

PROJETO DE LEI Nº 1.948, DE 2011

(Apensado PL nº 2.617, de 2011)

“Dispõe sobre a destinação dos recursos de premiação das loterias federais administradas pela Caixa Econômica Federal não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição.”

Autor: Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI
Relator: Deputado JOÃO MAGALHÃES

I. RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI, dispõe sobre a destinação dos recursos de premiação das loterias federais administradas pela Caixa Econômica Federal não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição.

A proposta prevê que a Caixa Econômica Federal destine parte dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição para o Fundo Nacional da Saúde.

Segundo o Autor, o projeto de lei ora apresentado tem como objetivo fundamental a aplicação dos valores de premiação não retirados pelos contemplados no prazo prescricional, em benefício do Programa de Saúde da Família.

Foi apensado o Projeto de Lei nº 2.617, de 2011, de autoria do Deputado Guilherme Mussi, que *“dispõe sobre a criação da ‘Loteria da Saúde’ destinada a manutenção e custeio da Saúde em específico do Sistema Único da Saúde – SUS”*. Esta proposição autoriza o Ministério da Fazenda, com execução da Caixa Econômica Federal, a criar concurso de prognóstico, de cuja receita, 35% (trinta e cinco por cento) serão destinados à manutenção e ao custeio da Saúde.

A proposição define que a verba será gerida pelo Ministério da Saúde e que deverá manter conta específica para tal fim.

Encaminhadas as proposições à Comissão de Seguridade Social e Família, as propostas foram aprovadas na forma do substitutivo da Comissão, que prevê a autorização para realizar concurso específico em que parcela dos recursos arrecadados tem destinação exclusiva ao Fundo Nacional de Saúde, para manutenção e custeio da Saúde.

O Substitutivo prevê ainda que serão destinados ao Fundo Nacional de Saúde, também para manutenção e custeio da saúde, os recursos de premiação das loterias federais administradas não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição.

Em seguida, veio à Comissão de Finanças e Tributação, onde não foram apresentadas emendas.

Não foram apresentadas emendas ao Projeto em comento.
É o relatório.

II. VOTO

A matéria foi encaminhada a esta Comissão para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária, nos termos do arts. 32 e 54 do Regimento Interno desta Casa. Cabe-nos, portanto, além do exame de mérito, apreciar a conformidade da proposição com a legislação orçamentária, especialmente no tocante ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual; bem como com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.1 Da Arrecadação e Distribuição de Recursos de Concursos de Prognósticos

O Inciso III do art. 195 da Constituição Federal prevê que são receitas da seguridade social - saúde, previdência e assistência social - as contribuições sociais sobre as receitas de concursos de prognósticos. Segundo o § 1º do art. 26 da Lei nº 8.212, de 1991, “*consideram-se concursos de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípicas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal*”.

São várias as legislações que disciplinam a exploração das loterias federais, como também são vários os rateios, previstos na legislação, a serem efetuados com a renda advinda dessa exploração, inclusive para áreas não afetas à Seguridade Social. Tendo em vista a multiplicidade de normas e o advento da Lei nº 11.245, de 2006, que criou a Timemania, foi editada a Portaria nº 30, do Ministério da Fazenda¹, de 8 de fevereiro de 2008, com a finalidade de atualizar a regulamentação, metodologia de cálculo e apuração dos valores a distribuir, dentre outros.

De acordo com a Portaria nº 30 as modalidades de loterias federais em vigor são: *Loteria Federal, Loteria Instantânea, Loterias de Números, Loterias Esportivas e Loteria Específica de Números ou Símbolos – Timemania*.

Por força da legislação vigente, em todas as modalidades uma parte dos recursos é rateado para:

- a) pagamento à Caixa Econômica Federal-CAIXA por conta das despesas de custeio e manutenção², que pode variar entre 17,39% e 30% da arrecadação total, dependendo da modalidade de loteria (Vide Tabela I, distribuição efetiva);
- b) transferências aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiro³, que pode variar entre 1,92% e 2% da arrecadação total (Vide Tabela I, distribuição efetiva);
- c) pagamento do prêmio⁴, que pode variar entre 38,28% e 56,52% da arrecadação total, dependendo da modalidade de loteria (Vide Tabela I, distribuição efetiva).
- d) transferências ocasionais, em virtude de concursos especiais de Loterias Esportivas, à Federação Nacional das Associações de Pais e

¹ <http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2008/portaria30.asp>.

² Lei nº 6.168, de 09.12.1974; Lei nº 9.615, de 24.03.1998 e Norma Geral da Loteria Federal do Brasil, publicada no Diário Oficial da União, de 29.06.1990, autorizada pelo Decreto nº 99.268, de 31.05.1990.

³ Decreto Lei nº 1.924, de 20.01.1982 e Lei nº 10.264, de 16.07.2001, que alterou a Lei nº 9.615, de 1998.

⁴ Decreto-Lei nº 204, de 27.02.196; Lei nº 9.615, de 24.03.1998; Lei nº 9.999, de 30.08.2000; Lei nº 9.092, de 12.09.1995 e Norma Geral da Caixa.

- Amigos dos Excepcionais⁵, à Cruz Vermelha Brasileira⁶, ao Comitê Olímpico Brasileiro⁷ e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro⁸ da renda líquida de um teste da Loteria Esportiva Federal;
- e) transferências às entidades desportivas da modalidade futebol (Clubes de Futebol)⁹.

Nos casos elencados nos itens “a” a “e” acima, a CAIXA retém os valores destinados ao pagamento das “despesas de custeio e manutenção” e efetua o repasse dos recursos diretamente aos demais beneficiários¹⁰.

A outra parte dos recursos é transferida pela CAIXA para o Tesouro Nacional (União) para cumprimento de uma série de vinculações. É o caso dos recursos destinados ao Fundo Penitenciário Nacional-FUNPEN¹¹, ao Fundo Nacional de Cultura-FNC¹², ao Ministério do Esporte¹³, ao Fundo de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior-FIEES¹⁴, à Seguridade Social, sendo que para a previdência social existe um percentual específico¹⁵, e ao Fundo Nacional de Saúde¹⁶.

Renda líquida, segundo o §1º do art. 4º da Lei nº 7.856, de 1989, é definida como “o total da arrecadação, deduzidos os valores destinados ao pagamento de prêmios, de imposto e de despesas com a administração, estas conforme fixado em lei, que inclusive estipulará o valor dos direitos a serem pagos a entidades desportivas pelo uso de suas denominações e símbolos.” Por sua vez, o caput do art. 4º da Lei nº 7.856, de 1989, informa que “renda líquida de concurso de prognósticos passa a constituir contribuição destinada à seguridade social, nos termos do artigo 195, III, da Constituição Federal”.

Portanto, segundo as atuais regras, parte dos recursos é destinada à União e corresponde a percentuais descritos nas Tabelas I e II.

TABELA I
DECOMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO DAS LOTERIAS FEDERAIS
(Não inclui os concursos especiais de Loterias Esportivas)

DECOMPOSIÇÃO ⁽¹⁾	Loteria Federal		Loterias Esportivas		Loterias de Números		Loteria Instantânea		Loteria de Números ou Símbolos – Timemania	
	Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição	
	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva
Arrecadação Total	115,00%	100,00%	104,50%	100,00%	104,50%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
(-) Despesas de Custeio e Manutenção	20,00%	17,39%	20,00%	19,13%	20,00%	19,13%	30,00%	30,00%	20,00%	20,00%
(-) Comitê Olímpico Brasileiro	1,70%	1,63%	1,70%	1,63%	1,70%	1,63%	1,70%	1,70%	1,70%	1,70%
(-) Comitê Paraolímpico Brasileiro	0,30%	0,29%	0,30%	0,29%	0,30%	0,29%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
(-) Entidades Desportivas -			10,00%	9,57%					22,00%	22,00%

⁵ Lei nº 9.092, de 12.09.95.

⁶ Lei nº 6.905, de 11.05.1981.

⁷ Decreto Lei nº 1.924, de 20.01.1982 e Lei nº 9.615, de 24.03.1998.

