

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 49 /2017/MP

Brasília, 21 de junho 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 183, de 2017 - CPIPREV**

Senhor Presidente,

1. Refiro-me ao Ofício nº 124/2017 - CPIPREV, de 12 de junho de 2017, dessa Comissão, que encaminhou o Requerimento de Informação nº 183/2017, de autoria do Senador Paulo Paim.
2. As informações pertinentes estão consubstanciadas na Nota Técnica nº 19/SEAFI/SOF/MP, de 16 de junho de 2017, da Secretaria de Orçamento Federal.

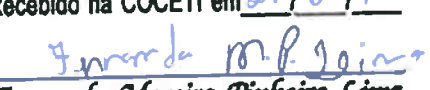
Atenciosamente,


DYOQUE HENRIQUE DE OLIVEIRA

Ministro de Estado do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão

Recebido na COCETI em 21 / 6 / 17


Fernanda Moreira Pinheiro Lima
Mat. 266647





MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Orçamento Federal

Nota Técnica nº 19/SEAFI/SOF/MP

ASSUNTO: Requerimento nº 183/2017, da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada com a finalidade de "investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos" - CIPREV.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Assessoria Parlamentar do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – ASPAR/MP, encaminhou, para análise e manifestação desta Secretaria de Orçamento Federal, o Ofício nº 124/2017 - CIPREV, de 12 de junho de 2017 (3964122), da Comissão Parlamentar de Inquérito, acompanhado do Requerimento 183/2017 - CIPREV, aprovado na 12ª Reunião da CPI da Previdência, ocorrida no dia 8.6.2017, de autoria do Senador Paulo Paim.
2. No referido requerimento, foram solicitadas as seguintes informações:
 - *O resultado anual dos últimos 10 anos da Seguridade Social, considerando todas as receitas do art. 195 da Constituição Federal e as despesas com a Assistência Social, Saúde e Previdência Social (apenas Regime Geral - INSS), isolando as despesas por área, excluindo as despesas com o Regime Próprio dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e com Militares;*
 - *O resultado dos últimos 10 (dez) anos do Regime Próprio dos Servidores da União, considerando as contribuições sociais dos ativos, inativos, pensionistas e a contribuição da União, na forma da Constituição e da Lei;*
 - *O resultado dos últimos 10 (dez) anos do Regime Previdenciário dos Militares da União, considerando as contribuições sociais dos ativos, inativos, pensionistas e a contribuição da União, na forma da Constituição e da Lei;*



3. Em resposta à solicitação, foram elaboradas tabelas, encontradas nos Anexos I a IV desta Nota, para cada um dos regimes previdenciários citados, obedecendo metodologias específicas, explicitadas nos próximos parágrafos.
4. A Seguridade Social, tal como definido no art. 194 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, 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. A própria Constituição também criou a fonte de financiamento para tais ações, que são as contribuições sociais mencionadas no art. 195, sem prejuízo de outras receitas públicas que podem ser destinadas àquelas ações.
5. O Anexo I demonstra o resultado da seguridade social, com abertura de receita e despesa, conforme demonstração divulgada por esta Secretaria de Orçamento Federal – SOF, cujos critérios e procedimentos encontram-se em conformidade com as classificações orçamentárias vigentes. A Nota Técnica nº 13/SEAFI/SOF/MP, de 8 de maio de 2017, bem como a Nota Conjunta nº 001/2017/SRPPS/SPREV/MF-SUCON/STN/MF-SOF/MP, cópias em anexo, contém todos os critérios e metodologias empregados.
6. O Anexo II, por sua vez, busca proceder a apuração conforme é solicitado efetivamente, com abertura da despesa por áreas, realizando ajustes de acordo com o item 1 do Requerimento. Dessa forma, com base na Tabela do Anexo I, procede-se à exclusão dos seguintes itens: Contribuições sociais CPSS e Custeio da Pensões Militares nas receitas, e pagamento a servidores inativos da União, ex-territórios e FCDF.
7. Cumpre ressaltar que as receitas apresentadas representam tão somente a parcela das mesmas vinculada à seguridade social, já descontadas outras parcelas que possuam destinação diversa daquela, por força constitucional ou legal, ou seja, valores líquidos da Desvinculação das Receitas da União - DRU.
8. No que tange às despesas, o orçamento da seguridade social compreende as despesas dos órgãos típicos da seguridade social, como por exemplo o Ministério da Saúde, além de outras executadas por outros órgãos também destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
9. No demonstrativo, procurou-se dividir a despesa em três grandes grupos: 1 – Principais benefícios da seguridade social; 2 - Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social; 3 – Outras despesas de custeio e capital da seguridade social. Como critério de apuração da despesa, utilizou-se o estágio da liquidação.
10. O Anexo III demonstra o resultado do Regime Próprio dos Servidores da União para o período de 2007 a 2016. A arrecadação refere-se a Contribuição do Servidor Civil para o RPPS e a Contribuição Patronal do Servidor Civil para o RPPS. Já o montante das despesas se referem às ações com aposentadorias e pensões dos servidores inativos.
11. Finalmente, no Anexo IV demonstra-se o resultado do Regime Previdenciário dos Militares da União, obtido pela comparação entre a receita, referente à arrecadação da Contribuição para Custeio das Pensões Militares das Forças Armadas e a despesa com pensionistas.



m

4

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

12. Desse modo, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à APSAR/MP, de forma a prestar os esclarecimentos necessários às indagações constantes do Ofício supracitado.

À consideração superior.

Brasília, 16 de junho de 2017.


LUÍZ GUILHERME PINTO HENRIQUES
Coordenador-Geral de Avaliação Macroeconômica

De acordo. À Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares -- ASPAR do Ministério do Planejamento.

Brasília, 16 de junho de 2017.


GERALDO JULIÃO JUNIOR
Secretário-Adjunto de Orçamento Federal
Assuntos Fiscais



ANEXO I

RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ milhões correntes

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas Primárias	300.504,6	331.131,5	350.261,0	400.930,0	473.325,2	522.407,3	576.540,7	607.800,4	627.197,6	613.179,3
I.1. Contribuições sociais	300.107,0	326.912,0	346.041,7	403.890,3	465.740,1	516.264,3	569.701,8	600.445,1	618.025,6	604.066,5
RGPS	140.411,3	163.353,3	182.008,3	211.900,4	245.974,1	275.704,7	297.147,9	317.393,3	330.272,0	316.137,3
CSEL	26.864,3	34.001,8	34.873,5	36.001,0	44.863,4	46.021,6	50.314,7	50.411,4	47.792,1	47.199,8
COFINS	81.001,2	96.075,0	99.407,3	112.014,4	127.700,6	145.233,8	159.346,1	156.736,6	140.750,2	141.908,4
PIS/PASEP	12.004,3	14.786,3	14.804,6	19.813,6	19.900,4	23.353,0	25.130,6	24.997,7	25.560,3	22.512,3
CPMF	22.907,3	64,1	57,8	-15,0	11,9	-116,9	-154,8	3,2	4,9	1,3
CPMS (1)	15.140,6	14.006,5	18.513,4	20.827,0	22.616,8	22.965,3	24.578,0	26.933,9	28.409,3	30.004,8
Contribuição das Prestadoras Múltiplas	1.079,9	1.210,3	1.345,0	1.409,0	1.620,4	1.691,0	1.734,6	1.874,6	2.119,8	2.030,7
Contribuição de Propaganda	94,5	706,6	841,6	1.103,9	1.283,4	1.418,9	1.506,3	1.784,5	2.010,0	1.679,4
I.2. Receitas próprias dos fundos integrantes do arcabouço da seguridade social	2.509,8	3.109,4	3.117,7	2.807,4	4.833,8	4.972,6	536,4	604,7	1.792,6	153,2
Saúde	1.804,0	2.211,4	2.400,2	2.092,0	750,7	3.347,5	130,8	141,8	138,8	114,0
Previdência	475,9	365,6	236,6	146,9	50,2	-392,1	399,3	309,2	0,0	0,0
Aposentadorias	123,0	20,7	253,2	3,1	107.235,4	31,4	34,3	63,7	1.119,0	38,3
Outras Seguridades	52,0	150,7	157,8	1.000,5	-80.156,4	1.252,6	0,0	0,0	0,0	0,0
I.3. Taxas e outras receitas atribuídas por fundos integrantes da Seguridade Social	872,8	1.040,1	1.101,6	1.164,3	3.201,3	1.150,4	6.252,6	6.810,6	7.373,4	8.252,6
Despesas Primárias	337.574,5	371.646,5	428.467,5	475.428,6	531.428,6	598.504,5	666.609,0	737.939,9	793.705,0	871.042,5
II.1. Principais benefícios da seguridade social	276.044,2	302.175,8	350.538,0	393.713,3	437.879,8	497.477,8	552.604,4	614.444,6	661.981,6	722.889,1
Benefícios do Regime Geral de Previdência Social	113.873,3	124.423,7	148.312,5	164.800,0	182.460,1	202.400,3	222.379,4	242.087,2	261.004,5	281.000,0
Pagamento a segurados em gozo de licença, in-atividade e POF	52.787,9	58.894,0	66.533,7	73.701,8	79.132,5	82.400,8	89.144,0	91.922,3	94.123,1	99.001,8
Benefícios aos segurados LOAS/STAN	13.408,3	15.642,2	18.712,2	22.520,3	25.461,8	28.670,2	34.322,8	38.446,7	42.677,8	49.002,8
Pagamento de seguro-desemprego e demais indenizações	17.596,7	20.093,8	22.135,4	29.204,3	34.173,4	39.590,3	44.500,8	51.832,6	48.100,2	55.703,9
Benefícios	8.755,6	10.372,1	11.844,3	13.457,0	16.644,0	20.590,0	23.997,5	26.151,9	28.915,9	27.007,4
II.2. Salários dos servidores ativos do arcabouço da seguridade social	7.242,0	8.672,0	11.461,8	12.182,4	13.514,6	14.227,6	15.221,8	16.394,9	18.104,8	19.245,6
Previdência Social	2.734,6	2.743,4	3.405,1	3.426,5	3.753,3	3.850,6	4.183,8	4.417,0	4.521,2	4.537,4
Saúde	4.007,9	5.594,3	6.561,6	6.292,8	7.177,8	7.317,8	7.584,1	7.990,9	8.187,4	8.322,5
Demais	207,5	343,3	1.853,2	2.463,1	3.624,5	3.101,2	3.453,6	3.986,2	5.304,3	6.380,7
II.3. Outras despesas de caráter e caráter de seguridade social	53.788,2	55.846,7	66.067,7	69.332,9	80.034,2	91.799,1	94.782,8	107.109,3	113.618,6	119.704,8
Compensação de perdas e outros benefícios	404,6	407,4	400,1	409,3	371,1	436,7	431,4	770,5	1.063,9	1.183,7
Benefícios a segurados em gozo de licença	1.000,3	1.700,3	1.919,6	2.000,6	2.071,1	3.070,8	3.400,1	3.922,2	4.381,4	7.154,1
Benefícios a segurados em gozo de licença	40.507,8	44.048,8	51.075,3	53.674,8	63.270,7	78.785,3	83.994,7	83.994,7	91.271,4	97.004,8
Demais	11.144,1	9.590,2	12.164,5	12.700,2	13.500,3	17.334,1	17.241,5	14.72,9	14.444,0	13.738,6
II. Resultado (I - II)	-34.069,9	-40.514,0	-78.206,5	-64.498,6	-58.103,4	-76.097,2	-90.068,3	-130.879,5	-166.507,4	-258.663,3

1 Considera a contribuição patronal paga pelo União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.



ANEXO II

RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ milhões correntes

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas Primárias	287.276,1	313.842,8	338.482,6	386.607,8	449.888,8	497.821,0	559.226,2	579.851,8	595.578,4	580.431,8
L1. Contribuições Sociais	283.878,5	309.853,3	328.181,3	381.576,2	441.083,7	491.678,0	543.387,3	571.636,6	586.406,5	571.319,0
BRS	140.411,4	163.355,3	182.088,4	211.840,4	245.978,1	275.764,7	307.147,0	337.583,1	358.272,0	358.137,3
CRL	26.864,3	34.801,8	34.871,5	36.403,9	46.085,4	46.821,6	50.214,7	58.811,4	47.792,1	47.189,8
COPINS	81.804,3	96.875,8	93.497,3	112.018,4	127.780,6	143.333,8	159.316,3	158.736,6	180.758,2	141.898,4
FIS-PASEP	12.426,5	14.798,5	14.894,6	19.815,6	19.900,4	23.353,9	25.139,6	24.997,7	25.506,3	22.512,8
CPAF	22.997,3	624,1	57,8	-13,9	13,9	-116,9	-156,8	3,2	6,9	1,3
Contribuições de Previdência	84,5	768,6	841,6	1.185,9	1.285,4	1.418,9	1.506,3	1.784,5	2.019,0	1.479,4
L2. Receitas sobejas dos fundos integrantes do arcabouço da seguridade social	2.569,8	3.169,4	3.117,2	3.887,4	4.883,8	4.992,6	536,4	684,7	1.796,6	153,2
Saúde	1.856,0	2.221,4	2.488,2	2.692,9	751,7	3.347,5	130,8	141,8	138,8	114,9
Previdência	457,9	585,8	238,6	140,9	58,2	393,1	399,3	399,2	540,7	0,0
Assistência	223,9	283,7	255,2	3,1	107.235,4	21,4	36,3	63,7	1.119,0	38,3
Outras Seguridades	52,0	158,7	137,8	1.898,5	-103.156,4	1.228,6	0,0	0,0	0,0	0,0
L3. Taxas e outras receitas arrecadadas por fundos integrantes da Seguridade Social	877,8	1.940,1	1.101,6	1.143,3	3.201,3	1.159,4	9.252,8	6.810,6	7.373,4	8.959,6
Despesas Primárias	284.786,6	312.751,5	361.933,8	401.726,8	452.296,1	516.016,4	577.464,9	642.017,6	689.581,9	781.240,7
L1. Principais Benefícios da Seguridade Social	223.256,4	248.281,8	284.004,3	320.011,5	358.747,3	409.989,7	463.460,3	518.572,1	557.858,4	642.287,3
Benefícios do Regime Geral de Previdência Social	181.875,8	201.433,7	228.312,5	254.820,8	282.488,1	318.093,3	358.579,6	402.887,1	448.884,5	518.888,9
Benefícios previdenciários LOAS-RN	11.488,3	15.642,2	18.712,2	22.529,3	25.461,8	30.679,2	34.372,8	38.444,7	42.877,8	49.802,8
Pagamento de seguro-desemprego e demais indeniz.	11.956,7	20.693,8	27.135,4	29.204,3	34.173,4	39.999,3	46.560,8	51.873,6	48.180,2	55.789,9
Bônus-Famílias	8.755,6	10.522,1	11.844,3	13.457,8	16.644,0	20.330,8	23.997,5	26.155,9	26.915,9	27.401,4
L2. Salários dos servidores ativos do arcabouço da seguridade social	7.742,0	8.622,0	11.851,8	12.182,4	13.514,8	14.277,6	15.221,8	16.394,9	18.104,8	19.248,6
Previdência Social	2.796,4	2.743,4	3.463,1	3.428,5	3.753,3	3.838,6	4.183,8	4.417,9	4.532,2	4.537,4
Saúde	4.097,9	5.534,3	6.561,6	6.297,8	6.946,9	7.171,8	7.264,4	7.996,9	8.167,4	8.322,5
Demais	307,5	345,3	1.835,2	2.483,1	2.804,5	3.191,2	3.453,6	3.906,2	5.364,3	6.388,7
L3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	53.783,2	55.846,7	66.087,7	69.532,9	80.034,2	91.779,1	26.782,8	107.100,3	113.618,6	119.704,8
Compensação de previdências e demais entidades públicas	424,6	498,1	497,4	459,3	371,1	494,7	424,4	770,5	1.063,9	1.185,7
Benefícios a servidores públicos	1.009,8	1.730,3	1.910,6	2.008,6	2.877,1	3.870,8	5.892,2	6.381,4	7.156,1	7.156,1
Manutenção da Saúde	44.397,8	51.873,5	55.674,8	53.674,8	63.276,7	78.761,5	75.628,8	83.914,7	91.727,4	97.604,4
Demais	11.166,1	9.570,2	12.164,5	12.790,2	11.380,3	17.556,1	17.341,5	16.472,9	11.446,0	13.758,6
L Resultado (I - II)	2.489,5	1.091,3	-31.531,2	-15.119,0	-3.207,2	-18.195,4	-27.238,8	-62.945,7	-94.003,4	-208.808,9



ANEXO III

Regime Próprio de Previdência Social - RPPS

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. Receita	13.912,1	16.068,5	18.510,8	20.823,9	22.609,9	22.978,4	24.573,3	26.929,6	29.484,3	30.638,6
II. Despesa Inativos	32.576,0	35.898,1	41.158,4	45.892,5	49.638,2	52.330,3	56.685,1	60.314,2	64.772,1	68.738,6
III. Resultado (I - II)	-18.663,9	-19.829,7	-22.647,5	-25.068,6	-27.028,3	-29.351,9	-32.111,8	-33.384,7	-35.287,8	-38.100,0



ANEXO IV

Regime Próprio de Previdência Social - Militares

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
- Receita	1.304,3	1.512,9	1.681,3	1.869,0	2.025,4	2.001,2	2.170,7	2.343,2	2.649,8	2.849,5
I. Despesa Pensionistas	7.420,7	8.568,4	10.436,3	11.549,2	12.295,3	12.499,8	13.614,2	15.014,4	16.557,1	17.335,6
II. Resultado (I - II)	-6.116,5	-7.055,5	-8.755,0	-9.680,2	-10.269,9	-10.498,5	-11.443,5	-12.671,1	-13.907,3	-14.486,1

[Handwritten signature]





NOTA CONJUNTA Nº 001/2017/SRPPS/SPREV/MF-SUCON/STN/MF-SOF/MP

Brasília - DF, 17 de maio de 2017

ASSUNTO: Orçamento da Seguridade Social - Inclusão das Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.

I - INTRODUÇÃO

1. Esta Nota Conjunta tem por objetivo analisar o cabimento da inclusão das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos no Orçamento da Seguridade Social, tendo em vista debates que têm ocorrido sobre o tema, notadamente durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 287/2016, que trata da reforma da previdência.¹

II - SEGURIDADE SOCIAL: DISCIPLINA CONSTITUCIONAL

2. A Constituição Federal, em seu art. 6º, define os direitos sociais por ela protegidos, dentro do Capítulo II - Dos Direitos Sociais, do Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

3. Posteriormente, o Título VIII - Da Ordem Social dedica o Capítulo II - Da Seguridade Social a disciplinar três dos direitos sociais referidos no art. 6º (saúde, previdência social e assistência social), a serem assegurados por meio da seguridade social, assim referida e disciplinada no art. 194:

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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;



¹ Esta Nota Conjunta abordará apenas a situação do RPPS dos servidores civis. Em relação aos militares, as despesas relativas a sua inatividade foram reclassificadas a partir de 2016 do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, tendo por base o entendimento contido no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU. As pensões militares permanecem no Orçamento da Seguridade Social.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

4. O art. 195 prevê o financiamento da seguridade social por toda a sociedade, por meio de recursos dos orçamentos dos entes públicos e de contribuições sociais. Transcrevem-se os seguintes trechos:

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:

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;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

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;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 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.

5. No Capítulo II - Finanças Públicas, dentro do Título VI - Da Tributação e do Orçamento, são encontradas as seguintes referências relacionadas ao orçamento da seguridade social e aos seus recursos:

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. 167. São vedados:

(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

(...)

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.



[Handwritten signatures and initials]

III - ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

6. Conforme acima referido, a Constituição Federal trata diretamente do Orçamento da Seguridade Social no inciso III do § 5º do art. 165 e no § 2º do art. 195. Observando tais dispositivos constitucionais, as leis orçamentárias anuais são elaboradas classificando separadamente as receitas e despesas relativas ao Orçamento da Seguridade Social, 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 art. 194 da Carta Maior como aquelas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

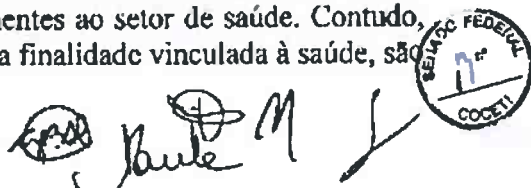
7. As leis orçamentárias anuais são propostas pelo Poder Executivo, apreciadas e aprovadas pelo Congresso Nacional e, após sua execução, analisadas pelos órgãos de controle e apreciadas nos processos de contas anuais. Dessa forma, depreende-se que a classificação atualmente adotada das receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social é resultado de construção anual analítica e sistemática de todas essas entidades. Ademais, a aplicação dos recursos vinculados à seguridade social é acompanhada sistematicamente pela Secretaria de Macroavaliação Governamental - SEMAG do Tribunal de Contas da União - TCU que, por ocasião das auditorias, efetua as recomendações e determinações consideradas pertinentes, sempre avaliadas e consideradas pelo Poder Executivo Federal.

