

CPIPREV

000028

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
GABINETE DO MINISTRO

Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 6º andar

Brasília – DF – CEP: 70040-906

Telefone: (61) 2020-4100 - ministro@planejamento.gov.br

Ofício nº 37 /2017/MP

Brasília, 12 de maio de 2017.

A Sua Excelência o Senhor

Senador **PAULO PAIM**

Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a contabilidade da Previdência Social – CPI PREV

Anexo II, Ala Alexandre Costa, sala 15 - subsolo

Senado Federal

70165-900 – Brasília-DF

Assunto: **Requerimento de informação nº 45, de 2017.**

Senhor Presidente,

1. Refiro-me ao Ofício nº 18/2017 - CPIPREV, de 02 de maio de 2017, dessa Comissão, que encaminhou o Requerimento de Informação nº 45/2017, de autoria dos Senadores José Pimentel e Paulo Paim.

2. As informações pertinentes estão consubstanciadas na Nota Técnica nº 13/SEAF/SOF/MP, de 08 de maio de 2017, da Secretaria de Orçamento Federal.

Atenciosamente,


DYOGO HENRIQUE DE OLIVEIRA

Ministro de Estado do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão



Subsecretaria de Apoio às Comissões
Especiais e Parlamentares de Inquérito
RECEBI O ORIGINAL
Em 15/5/17 às 11:00 horas
Nome: [assinatura]
Matrícula: 332568



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Orçamento Federal
Secretaria - Adjunta para Assuntos Fiscais

Nota Técnica nº 13/SEAFI/SOF/MP

ASSUNTO: Requerimento de Informações no 045/2017, de 26 de abril de 2017, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a contabilidade da Previdência Social - CPIPREV.

Referência: **Processo SEI nº 03000.001120/2017-79**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Coordenação de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito, da Secretaria de Comissões pertencente à Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, encaminhou o Ofício nº 18/2017 – CPIPREV, de 2 de maio de 2017, ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do qual envia o Requerimento de Informações no 045/2017, de 26 de abril de 2017.
2. Tal Requerimento, por sua vez, solicita ao Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a memória de cálculo das estimativas de receitas e despesas da seguridade social objeto do Balanço da Seguridade Social, divulgadas por essa Pasta. Esta Nota Técnica demonstra as memórias e amparos legais do mencionado Balanço, de forma a atender o Requerimento.

ANÁLISE

3. A Seguridade Social e sua forma de financiamento estão disciplinadas nos arts. 194 e 195 da Constituição Federal:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

OM
2

(...)

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei o ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”

Receitas da Seguridade Social

4. Verifica-se, pela leitura do dispositivo supracitado, a forma significativamente ampla que a Constituição concedeu ao financiamento da Seguridade Social, mediante quaisquer recursos alocados no orçamento da União para as finalidades correlatas. Observa-se, ainda, que os incisos I a IV estabeleceram, também, as principais fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, que são as contribuições sociais. Outros dispositivos constitucionais definem outras contribuições sociais também vinculadas à Seguridade Social.

5. Nesse contexto, merece destaque o mecanismo de desvinculação de recursos previsto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, transcrito a seguir:

“Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de

intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

§ 1º (Revogado)

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

§ 3º (Revogado). ”

6. Dessa forma, estão efetivamente vinculadas à Seguridade Social apenas 70% das mencionadas contribuições sociais, podendo a parcela de 30% restante ser programada livremente. Relaciona-se, a seguir, as principais contribuições sociais que financiam o Orçamento da Seguridade Social, incluídas, além das previstas no art. 195 da Constituição, as criadas por outros dispositivos e por legislação infraconstitucional, seus requisitos, amparos legais e subvinculações no âmbito deste orçamento:

6.1. Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para o Regime Geral da Previdência Social: Estabelecida no art. 195 da Constituição, incisos I, alínea “a”, e II, destinando-se ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Não está submetida à desvinculação de 30% de que trata o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, tendo em vista que o inciso XI do art. 167 da Constituição veda a utilização da referida contribuição para financiamento de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS.

6.2. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas - CSLL: Estabelecida no art. 195 da Constituição, inciso I, alínea “c”, destinando-se a financiar qualquer ação no âmbito do Orçamento da Seguridade Social. Está submetida à desvinculação de recursos de que trata o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição.

6.3. Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS: Estabelecida no art. 195 da Constituição, inciso I, alínea “b”, destinando-se a financiar qualquer ação no âmbito do Orçamento da Seguridade Social. Está submetida à desvinculação de recursos de que trata o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição.

6.4 Contribuições sobre Concursos de Prognósticos: Estabelecida no art. 195 da Constituição, inciso III, sendo que sua destinação específica, no âmbito do Orçamento da Seguridade Social, está disciplinada em legislação infraconstitucional. Vale ressaltar que a Constituição possibilita o uso desta receita para o financiamento da Seguridade Social, sem obstar sua utilização para outras ações, conforme dispõem as Leis nº 9.288, de 1º de julho de 1996, nº 9.615, de 24 de março de 1998, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e a Lei Complementar nº 74, de 30 de abril de 1993. Tendo em vista os diversos dispositivos legais tratando da apropriação dos recursos de loterias, o Ministério da Fazenda editou a Portaria MF nº 223, de 9 de julho de 2002, resumindo todas as regras de repartição dessa receita. Assim, de acordo com a legislação vigente, esta fonte de recursos financia além da Seguridade Social, ações no âmbito do

Orçamento Fiscal, como por exemplo, o Fundo Penitenciário Nacional ou o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior. Está submetida à desvinculação de recursos de que trata o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição.

6.5. Contribuições para os Programas PIS/PASEP: Estabelecida no art. 239 da Constituição, destinando-se ao financiamento dos programas de seguro-desemprego e abono salarial. Está submetida à desvinculação de recursos de que trata o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição. Conforme § 1º do art. 239, pelo menos 40% (após aplicação de 30% da desvinculação) deve ser destinado a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Assim, uma vez que não se destina aos setores vinculados à Seguridade Social, saúde, previdência e assistência social, e sim a programas mais amplos, voltados ao desenvolvimento econômico, tal parcela está vinculada ao Orçamento Fiscal.

6.6. Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público: Destina-se ao financiamento do regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis, instituído no art. 40 da Constituição. Inclui em todos os períodos a contribuição da União para o Regime Próprio.

6.7. Contribuição para o Custeio das Pensões Militares: Destina-se ao financiamento do regime próprio de previdência social dos servidores militares, instituída pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Está submetida à desvinculação de recursos de que trata o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição.

7. Além das contribuições sociais acima listadas, que constituem efetivamente a principal forma de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, vale ressaltar outras receitas de menor magnitude, que são também vinculadas ao referido orçamento, por força de determinação constante das leis de diretrizes orçamentárias anuais. São as chamadas receitas próprias e vinculadas a órgãos, decorrentes do esforço próprio de arrecadação das entidades da administração pública direta e indireta, que executam ações e serviços relativos à previdência social, saúde e assistência social.

Despesas da Seguridade Social

8. Ainda, em conformidade com os dispositivos constitucionais, as leis orçamentárias anuais são elaboradas classificando separadamente as receitas e despesas relativas ao Orçamento da Seguridade Social - OSS, das receitas e despesas pertencentes ao Orçamento Fiscal. Para tal classificação, são adotados critérios que procuram seguir rigorosamente a definição constitucional do que são ações pertencentes à Seguridade Social, preconizadas no citado art. 194 da Carta Maior como aquelas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

"Art. 165. (...)

"§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:



III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público."

(...)

Art. 195. (...)

"§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos."

9. As leis orçamentárias anuais são propostas pelo Poder Executivo, apreciadas e aprovadas pelo Congresso Nacional e, após sua execução, analisadas pelos órgãos de controle e apreciadas nos processos de contas anuais. Dessa forma, depreende-se que a classificação das receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social atualmente adotado é resultado da construção analítica anual e sistemática de todas estas entidades. Desde a promulgação da Constituição os critérios gerais aqui descritos são validados por aquelas instâncias, que com o passar dos anos acabou cristalizando o entendimento geral. Ademais, a aplicação dos recursos vinculados à Seguridade Social é acompanhada sistematicamente pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG do Tribunal de Contas da União que, por ocasião das auditorias, efetua as recomendações e determinações consideradas pertinentes, sempre avaliadas e consideradas pelo Poder Executivo Federal.

10. Adicionalmente, cumpre esclarecer que, dado o universo significativamente amplo das receitas e despesas que compõem a lei orçamentária anual da União, coube à legislação infraconstitucional um maior detalhamento dos critérios gerais indicados na Constituição Federal de 1988, para indicação dos recursos vinculados à Seguridade Social. Exemplos dessa legislação são as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que dispõem sobre a organização da Seguridade Social e os Planos de Benefícios da Previdência Social, respectivamente, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe a organização da Assistência Social, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, as leis de diretrizes orçamentárias anuais, assim como outras que regulamentam e instituem programas e ações ligados à saúde, à previdência e à assistência social.

11. Dessa forma, o critério para classificação de despesas no orçamento como pertencentes à Seguridade Social segue estritamente os mandamentos constitucionais, bem como toda a legislação correlata. No orçamento público, a despesa é classificada de diversas formas, em consonância com a legislação orçamentária e financeira vigente, sendo que a identificação da utilização precípua dos recursos é feita mediante a classificação programática. No âmbito dessa classificação, a despesa é dividida em ações orçamentárias, que permitem conhecer justamente a finalidade da despesa pública. Além disso, há a classificação institucional no orçamento, a qual identifica os órgãos responsáveis pela execução das ações.



12. A classificação da despesa no Orçamento da Seguridade Social é realizada, pois, mediante a identificação de quais ações são pertencentes a esse Orçamento, ou seja, destinadas à saúde, à previdência e à assistência social, sempre tendo como base os ditames legais e constitucionais. Durante o processo de elaboração das propostas orçamentárias anuais, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e contando com a participação de toda a administração pública federal, inclusive os órgãos responsáveis pela Seguridade Social, conforme preceitua o próprio art. 195 da Constituição, todas as ações orçamentárias são analisadas e devidamente classificadas em Orçamento Fiscal ou Orçamento da Seguridade Social.

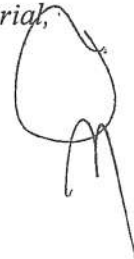
13. Como regra geral, a totalidade das ações de responsabilidade do Ministério da Saúde é classificada como pertencente à Seguridade Social, exatamente por ser órgão competente para a execução das políticas públicas concernentes ao setor de saúde. Contudo, ações localizadas em outros órgãos, que também tenham sua finalidade vinculada aos setores pertencentes à Seguridade Social, saúde, previdência ou assistência social, são classificadas nesse Orçamento, como, por exemplo, o pagamento de Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes, em diversos órgãos, o apoio à Residência em Saúde, no Ministério da Educação, e a produção de fármacos, medicamentos e fitoterápicos pelo Ministério da Defesa.

14. Ademais, o pagamento relativo a aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis – RPPS do Poder Executivo e dos demais Poderes, Ministério Público - MPU e Defensoria Pública da União - DPU, realizado por todos órgãos, também pertence à Seguridade Social, por se tratar de gasto relacionado à previdência social, em simetria às aposentadorias e pensões do regime geral de previdência. A simetria aqui referida se entende devido aos aspectos de caráter contributivo e filiação obrigatória, ressaltando as exigências constitucionais de garantia do equilíbrio atuarial e financeiro do sistema:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.”

15. Nesse caso, entende-se que o constituinte estabeleceu o caráter geral da previdência para todos os trabalhadores do país, apenas distinguindo-os entre os pertencentes aos setores público e privado. Ficam definidos na Constituição, assim, dois regimes previdenciários de caráter obrigatório: o Regime Geral aplicado aos trabalhadores do setor privado, e os Regimes Próprios de cada ente da federação, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:...”



CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

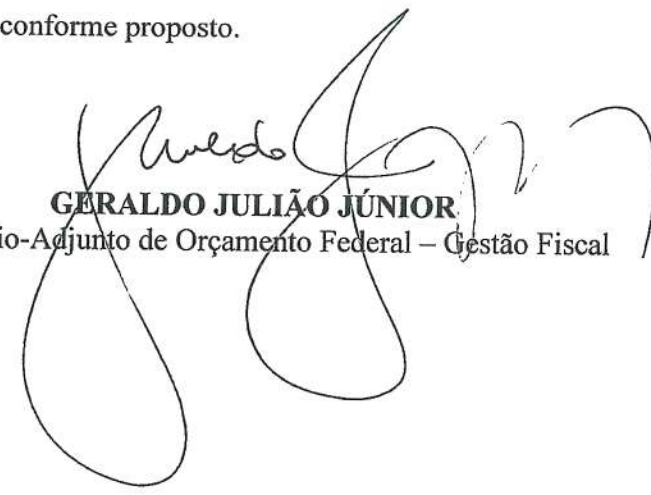
17. O Requerimento de Informações nº 045/2017, de 26 de abril de 2017, solicitou a memória de cálculo das estimativas de receitas e despesas da seguridade social objeto do Balanço da Seguridade Social, divulgadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A presente Nota Técnica tratou do detalhamento dos critérios utilizados para classificação das receitas e despesas orçamentárias no Orçamento da Seguridade Social, o que se entende suficiente para atendimento do Requerimento citado.

Brasília, 08 de maio de 2017.



LUIZ GUILHERME PINTO HENRIQUES
Coordenador-Geral de Avaliação Macroeconômica

De acordo. Encaminhe-se conforme proposto.



GERALDO JULIÃO JÚNIOR
Secretário-Adjunto de Orçamento Federal – Gestão Fiscal