.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 615, de 17 de maio de 2013, que "Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol da região Nordeste e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB; altera a Lei no 12.783, de 11 de janeiro de 2013, para autorizar a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, títulos da dívida pública mobiliária federal; e dá outras providências".

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 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 elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A Medida Provisória em análise, editada de acordo com o disposto na Constituição Federal, art. 62, "autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol da região Nordeste e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB; altera a Lei no 12.783, de 11 de janeiro de 2013, para autorizar a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, títulos da dívida pública mobiliária federal; e dá outras providências".



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De acordo com a Exposição de Motivos nº 0083-A/2013 BACEN MF MC MAPA MME MDIC, o Brasil é tradicional produtor e exportador de etanol. O etanol combustível, estratégico sob o ponto de vista do abastecimento nacional, tem demanda crescente, tanto pelo seu uso na mistura com a gasolina como pelo aumento da produção e venda de veículos bicombustíveis no Brasil. A indústria brasileira de etanol usa como insumo agrícola a cana-de-açúcar, que também é a matéria-prima para a produção de açúcar, importante *commodity* de exportação brasileira.

O governo federal tem buscado formas de reduzir a volatilidade de preço do etanol e contribuir para a estabilidade da oferta do produto, com destaque para as alterações dos percentuais de mistura de etanol anidro à gasolina e para a edição da Medida Provisória nº 554, de 23 de dezembro de 2011, convertida na Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012, que autorizou a União a conceder subvenção econômica em operações de crédito para estocagem de etanol combustível e delegou ao Conselho Monetário Nacional (CMN), mediante sugestão do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA), a definição das condições e critérios para concessão do financiamento e da referida subvenção.

De outra parte, as adversidades climáticas dos últimos anos têm prejudicado muitas lavouras de cana-de-açúcar e impactado de forma negativa nas finanças dos produtores rurais e das unidades industriais de etanol combustível, em especial na região Nordeste, onde a seca tem persistido. A redução da oferta de cana-de-açúcar, importante *commodity* de exportação brasileira, reduz também a produção do etanol combustível.

Assim, quanto ao apoio aos produtores rurais de cana de açúcar e às usinas de etanol combustível, a minuta de Medida Provisória anexa considera os seguintes aspectos principais:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a) autoriza a União a conceder subvenção extraordinária aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar da região Nordeste afetados pela estiagem, referente à produção da safra 2011/2012, no valor de R\$ 12,00 (doze reais) por tonelada de cana-de-açúcar e limitada a 10.000 (dez mil) toneladas por produtor, considerando a quantidade de cana-de-açúcar efetivamente vendida às usinas de açúcar e às destilarias da região Nordeste;

b) autoriza a União a conceder subvenção econômica às unidades industriais produtoras de etanol combustível que desenvolvam suas atividades na região Nordeste, referente à produção na safra 2011/2012, destinada ao mercado interno, no valor de R\$ 0,20 (vinte centavos de real) por litro de etanol efetivamente produzido e comercializado na safra 2011/2012;

c) prevê a aplicação de alíquota zero das contribuições para o PIS/PASEP e da COFINS sobre os valores efetivamente recebidos a título da subvenção prevista de que trata esta Medida Provisória, além de dispensar comprovação de regularidade fiscal para efeito do recebimento da subvenção sob comento; e

d) autoriza o financiamento com equalização da taxa de juros para a renovação e implantação de canaviais, a exemplo do que já ocorre com a estocagem de etanol, por meio de alteração da Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012, com o objetivo de estimular a renovação e ampliação dos canaviais, condição fundamental para aumentar a produtividade da lavoura brasileira de cana-de-açúcar e, assim, reduzir a ociosidade industrial da produção de açúcar e etanol.

A urgência e relevância dessas propostas decorrem da necessidade de fazer com que os recursos da subvenção minimizem os efeitos das adversidades climáticas, possibilitando a manutenção dos agricultores no campo, bem como dos empregos gerados pela indústria do etanol no Nordeste. Além disso, os recursos do financiamento vão possibilitar a renovação e a implantação de novos canaviais e, em consequência, de promover o abastecimento de etanol em volume suficiente



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

para minimizar as grandes oscilações de preços e de oferta verificadas nos períodos de safra e de entressafra.

Com relação aos arranjos de pagamentos e às instituições de pagamentos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), preliminarmente deve ser explicitado que a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, que trouxe importantes aprimoramentos para o SPB, consagrou arcabouço normativo aplicável essencialmente aos sistemas de compensação e de liquidação, com especial atenção aos sistemas que, em função do elevado volume de transações ou da natureza sensível de seus negócios, podem oferecer risco à solidez e ao normal funcionamento do sistema financeiro. Ficaram à margem da referida lei, no entanto, os chamados arranjos e instituições de pagamento. A vertente proposta tem o objetivo de lançar as bases para a regulação desse segmento da economia, de fundamental importância para o conjunto dos instrumentos de pagamento de varejo.

Nos últimos anos, tem crescido a participação de instituições não financeiras na provisão de serviços de pagamento, principalmente por intermédio de cartões de pagamento (crédito ou débito), moedas eletrônicas ou meios eletrônicos de pagamento, a exemplo dos instrumentos disponibilizados para o comércio eletrônico (*e-commerce*) e das transações realizadas mediante dispositivos móveis de comunicação (*mobile payment*).

Esse cenário tem o potencial de trazer inegáveis benefícios para a economia nacional – maior competição, redução de custos e preços, aumento da conveniência para os usuários, melhoria na qualidade dos serviços, facilitação da inclusão financeira. Entretanto, existem riscos inerentes às atividades relacionadas aos serviços de pagamento, que, uma vez dimensionados, podem ser mitigados mediante regulação e supervisão setorial, com vistas na promoção da solidez e da eficiência.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A adequação do arcabouço normativo, além de possibilitar a mitigação dos riscos, também potencializa o papel de indutor dos agentes públicos na busca de modelos que atendam aos interesses da sociedade, alinhando-os às políticas públicas existentes. Ademais, a regulação desse setor da economia traz a segurança jurídica demandada para a realização dos investimentos necessários para a implementação e desenvolvimento dos arranjos de pagamento.

Considera-se que os arranjos de pagamentos, em especial os relacionados a pagamentos móveis, podem contribuir significativamente para o objetivo do Governo Federal de promover a inclusão financeira da população brasileira. O potencial inclusivo dos pagamentos móveis deve-se à elevada penetração da telefonia móvel no Brasil em todos os segmentos de renda. Ademais, a possibilidade de atuação de novos agentes neste mercado, como as próprias operadoras de telecomunicações, trarão novos investimentos e maior concorrência na provisão de serviços de pagamento.

Diante disso, a proposta busca inicialmente, em seu art. 6º, fixar conceituações relevantes, para o efeito de bem delimitar seu ulterior desenvolvimento normativo. O conceito central para a nova disciplina legislativa é o de arranjo de pagamento, entendido como o conjunto de regras e procedimentos que disciplinam a prestação de determinado serviço de pagamento ao público, aceito por mais de um receptor, mediante acesso direto pelos usuários finais (pagadores e recebedores). Igualmente importante é o conceito de instituição de pagamento, assim considerada a pessoa jurídica que, aderindo a um arranjo de pagamento, tenha, como atividade principal ou acessória, a prestação dos diversos serviços de pagamento, descritos nas alíneas do inc. III do art. 6º da minuta, aos usuários finais. Cabe ressaltar, nesse ponto, que o acolhimento da proposição não afasta a incidência do arcabouço legal referente à defesa do consumidor.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O art. 7º da proposta de Medida Provisória estabelece os princípios e objetivos que devem ser observados a respeito dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento. Tais princípios, que atuarão como diretrizes para a regulamentação e supervisão do segmento, compreendem (a) a interoperabilidade de arranjos de pagamento; (b) a inovação e a diversidade de modelos de negócios, com vistas à promoção da inclusão financeira; (c) a solidez e a eficiência, assim como a promoção da competição; (d) o acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento; (e) o atendimento das necessidades dos usuários finais, em especial a liberdade de escolha, a segurança, a proteção de seus interesses econômicos, o tratamento não discriminatório, a privacidade e proteção de dados pessoais, a transparência e o acesso a informações claras e completas acerca das condições de prestação de serviços; (f) a confiabilidade, a qualidade e a segurança dos serviços; e (g) a inclusão financeira, observando-se padrões de qualidade, segurança e transparência equivalentes em todos os arranjos de pagamento.

O art. 8º da minuta prevê que o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações estimularão a inclusão financeira, no âmbito de suas competências, por meio da participação do setor de telecomunicações na oferta de serviços de pagamento, podendo, com base em avaliações periódicas, adotar medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário.

Quanto à regulação e supervisão dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento, optou-se por atribuí-las ao Banco Central do Brasil, nos termos das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Buscou-se, por essa via, colher o maior proveito dos conhecimentos acumulados e das sinergias existentes em benefício da eficiência administrativa. O órgão colegiado fica, assim,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

encarregado de traçar as normas gerais de atuação da Autarquia, entidade vocacionada para regular e supervisionar esse segmento da economia, uma vez que já lhe compete, na forma da legislação em vigor, regular, autorizar e exercer a vigilância dos sistemas de compensação e de liquidação integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro. A minuta traz, ainda, preceito (art. 11) que determina aplicarem-se às instituições de pagamento, aos instituidores de arranjos de pagamento e a seus administradores e membros de seus órgãos estatutários e contratuais, por infrações à Medida Provisória e às diretrizes e normas estabelecidas respectivamente pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, as mesmas espécies de penalidades previstas na legislação aplicável às instituições financeiras. Embora não sejam tais entidades instituições financeiras, optou-se por solução que confere uniformidade aos instrumentos coercitivos à disposição do supervisor do segmento, de sorte que os mesmos tipos de penalidades apliquem-se às instituições financeiras e às entidades abrangidas pela presente Medida Provisória. Da mesma forma, propõe-se, no art. 13, que as instituições de pagamento sujeitem-se à decretação de regimes especiais (regime de administração especial temporária, intervenção ou liquidação extrajudicial) nas mesmas condições e forma previstas na legislação especial aplicável às instituições financeiras.

Importante medida orientada à redução de riscos para o usuário final dos serviços é veiculada pelo art. 12 da proposta, segundo o qual os recursos mantidos em contas de pagamento constituem patrimônio separado do patrimônio da instituição de pagamento, não respondendo direta ou indiretamente por suas obrigações.

Os argumentos acima demonstram à sociedade a relevância da proposição que dispõe sobre segmento da economia de importância crescente para o conjunto dos pagamentos de varejo de todo o País. Nesse contexto, vale recordar que, em 2011, 41% de todos os pagamentos da economia nacional foram realizados



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

mediante o uso de cartões de crédito e de débito. A inexistência de disciplina legal sobre arranjos de pagamento traz incerteza regulatória e o risco da seleção adversa, demandando ação resoluta da regulação e supervisão estatais, com vistas em promover a solidez, a eficiência e a proteção dos direitos dos usuários. A urgência desponta da velocidade com que os arranjos de pagamentos já existentes vêm ganhando amplitude, para não mencionar a progressiva criação de novas modalidades. Deve-se frisar que o crescimento desordenado desse segmento poderia gerar riscos para toda a população, em especial a de baixa renda, que vem utilizando de forma crescente mais esses instrumentos de pagamento de varejo, além de poder minar a confiança na solidez de tais arranjos, acarretando prejuízos para a economia popular e o comércio varejista.

Por fim, no que se refere à alteração da forma de aporte de recursos do Tesouro Nacional na Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, o governo brasileiro está implementando importantes mudanças econômicas com o objetivo de acelerar o crescimento no longo prazo e de incentivar o investimento. Nesse sentido, está em curso processo de reordenação de preços relativos na economia, dentre eles a redução do custo da energia elétrica, viabilizada por instrumentos criados pela Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e regulamentada pelo Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013. Essa redução impactará diretamente nos custos da economia, causando assim uma série de benefícios, como por exemplo, a redução de preços ao consumidor final.

A Medida ora proposta traz um instrumento para aprimorar o mecanismo de aporte de recursos do Tesouro Nacional, por meio de autorização para que a União possa emitir, sob a forma de colocação direta, títulos públicos à CDE até o limite dos créditos totais detidos pelo Tesouro Nacional e pela Eletrobrás junto a Itaipu. Essa medida possibilita que esses aportes sejam realizados de uma maneira mais ágil e simplificada em relação ao que está previsto na Lei nº 12.783 de 2013, evitando-se



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

um eventual descasamento de fluxos de caixa da Conta. Ao permitir que títulos sejam emitidos e colocados diretamente na CDE no montante desses créditos, atinge-se o mesmo objetivo que o estabelecido anteriormente em lei, proporcionando ao Tesouro Nacional a emissão de títulos com durações e condições mais adequadas.

Ainda segundo a Exposição de Motivos, em relação à relevância da medida, cumpre ressaltar que o Brasil passa pela primeira iniciativa estruturada de dotar o País de um sistema elétrico de baixo custo, e os efeitos da redução do custo de energia elétrica trarão uma série de benefícios com destaque para a redução do custo para as empresas e das famílias, o que propiciará a preservação do nível de emprego no Brasil e a redução de preços ao consumidor final. Quanto à urgência, cabe mencionar que, para atingir os objetivos citados, os pagamentos à CDE deverão ser executados a partir do mês de junho de 2013, de modo que sua autorização legal faz-se necessária em curto período de tempo.

Quanto ao cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal, inicialmente destaca-se que a inclusão de autorização para a concessão de subvenção econômica de que trata a Medida Provisória não acarreta custos adicionais imediatos ao Tesouro Nacional, uma vez que dependerá de regulamentação, a partir da qual será possível estimar e avaliar o impacto fiscal da medida e, portanto, atender aos requisitos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, na LDO e na Lei Orçamentária.

Entretanto, considerando que medida regulada no art. 1º alcança cerca de 18 mil produtores de cana de açúcar na região Nordeste e que a subvenção é de R\$ 12,00 por tonelada, limitada à entrega de 10 mil toneladas por produtor, o custo pode ficar em torno de R\$ 122,2 milhões. No tocante à subvenção às unidades industriais de etanol no valor R\$ 0,20 por litro de etanol produzido e comercializado naquela região, o custo previsto é de R\$ 393,5 milhões, considerando volume de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

1.967 milhões de litros. Vale mencionar que os desembolsos serão efetuados em 2013 e 2014.

Com relação à redução de alíquotas previstas no art. 4º, cabe informar que a renúncia de receitas decorrente desta proposta será da ordem de R\$ 47,70 milhões (quarenta e sete milhões e setecentos mil reais) no ano de 2013. Tendo em vista que os pagamentos serão efetuados em sua maioria no exercício de 2013, o valor acima de renúncia contempla toda a subvenção. Com referência ao cumprimento das diretrizes previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atinente à renúncia de receitas derivadas da concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, cabe registrar que a proposição mantém consonância com o disposto no inciso I do caput do mencionado artigo, considerando-se que a estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2013, aprovada pelo Congresso Nacional, contempla a renúncia ora autorizada.

Já quanto à subvenção sob a modalidade de equalização de taxa de juros nas operações de financiamento para renovação e implantação de canaviais, na forma do art. 5º, estima-se que os dispêndios sejam da ordem de R\$ 333,9 milhões, sendo R\$ 53,2 milhões em 2014 e R\$ 80,5 milhões em 2015. Em 2013 não haverá despesas adicionais, pois os desembolsos efetuados a partir do segundo semestre somente geram pagamento de equalização em 2014.

No que se refere à CDE, o impacto fiscal desta medida já foi considerado por ocasião da edição da Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012, convertida na Lei 12.783, de 11 de janeiro de 2013.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

De acordo com o art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, cabe à Comissão Mista emitir parecer único à medida provisória no prazo previsto, manifestando-se



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

sobre a matéria quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º do mesmo diploma legal. Além disso, o § 1º do art. 5º estabelece o seguinte:

“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.”

Conforme os esclarecimentos da Exposição de Motivos, a Medida Provisória atende aos requisitos de adequação orçamentária e financeira impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela LDO e pela Lei Orçamentária.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 615, de 17 de maio de 2013, quanto à adequação orçamentária e financeira.

José Lacerda Gomes
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos