



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2018

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, 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 841, de 11 de junho de 2018, que “*Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias*”.

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 841/2018 (MPV 841/2018) tem por objetivo promover:

I - as alterações necessárias ao funcionamento do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), de modo a conferir efetividade às ações do Ministério Extraordinário da Segurança Pública quanto à execução de sua competência de coordenar e de promover a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos (art. 1º, inc. I); e

II - a consolidação dos dispositivos legais relacionados com a destinação do produto da arrecadação das loterias, de forma a proporcionar clareza e transparência ao sistema de rateio, e, por meio de alterações pontuais, garantir recursos para as ações de segurança pública (art. 1º, inc. II).

Segundo a exposição de motivos interministerial nº 00008/2018 MESP MF MP, de 24 de maio de 2018, a medida proposta visa “de um lado, a estabelecer regime de governança e de prestação de contas dos correspondentes projetos e ações e, de outro, a garantir recursos suficientes à segurança pública em nível nacional, por intermédio da alteração do regime aplicável ao Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, permitindo que possa utilizar parte dos recursos arrecadados com as atuais

loterias federais existentes e a totalidade dos recursos arrecadados com a loteria instantânea exclusiva – LOTEX (modalidade de loteria que se encontra em fase de implementação), alinhando a premiação (*payout*) das diversas modalidades de loteria às melhores práticas do mercado lotérico mundial”.

A exposição de motivos assevera a necessidade de ampliar o montante de recursos disponíveis para ações de custeio e investimento na função segurança pública nos diversos entes da federação; para tanto, no que interessa ao presente exame, altera a gestão do FNSP para estabelecer que, no mínimo, cinquenta por cento dos recursos do Fundo oriundos de receitas decorrentes da exploração de loterias serão repassados a Estados e Distrito Federal, a título de transferência obrigatória (art. 7º, inc. I).

No que concerne às modificações na legislação pertinente a loterias, indica-se “necessidade de realinhamento do *payout* das atuais três modalidades de loterias federais, este atualmente está em torno de 40% do valor total das vendas de loterias, passando para 50%, em média, alinhando-se ao que é praticado nessas três modalidades no mercado mundial”.

Por fim, o Poder Executivo argumenta que “a urgência da Medida Provisória decorre da grave crise de segurança e de violência vivenciada no país e sua relevância reside em dotar os entes federados com os recursos necessários para o combate à violência no país”, de maneira que restariam cumpridos os requisitos constitucionais pertinentes.

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*”.

A esse respeito, 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 ou 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”.

Especificamente à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), deve-se perquirir, de plano, se a MPV 841/2018

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 LRF, concernentes, em especial, à:

- 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);

- 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);

- 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).

Primeiramente, examina-se a proposição sob a ótica da despesa pública.

No caso concreto em exame, como antecipado, foi estabelecida a transferência obrigatória a outros entes da federação de, no mínimo, cinquenta por cento dos recursos do FNSP oriundos de receitas decorrentes da exploração de loterias. Com isso, verifica-se a inauguração, no ordenamento jurídico pátrio, de despesa obrigatória de caráter continuado, isto é, “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” (art. 17, *caput*, da LRF). Nesse passo, a Medida implica aumento de despesa e, portanto, atrai a aplicação e necessidade de observância dos dispositivos da LRF acima referidos.

Nesse particular, contudo, ao contrário do que demanda a legislação de regência da matéria, a proposição não se fez acompanhar da estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre a despesa no presente e nos próximos dois exercícios. Não é demais frisar, a propósito, que com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido status constitucional às disposições previstas na LRF que dizem respeito à estimativa do impacto em comento: o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Tendo em conta a previsão, bem como a arrecadação, até o momento, de receitas constates da Lei Orçamentária para 2018 (Lei 13.587/2018) relativas à Fonte 118 – Contribuição sobre Concursos de Prognósticos, estimativas desta Consultoria de Orçamento calculam em cerca de R\$ 770 milhões o montante de recursos a ser destinado ao FNSP, no presente exercício, advindo da exploração de loterias¹.

¹ Segundo a Agência Brasil da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), o Poder Executivo estima que montante em questão atingirá R\$ 800 milhões (disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-06/jungmann-diz-que-sao-compreensíveis-criticas-da-cultura-e-esposte>).

Portanto, a título de despesa obrigatória, projeta-se o valor de R\$ 385 milhões, somente em 2018.

A despeito disso, não foram indicadas as necessárias medidas de compensação exigidas pelo art. 17, § 2º da LRF. Vale mencionar que a MPV 841/2018 promove, de fato, a revogação de dispositivos que constituíam transferência obrigatória em favor de outros beneficiários (tais como o § 2º do art. 6º e inciso VIII do art. 56, ambos da Lei 9.615/1988) – o que teria o condão de neutralizar os reflexos da Medida. Contudo, os montantes orçamentários que derivam das revogações em questão não são suficientes para compensar, inteiramente, o impacto da nova despesa obrigatória criada pela proposição.

Ademais, não restou demonstrado que a Medida não afetará as metas de resultados fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Oportuno explicitar que parte relevante dos recursos (R\$ 520 milhões, aproximadamente) que, doravante, devem ser destinados ao FNSP, estavam comprometidos com a realização de despesas financeiras no âmbito do Fundo Nacional de Cultura e de Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Nesse passo, a transferência obrigatória inaugurada pela MPV 841/2018, por constituir-se em despesa primária, desequilibra a equação do resultado fiscal e, portanto, exigirá a adoção de providências adicionais com vistas a compensar ou minimizar os efeitos deletérios na execução orçamentária e financeira da União, tendo em conta os resultados fiscais projetados e a necessidade de garantir o cumprimento da meta do exercício.

Finalmente, deve-se rememorar o texto do inciso II, § 12, do art. 112 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei 13.473/2017 – LDO 2018): “A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter: (...) fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos”. Em clara afronta ao dispositivo em questão, a MPV 841/2018 estabeleceu montante mínimo a título de transferência obrigatória, quando a norma vigente determina a fixação de patamar máximo.

Vencida a análise pertinente à despesa, passa-se ao exame da proposição sob o aspecto da receita pública.

Conforme aludido anteriormente, a MPV 841/2017 implementa realinhamento do *payout* das loterias federais existentes, elevando o percentual praticado atualmente (em torno de 40% do valor total das vendas de loterias) para cerca de 50%, em média. Tal mudança materializa-se no redesenho das quotas de repartição do valor total arrecadado, reduzindo a parcela então destinada ao Tesouro Nacional.

De logo, antecipa-se que as modificações promovidas pela MPV 841/2017 não provocam renúncia de receita, nos termos do conceituado pela LRF (§ 1º do art. 14 da Lei Complementar 101/2000), embora tragam evidentes repercussões sobre a receita da União. Assim, em princípio, poder-se-ia concluir que não é o caso de se observarem os requisitos legais acima referidos, concernentes à apresentação de estimativa e de compensação para garantir a neutralidade fiscal da proposição.

Contudo, a teor do art. 112 da LDO 2018, as proposições legislativas que importem diminuição de receita – decorrente ou não de renúncia tributária – deverão

estar acompanhadas de estimativas pertinentes ao exercício em que entrarem em vigor e aos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo e a correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. Dessarte, remanesce a exigência de que a Medida seja instruída com estimativas de impacto e compensação fiscal.

A esse respeito, a exposição de motivos que acompanha a proposição registra: “Importa destacar que o alinhamento aos padrões internacionais do *payout* das loterias indica potencial diminuição da arrecadação de receitas orçamentárias da ordem de R\$ 453 milhões, em 2019, sendo que, nos subsequentes dois exercícios financeiros não se projeta redução da arrecadação. Assim, considerando que essa medida se encontra vinculada à entrada em operação da Lotex, a qual prevê-se que ocorrerá também em 2019, verifica-se o atendimento dos requisitos de adequação orçamentária e financeira e de compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria”.

Com as vênias de estilo, nesse particular, a presente análise diverge das conclusões esposadas na exposição de motivos.

Com efeito, a MPV 841/2017 abriga disposição esclarecendo que a redução dos percentuais relativos aos recursos repassados ao Tesouro “somente se aplica a partir do exercício financeiro seguinte ao do início do ingresso dos recursos de arrecadação da Lotex na Conta Única do Tesouro Nacional” (art. 19, § 1º). Seguindo a lógica do argumento explicitado pelo Poder Executivo, o exercício financeiro em questão seria o ano de 2020, dada a expectativa de início da operação da Lotex em 2019. Não há, portanto, que se falar em impactos em 2019, pois neste exercício permaneceriam em vigor os percentuais que garantem o atual nível de arrecadação.

Para 2020, projeções desta Consultoria de Orçamento indicam que o realinhamento do *payout* acarreta uma perda de arrecadação líquida da ordem de R\$ 30 milhões no exercício (considerando a diminuição decorrente da redução dos percentuais de repasse das loterias existentes, parcialmente compensada pela incorporação da participação na arrecadação da Lotex e pelo aumento na arrecadação do imposto de renda sobre prêmios).

Por fim, registre-se que a MPV 841/2018 não se faz acompanhar da memória de cálculo da estimativa de impacto sobre a arrecadação, contrariando o disposto no art. 112 da LDO 2018, acima referido. São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 15 de junho de 2018.

Dayson Pereira Bezerra de Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira