



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 60/2016

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016, que “Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência”.

Interessado: 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”.

De acordo com o 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ademais, esta 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

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República Michel Temer submeteu ao Congresso Nacional, com esteio no art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016, que “*Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência.*”.

Em síntese, a MPV em análise altera a Lei 13.189/2015 nos seguintes aspectos:

- Alteração da denominação do programa de Programa de Proteção ao Emprego – PPE para Programa Seguro-Emprego - PSE;
- Estabelece prioridade às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs) na adesão ao PSE e autoriza o Poder Executivo Federal, por meio de regulamento, a fixar orçamento do PSE dedicado exclusivamente a essas empresas;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- Define fraude no âmbito do PSE;
- Estabelece a metodologia de cálculo da correção dos recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT;
- Prorroga a data de extinção do PSE de 31 de dezembro de 2017 para 31 de dezembro de 2018;
- Estabelece que o Poder Executivo Federal deverá definir o limite máximo anual para as despesas totais do PSE, observados os parâmetros econômicos oficiais utilizados na gestão fiscal;
- Define a forma de cálculo para a estimativa das despesas totais do programa, qual seja: será considerado o somatório do estoque de benefícios concedidos com os novos benefícios a serem desembolsados no exercício;
- Inclui a obrigação de envio semestral do Ministério do Trabalho aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República de informações que permitam avaliar a efetividade do PSE como política pública em relação aos objetivos pretendidos.
- Outros ajustes e alterações de redação legislativa.

3 Análise da adequação financeira e orçamentária da medida provisória

A estimativa de impacto fiscal das proposições que aumentem gastos públicos decorre de exigência legal. O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) exige que a criação, a expansão e o aperfeiçoamento de ação governamental com aumento da despesa sejam acompanhados de estimativa



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Pelo § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs abrange a análise da repercussão das medidas versadas na proposição, sobre receita e despesa da União e do atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a LRF e as leis de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentárias da União.

O art. 113 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) reforça as determinações da LRF e da Resolução nº 1, de 2002-CN, e exige “o detalhamento da 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”.

Como a MP 761/2016 prorroga uma despesa anteriormente criada (originalmente criada pela MP 680, de 6 de julho de 2015), ultrapassando o prazo de dois anos, tal despesa deve ser considerada de caráter continuada nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF. Assim, além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, há necessidade de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e de comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstas, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Em relação à estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de acordo com estimativa apresentada na exposição de motivos da MP 761/2016, para os exercícios de 2017 e 2018, a despesa com o PSE será de R\$ 327,3 milhões e R\$ 343,4 milhões respectivamente. Para chegar a tais valores, foi considerado o público de 55 mil



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

trabalhadores atualmente cobertos pelo Programa por um período médio de 5,6 meses e pagamento mensal de R\$ 1.062,60, que correspondem a 65% da projeção de R\$ 1.634,77, valor máximo da parcela do seguro-desemprego vigente corrigida pelo INPC de 6%.

Ressalte-se que a adesão de novas empresas ao PSE não é ilimitada, pois está condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira. Nesse sentido, o Poder Executivo tem até fevereiro de cada exercício para fixar o limite máximo anual para as despesas totais do PSE, compatível com os valores aprovados nas leis orçamentárias anuais para o Programa Seguro-Desemprego, e com os parâmetros econômicos oficiais utilizados na gestão fiscal, compreendendo a elaboração dos orçamentos anuais e avaliações de receitas e despesas para cumprimento do art. 9º da LRF.

No que se refere à demonstração da origem dos recursos para seu custeio e às medidas de compensação, observa-se que os impactos da proposta para o ano seguinte já foram contemplados no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2017. Para 2018, entende-se que a compensação pela redução na despesa ocorre automaticamente, pois a despesa com o benefício individual do PSE é compensada pela redução na despesa com o benefício individual com seguro-desemprego.

Para entendimento do exposto acima, a Exposição de Motivos traz um exemplo: considerando um quantitativo de 50 mil trabalhadores com salário médio de R\$ 2.500 e a permanência de 6 meses, a despesa do PSE, nesse caso, seria de R\$ 112,5 milhões. Contudo, a arrecadação com contribuições previdenciárias durante sua vigência, ainda que recolhida sobre uma base de contribuição reduzida, pode ser superior às despesas com a compensação pecuniária equivalente a 50% do valor da redução salarial. Dessa forma, o governo arrecada R\$ 184,9 milhões com contribuições previdenciárias e gasta R\$ 112,5 milhões com os desembolsos do FAT,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

resultando em uma economia para os cofres públicos de R\$ 72,4 milhões. Por sua vez, o seguro-desemprego teria uma despesa de R\$ 291 milhões para os mesmos 50 mil trabalhadores.

Como se percebe, a MP busca manter empregos e assegurar o equilíbrio das contas públicas no curto prazo. Além disso, cumpre os requisitos normativos para geração de despesas citados nos parágrafos anteriores.

Por fim, 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 a competência da Nota Técnica de Adequação, tal como estabelecida de forma taxativa pela Resolução nº 1, de 2002-CN, é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

4 Conclusão

Pelo exposto, por não proporcionar expectativa de aumento global de despesa, o impacto orçamentário e financeiro da referida Medida Provisória não afetará negativamente a execução orçamentária do presente exercício e dos seguintes, nem a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2016.

Portanto, pode-se afirmar que:

1) do ponto de vista orçamentário e financeiro, a MP nº 761/2016 não fere o ordenamento jurídico pátrio em vigor;



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2) quanto às repercussões sobre a receita e a despesa da União e a observância da lei orçamentária anual, as providências contidas na Medida Provisória não causam impacto negativo à meta de superávit primário do exercício.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 27 de dezembro de 2016.

Flávio Diogo Luz
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos