



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 695, de 2 de outubro de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 33/2015

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 695, de 2 de outubro de 2015, que “Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a adquirirem participação nos termos e condições previstos no art. 2º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, e dá outras providências”.

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que 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 da medida provisória”.

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 695, de 2 de outubro de 2015, que “Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a adquirirem participação nos termos e condições previstos no art. 2º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, e dá outras providências”.

2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MP nº 695/2015, em seu art. 1º, autoriza o Banco do Brasil S.A. – BB e a Caixa Econômica Federal - CAIXA, diretamente ou por intermédio de suas subsidiárias, a adquirir, até o dia 31/12/2018, participação nos termos e condições previstos no art. 2º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009.

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos EM nº 00131/2015 MF, de 23.09.2015, a proposta objetiva fortalecer o BB e a CAIXA, principais bancos públicos federais do País, ao capacitá-los para concorrer em igualdade de condições com instituições financeiras privadas, nacionais e internacionais, na aquisição de ativos num eventual processo de consolidação do sistema financeiro brasileiro e, ao mesmo tempo, contribuir para minimizar o impacto da atual instabilidade do cenário econômico internacional e de seus possíveis reflexos na economia brasileira.

Já o art. 2º da MP em análise propõe que a Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEX possa contar com temas adicionais aos já aprovados no art. 28 da Lei nº 13.155,

de 4 de agosto de 2015, de maneira a permitir a exploração mercadológica de eventos de grande apelo popular, datas comemorativas, referências culturais, licenciamentos de marcas ou personagens e demais elementos gráficos e visuais que possam aumentar a atratividade comercial do produto.

A referida EM informa que a medida objetiva conferir maior dinamismo à LOTEX, permitindo a sua exploração não somente com a utilização de marcas, emblemas, hinos e elementos alusivos às entidades desportivas de futebol, mas também permitindo o emprego de outros conjuntos simbólicos que permitam maior atratividade ao apostador em todo território nacional, descolada da questão de preferências pessoais, resultando em mais vendas e, conseqüentemente, maiores recursos financeiros ao Governo Federal e às entidades desportivas de futebol.

Destaca ainda a mencionada EM que a LOTEX se mostra uma importante fonte de recursos para a União. Nesse sentido, estima que se pode ter uma geração de tributos ao Tesouro Nacional variando de R\$ 2,2 bilhões a R\$ 4 bilhões ainda em 2015. Ademais, com a destinação de recursos aos beneficiários legais da LOTEX, estimada em R\$ 5,6 bilhões anuais, haveria a geração de aproximadamente R\$ 1 bilhão ao ano para a União, decorrente de uma exploração eficiente do produto.

3. COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

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.”*

O BB é uma sociedade de economia mista cujo controle acionário pertence à União. Já a CAIXA, uma instituição financeira sob a forma de empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Como fazem parte da administração pública federal indireta, estas instituições financeiras estão sujeitas aos princípios gerais da administração pública, nos termos do art. 37 e incisos, da Constituição Federal (CF):

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

De acordo com os incisos XIX e XX do art. 37 da CF, a criação de sociedades de economia mista ou de empresas públicas, de suas subsidiárias, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada, depende, em cada caso, de autorização legislativa. Esse, portanto, o escopo da Medida Provisória em tela ao autorizar o BB e a CAIXA a adquirirem participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, sediadas no Brasil.

Constituição Federal, art. 37:

"XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;"

Do ponto de vista orçamentário, poder-se-ia questionar se as despesas com a aquisição de participação em instituições financeiras sediadas no Brasil deveriam estar contempladas na programação de investimento do BB (Unidade Orçamentária 25234) e da CAIXA (Unidade Orçamentária 25220), aprovada na Lei nº 13.115, de 20.04.2015 (LOA 2015).

Porém, o art. 37, § 1º, da Lei nº 13.080, de 02.01.2015, (LDO 2015) dispõe que devem constar do orçamento de investimentos das empresas estatais apenas as despesas com aquisição de ativo imobilizado, excetuadas as relativas à aquisição de bens para arrendamento mercantil e as benfeitorias realizadas em bens da União ou necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Art. 37. O Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, e dele constarão todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

§ 1º Para efeito de compatibilidade da programação orçamentária a que se refere este artigo com a Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e suas atualizações, serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com:

I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado;

II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e

III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Ainda de acordo com o § 2º do art. 7º da LDO 2015, quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas classificam-se como 'inversões financeiras' e não, como 'investimentos', e por isso não são consignadas no orçamento de investimento das empresas estatais da LOA.

Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, com as respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

(...)

§ 2º Os Grupos de Natureza de Despesa (GND) constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme a seguir discriminados:

(...)

IV - investimentos (GND 4);

V - inversões financeiras, incluídas quaisquer despesas referentes à constituição ou ao aumento de capital de empresas (GND 5); e

(...)

Conforme definido no citado art. 37, apenas a programação de investimentos do BB e da CAIXA deve constar no Orçamento de Investimentos da Lei Orçamentária Anual da União – LOA.

Portanto, a aquisição de participação em instituições financeiras, nos termos da MP em questão, não careceria de autorização orçamentária específica.

Quanto à proposta de ampliar a atratividade comercial da Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEEX, mediante a inclusão de temas complementares, deverá ter impacto positivo sobre as finanças públicas federais, visto que resultará no aumento de suas vendas e, conseqüentemente, no de recursos financeiros do Governo Federal, seja por meio do recolhimento de tributos ou pela destinação de recursos aos beneficiários instituídos pela Lei nº 13.155/2015, incluídos aí o Ministério do Esporte, o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN e a Seguridade Social.

Esses são os subsídios.

Brasília, 7 de outubro de 2015.

Edson Tubaki
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira