

MENSAGEM Nº 653

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 909, de 9 de dezembro de 2019 que “Extingue o fundo formado pelas reservas monetárias de que trata o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966, e dá outras providências”.

Brasília, 9 de dezembro de 2019.

Brasília, 5 de Novembro de 2019

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos a sua elevada consideração minuta de Medida Provisória que trata de proposta de extinção do fundo formado pelas reservas monetárias (FRM) de que trata o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966, e dispõe sobre destinação dos recursos que atualmente compõem o fundo, notadamente para o pagamento da Dívida Pública Federal (DPF).

Da extinção do Fundo de Reserva Monetária

2. A Lei nº 5.143, de 1966, instituiu o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e seu art. 12 destinou a receita líquida do imposto à formação de reservas monetárias, as quais seriam aplicadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) na intervenção nos mercados de câmbio e de títulos, na assistência a instituições financeiras, particularmente ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES), e em outros fins, conforme estabelecesse o Conselho Monetário Nacional (CMN).

3. Por meio do art. 7º do Decreto-Lei nº 2.471, de 1º de setembro de 1988, que alterou o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.783, de 18 de abril de 1980, o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e sobre Operações relativas a Títulos e Valores Mobiliários passou a ser recolhido ao Tesouro Nacional, sob a gestão da Receita Federal. Desde então, não houve mais ingressos de recursos para a formação das reservas monetárias administradas pelo BCB. Não obstante, o fundo então formado permaneceu sendo utilizado na forma prevista na Lei nº 5.143, de 1966.

4. Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em seu art. 28, foi vedada expressamente a utilização de recursos públicos no socorro a instituições financeiras, salvo mediante lei específica. Desse modo, os recursos remanescentes no FRM deixaram de ser utilizados para tal fim.

5. O FRM é um fundo escritural e não possui personalidade jurídica. O BCB atua como seu administrador e realiza todas as operações em seu nome, no interesse do fundo, nas esferas administrativa e judicial.

6. Contudo, diante da inexistência de operações novas realizadas com recursos do FRM, em face da citada vedação legal, houve determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) para que o BCB, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do então Ministério da Fazenda, e a Casa Civil, buscassem uma solução definitiva para a operacionalização ou a extinção do fundo, considerando, conforme entendimento da Corte de Contas Federal, sua atual “situação de irregularidade (não possui objetivo e não presta serviço à sociedade)”.

7. Vale observar que, num contexto de inoperância efetiva do FRM não há porque a

administração pública dar continuidade ao exercício das atividades relacionadas à administração do fundo, incorrendo em custos sem qualquer benefício que compense tais custos. Neste sentido, a bem do princípio da eficiência na administração pública, a edição da presente proposta de medida provisória se mostra oportuna e conveniente.

8. À vista do exposto, propomos a extinção do FRM e a seguinte destinação aos seus ativos e operações:

a) Os recursos aplicados em operações com compromisso de revenda e as demais disponibilidades, após a liquidação pelo BCB de obrigações do Fundo porventura existentes, serão transferidos para a Conta Única do Tesouro Nacional e destinados ao pagamento da DPF;

b) Os títulos públicos que compõem as reservas monetárias serão cancelados pela STN; e

c) Os valores relativos aos saldos residuais de contratos habitacionais sob a titularidade do FRM serão extintos, conforme procedimento adotado pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), e aquela empresa também solicitará aos órgãos competentes as providências administrativas necessárias à baixa contábil dos valores correspondente do passivo do FCVS.

9. Tendo em vista a existência de ações judiciais em curso, a União sucederá o BCB nos direitos e obrigações e feitos judiciais em que ele, como gestor dos fundos das reservas monetárias, esteja na condição de autor, de réu, de assistente, de opoente ou de terceiro interessado.

10. Isto posto, a minuta de Medida Provisória em anexo disciplina os efeitos esperados decorrentes da extinção do FRM e a sua destinação. Para execução de procedimentos operacionais, todavia, propõe-se que os órgãos competentes, no âmbito de suas áreas de atuação, expeçam os atos que se fizeram necessários para operacionalizar as transferências e as sucessões destinadas à extinção do fundo e à incorporação dos seus haveres e das responsabilidades ao patrimônio da União.

Do uso dos recursos provenientes da extinção do Fundo

11. A minuta de Medida Provisória ora proposta destina os recursos provenientes do FRM para o pagamento da DPF, o que é de extrema importância por constituir medida que reduz a necessidade de emissão de títulos para cobrir o déficit orçamentário e, portanto, contribui para garantir o equilíbrio entre receitas de operações de crédito e despesas de capital, conforme preconiza a Regra de Ouro, nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, regulamentado pelo § 3º do art. 32 da LRF.