⁸ Lei nº 9.615, de 24.03.1998

⁹ Lei nº 9.615, de 24.03.1998 e Lei nº 11.345, de 14.09.2006.

¹⁰ Vide art. 10 da Lei nº 9.615, de 24.03.1998.

¹¹ Lei Complementar nº 79, de 07.01.1994

¹² Lei nº 8.313, de 23.12.91 e 9.999, de 30.08.2000

¹³ Lei nº 9.615, de 24.03.98 e MP 2.049-24, de 24.10.2000

¹⁴ Lei nº 9.288, de 01.07.96 e 10.260, de 12.07.01

¹⁵ Decreto-Lei 204, de 27.02.1967, com a redação dado pelo Decreto-Lei nº 717 de 31.07.1969

¹⁶ Lei nº 11.345, de 14.09.2006.

DECOMPOSIÇÃO ⁽¹⁾	Loteria Federal		Loterias Esportivas		Loterias de Números		Loteria Instantânea		Loteria de Números ou Símbolos – Timemania	
	Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição	
	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva
Clubes de Futebol										
(-) Prêmio sem dedução do IR	65,00%	56,52%	40,00%	38,28%	46,00%	44,02%	40,00%	40,00%	46,00%	46,00%
(-) Beneficiário especial (COB, CPB, APAE ou CVB)										
> Recolhimento ao Tesouro Nacional	28,00%	24,35%	32,50%	31,10%	36,50%	34,93%	28,00%	28,00%	10,00%	10,00%
Fundo Penitenciário Nacional	3,45%	3,00%	3,14%	3,00%	3,14%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Fundo Nacional da Cultura	3,00%	2,61%	3,00%	2,87%	3,00%	2,87%	3,00%	3,00%		
Fundo de Finan. ao Estudante de Ensino Superior	1,96%	1,70%	3,41%	3,26%	7,76%	7,43%	6,60%	6,60%		
Adicional para Ministério do Esporte			4,50%	4,31%	4,50%	4,31%				
Ministério do Esporte			10,50%	10,05%					3,00%	3,00%
Seguridade Social ⁽²⁾	19,59%	17,04%	7,95%	7,61%	18,10%	17,32%	15,40%	15,40%	1,00%	1,00%
Fundo Nacional da Saúde									3,00%	3,00%

Fonte: Portaria nº 30, do Ministério da Fazenda, de 08.02.2008 (D.O de 12.02.2008).

(1) A referida Portaria decompõe a arrecadação segundo percentuais de distribuição: nominal (percentuais citados na legislação vigente) e efetiva (percentuais resultantes da aplicação de adicionais sobre a arrecadação bruta).

(2) Inclui cota de previdência de 5% - nominal na Loteria de Números e na Loteria Federal.

Os valores mais expressivos estão relacionados às loterias de números, cuja parcela pertencente à União é de 34,93% (conforme Tabela I), o que correspondeu em 2011 a R\$ 3,08 bilhões (conforme Tabela II). No geral as contribuições sobre concursos de prognósticos totalizaram R\$ 2,98 bilhões em 2011 e R\$ 3,23 bilhões em 2010. Se adicionarmos os prêmios prescritos, os valores se elevam para R\$ 3,41 bilhões e R\$ 3,14 bilhões.

TABELA II
DESTINAÇÃO AO TESOURO NACIONAL

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	Cód. Receita	PERCENTUAL INCIDENTE SOBRE A ARRECADAÇÃO TOTAL (% da distribuição efetiva constante da Tabela I)	VALOR DESTINADO AO TESOURO NACIONAL (milhões de R\$)			
			Exercício de 2009	Exercício de 2010	Exercício de 2011	Exercício de 2012 (até ago)
1 - CONTRIBUICAO S/RECEITA DA LOTERIAL FEDERAL	12101801	24,35%	51,67	52,59	54,09	41,46
2 - CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIA ESPORTIVA	12101802	31,10%	23,41	24,64	27,74	18,30
3 - CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIAS DE NUMEROS	12101804	34,93%	2.238,33	2.845,29	3.082,22	2.275,21
4 - CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIA INSTANTANEA	12101805	28,00%	38,84	44,90	51,37	40,02
5 - CONTR.S/REC.CONC.PROG.DEST. PRAT.DESP-MOD.FUTEBOL (Timemania)	12101808	10,00%	10,97	11,70	15,69	14,83
6 - SUBTOTAL (1+2+3+4+5)			2.363,22	2.979,12	3.231,11	2.389,82
7 - PREMIOS PRESCRITOS DE LOTERIAS FEDERAIS	12101806		127,43	160,36	177,06	123,55

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	Cód. Receita	PERCENTUAL INCIDENTE SOBRE A ARRECADAÇÃO TOTAL (% da distribuição efetiva constante da Tabela I)	VALOR DESTINADO AO TESOURO NACIONAL (milhões de R\$)			
			Exercício de 2009	Exercício de 2010	Exercício de 2011	Exercício de 2012 (até ago)
8 - OUTROS PREMIOS PRESCRITOS	12101809		6,59	7,69	5,57	5,59
9- SUBTOTAL (7 + 8)			134,02	168,05	182,63	129,14
10 – TOTAL (6 + 9)			2.497,24	3.147,18	3.413,74	2.518,95

Elaboração CONOF

Fonte: DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES

(http://www3.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp) em Receitas de Contribuições - acesso em 05.02.2013.

O rateio dos recursos recolhidos à Secretaria do Tesouro Nacional são sintetizados no Anexo VII da Portaria nº 30, de 2008, do Ministério da Fazenda, como se observa a seguir.

TABELA III
RATEIO DOS VALORES RECOLHIDOS À STN

Destinação das Receitas das Loterias Federais	Lotterias de Números	Lotterias Esportivas	Concursos Especiais de Loterias Esportivas	Lotteria Federal	Lotteria Instantânea	Lotteria de Números ou Símbolos Timemania	Prêmios Prescritos de todas as Loterias Federais
Fundo Penitenciário Nacional	6,87%	7,72%	11,86%	9,86%	8,57%	24%	0%
Fundo Nacional da Cultura	6,58%	7,38%	11,35%	8,58%	8,57%	0%	0%
Fundo de Finan. ao Estudante de Ensino Superior	17,02%	8,38%	0%	5,58%	18,86%	0%	80%
Adicional para Ministério do Esporte	9,87%	11,09%	17,05%	0%	0%	0%	0%
Ministério do Esporte	0%	25,85%	39,74%	0%	0%	24%	0%
Seguridade Social (cota de previdência)	39,66% (10,96%)	19,58%	0%	55,98% (42,86%)	44%	8%	0%
Fundo Nacional da Saúde	0%	0%	0%	0%	0%	24%	0%
Desvinculação de Receitas da União	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Anexo VII da Portaria MF nº 30, de 2008.

Como se percebe, após a incidência da desvinculação de receitas da União os prêmios prescritos de todas as loterias são destinados ao Fundo de Financiamento Estudantil.

II.1.1 Redução de Receitas Vinculadas ao Fundo de Financiamento Estudantil - Fies

Por meio da Lei nº 10.260, de 2001, foi instituído o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não

gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. A Norma previu constituir receita do Fies a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição (conforme art. 2º, II).

No PL nº 1.948, de 2011, não é criada qualquer fonte nova de recursos, mas apenas redirecionadas as receitas já existentes e em uso pela Administração. Dessa forma, a aprovação da referida proposta implica alterar a Lei nº 10.260, de 2001, e reduzir os recursos hoje destinados ao Fies.

II.2 Da Análise da Adequação Financeira e Orçamentária

Em relação ao Plano Plurianual aprovado para 2012-2015¹⁷ e à Orçamento Anual para 2013¹⁸, verifica-se que a alteração legislativa, embora não contemplada especificamente no rol das ações aprovadas para o quadriênio, não apresenta incompatibilidade com objetivos e metas traçados para o período ou com a programação orçamentária do Ministério da Saúde.