12. A esse respeito, a Constituição Federal, em seu art. 167, inciso III, estabelece a chamada Regra de Ouro das finanças públicas, que veda a "realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta". Também em relação à Regra de Ouro, o § 3º do art. 32 da LRF assim dispõe: "Para fins do disposto no inciso V do § 1º (cumprimento da Regra de Ouro), considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas".

13. A Regra de Ouro não chegou a ser restrição à execução da política fiscal do Governo Central até o exercício 2015, uma vez que os resultados primários positivos até o ano de 2013 permitiram acumular elevada disponibilidade de recursos na Conta Única, suficientes para cobrir, nos dois anos seguintes, as despesas correntes, não necessitando, dessa forma, de recursos de operações de crédito para este fim.

14. Esse quadro foi alterado com a continuidade da deterioração das condições fiscais do

Governo Central. Em 2016, 2017 e 2018, os retornos dos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES, nos montantes de R\$ 100 bilhões, R\$ 50 bilhões e R\$ 130 bilhões, respectivamente, apesar de terem sido realizados com o objetivo de reduzir a dívida bruta, ajudaram no equacionamento da Regra de Ouro nos referidos exercícios.

15. Para o ano de 2019, a previsão do Tesouro Nacional para a execução orçamentária apontava para uma insuficiência de R\$ 247,1 bilhões. Contudo, com a aprovação da Lei nº 13.843, de 17 de junho de 2019, a abertura de R\$ 248,9 bilhões em crédito suplementar possibilitará o cumprimento da Regra de Ouro neste ano.

16. Ainda assim, para os anos seguintes, o cenário continua desafiador. O Projeto de Lei Orçamentária para 2020 projeta uma insuficiência para cumprimento da Regra de Ouro em 2020 de R\$ 367,0 bilhões. Mesmo com a transposição para o ano que vem de recursos oriundos de medidas já tomadas e do superávit financeiro de exercícios anteriores, estimados atualmente em cerca de R\$ 202,0 bilhões (incluindo fontes oriundas do Resultado do Banco Central do segundo semestre de 2018 e do primeiro semestre de 2019, que somam R\$ 162,0 bilhões, e recursos de pagamentos antecipados de R\$ 40 bilhões do BNDES), ainda haverá uma insuficiência de R\$ 165,0 bilhões. Em relação a 2021, a previsão da STN é que este número supere o montante de R\$ 200,0 bilhões.

17. Para contornar os desafios da Regra de Ouro, serão necessárias medidas que reduzam a rigidez orçamentária e otimizem a utilização das fontes de recursos, aliadas a uma reestruturação fiscal que reduza despesas correntes e/ou aumente receitas primárias. Dessa forma, criam-se meios para a execução de despesas orçamentárias que, de outra forma, teriam que ser financiadas por meio da emissão de dívida, com impacto negativo na regra de ouro.

18. Os esforços neste sentido devem ser contínuos, pois a dinâmica das receitas no orçamento traz ainda outros desafios, quais sejam: (1) o risco de frustrações de receitas, que permeia o planejamento em um ambiente de incertezas e, assim, requer margens de segurança nas projeções; (2) o cronograma de ingresso das receitas vis-a-vis o cronograma de vencimentos da Dívida Pública Federal.

19. Nesse contexto, a extinção do FRM e a alocação de seus recursos para pagamentos da DPF ganha relevância e caráter de urgência, na medida em que representa aproximadamente R\$ 8,6 bilhões em disponibilidades de fontes que ajudarão o cumprimento da Regra de Ouro para o ano que vem e o cronograma de vencimentos da DPMFi.

20. Tal proposta não gera custos para a União, tendo em vista que trata, em essência, de realocação de recursos financeiros de forma a permitir um aperfeiçoamento na execução fiscal, com vistas a reduzir a necessidade de emissão de títulos para financiar o déficit orçamentário e, portanto, contribuir para garantir o equilíbrio entre receitas de operações de crédito e despesas de capital, conforme preconiza a Regra de Ouro, nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal e do § 3º do art. 32 da LRF.

21. São estes, Senhor Presidente, os motivos pelos quais submetemos a sua consideração a minuta de Medida Provisória em anexo.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes , Roberto de Oliveira Campos Neto,
André Luiz de Almeida Mendonça*