Todavia, o mesmo não ocorre em relação às demais disposições constitucionais e legais afetas à matéria orçamentária e financeira.

De fato, no tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 – LDO/2013¹⁹, a proposta se apresenta incompatível. Segundo dispõe o art. 90 da LDO 2013, “*as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de ...correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade*”; prevê ainda o art. 91 da LDO 2013 que somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou “*altere receita pública*” quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

Dessa forma, ao prever que parte dos recursos não procurados passe a ser destinada ao Fundo Nacional de Saúde, a proposta altera para a saúde a destinação de receita pública hoje vinculada ao Fies, sem apresentar compensação para as despesas suportadas pelo Fies ou demonstração da estimativa do impacto na arrecadação. Portanto, encontra-se em desacordo com os dispositivos da LDO.

II.2.1 Limite a Novas Vinculações de Receitas

Conforme §1º do art. 91 da LDO/2013, projetos de lei que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. A proposta, contudo, não fixa prazo para a nova vinculação pretendida contrariando a LDO.

II.2.2 Impacto no Resultado Primário

Cumpre destacar que o Fies trata de “*financiamento*” e, justamente por isso, é classificado como despesa financeira no Orçamento da União. Ou

¹⁷ Lei nº 12.593, de 2012.

¹⁸ Lei nº 12.798, de 04.04.2013.

¹⁹ Lei nº 12.708, de 2012 (LDO/2013).

seja, possui identificador de resultado primário de código 0²⁰, como se observa na ação orçamentária “00IG junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES – Ministério da Educação”.

Valores em milhões de R\$				
Unidade Orçamentária (Cod/Desc)	RP (Cod/Desc)	Ação (Cod/Desc)	Fonte	Autorizado
74902 - REC. SOB SUPERV. DO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUD. DO ENSINO SUPERIOR/FIEES - M. DA EDUCAÇÃO	0 - FINANCEIRO	00IG - CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES	CONTR. S/ CONC. DE PROGNOSTICOS	2.100,62

Elaboração CONOF. Fonte SIAFI 2012, em 04.02.2013

As despesas afetas ao Fundo Nacional de Saúde, entretanto, dizem respeito a despesas primárias. Logo, a nova vinculação passará a impactar o superávit primário.

II. 2.3 Do PL nº 2.617, de 2011, e do Substitutivo da CSSF

O PL nº 2.617, de 2011, o Substitutivo ao PL nº 1.948, de 2011, e ao PL nº 2.617, de 2011, aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) preveem a instituição de novo concurso de prognóstico, mostrando-se nesse aspecto adequados financeira e orçamentariamente.

Todavia, tendo em vista tratar de nova fonte de recursos, a eles ainda se aplicam as restrições afetas à ausência de demonstração da estimativa do impacto na arrecadação (arts. 90 e 91 da LDO/2013) e a vinculação de receitas (§1º do art. 91 da LDO/2013), anteriormente já mencionadas.

Em relação ao Substitutivo ao PL nº 1.948, de 2011, também há a previsão de que sejam “destinados ao Fundo Nacional de Saúde, para manutenção e custeio da saúde, os recursos de premiação das loterias federais administradas não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição”. Portanto, prevê que a integralidade dos prêmios prescritos seja destinada à saúde, revogando parcialmente a Lei nº 10.260, de 2001, sem prever compensação para as referidas despesas.

II.2.4 Do Mérito

Conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT, nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator. Dessa forma, deixo de apreciar o mérito da proposição em comento.

²⁰ Art. 7² 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. (...)

§ 4º O **identificador de Resultado Primário** (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário previsto no art. 2º, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2013 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à Lei Orçamentária de 2013, nos termos do inciso IX do Anexo II, se a despesa é: I - financeira (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) obrigatória, quando constar do Anexo V (RP 1); b) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 2); ou c) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 3); III - primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 4); ou b) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 5). (gifei).

III. Conclusão

Em face do exposto, **VOTAMOS** pela **INADEQUAÇÃO E INCOMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** dos Projetos de Lei nº 1.948, de 2011, nº 2.617, de 2011, e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Relator