8. 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 a Lei nº 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e plano de custeio, a Lei nº 8.213/1991, que trata do plano de benefícios da previdência social, a Lei nº 8.742/1993, que dispõe a organização da assistência social e a Lei Complementar nº 141/2012, 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, além das leis de diretrizes orçamentárias anuais e de outras que regulamentam e instituem programas e ações ligados à saúde, à previdência social e à assistência social.

9. 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.

10. 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 social 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 diretamente responsáveis pelas políticas de seguridade social, conforme preceitua o § 2º do art. 195 da Constituição, todas as ações orçamentárias são analisadas e devidamente classificadas em Orçamento Fiscal ou Orçamento da Seguridade Social.

11. Como regra geral, todas as ações de responsabilidade do Ministério da Saúde são classificadas como pertencentes ao Orçamento da Seguridade Social, por ser o 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 à saúde, são

A circular stamp of the Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) is visible, with the text 'CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS' and 'COAF' in the center. There are also handwritten initials and a signature over the stamp.

classificadas nesse orçamento, como, por exemplo, o pagamento de assistência médica e odontológica aos servidores civis, 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.

12. No que se refere às receitas classificadas como pertencentes ao Orçamento da Seguridade Social, a Constituição Federal trouxe em seu artigo 195, caput e incisos I a IV, anteriormente transcritos, uma definição bastante ampla, contemplando os recursos alocados no orçamento da União para finalidades correlatas e as contribuições sociais, que constituem sua principal fonte de financiamento, sem prejuízo daquelas previstas em outros dispositivos constitucionais. Além disso, são receitas da seguridade social aquelas destinadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, porém estas sendo tratadas de forma específica em seus respectivos orçamentos, conforme o § 1º do art. 195.

13. Necessário referir o mecanismo de desvinculação de recursos previsto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, que atualmente conta com a seguinte redação, dada pela Emenda Constitucional nº 93/2016:

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).

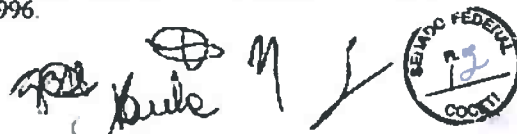
14. A origem da Desvinculação de Recursos da União - DRU remonta ao antigo Fundo Social de Emergência (art. 72 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994) e atualmente permite que 30% das receitas de contribuições sociais possam ser programadas livremente, permanecendo vinculadas à Seguridade Social somente 70% dessas receitas. No entanto, é importante destacar que ao longo do tempo, devido ao crescimento das despesas com saúde, previdência social e assistência social, o Orçamento da Seguridade Social tornou-se deficitário (situação que se repete há cerca de dez anos), tornando necessária sua recomposição por meio da transferência de recursos do Orçamento Fiscal em montante superior à própria DRU.²

15. Estão a seguir relacionadas as principais contribuições sociais³ 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, com uma síntese de seus requisitos, amparo legal e vinculação no âmbito desse orçamento:

15.1 - Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para o Regime Geral da Previdência Social: Estabelecida nos incisos I, alínea "a", e II do art. 195 da Constituição, destinando-se ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Não está submetida à DRU, tendo em vista que o inciso XI do art. 167 da Constituição veda a sua utilização para financiamento de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS.

² O resultado primário da seguridade social encontra-se disponível para consulta no endereço eletrônico: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-documentarias/pasta-estatisticas-fiscais/02.-resultado-primario-da-seguridade-social>. Os efeitos da apuração desse resultado sem a incidência da DRU têm sido amplamente divulgados pelos representantes do Governo Federal nos fóruns de debate sobre a reforma da previdência.

³ Parcela da arrecadação das multas e juros de mora incidentes sobre algumas dessas contribuições é destinada ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437/1975 e disciplinado pelo Decreto nº 2.037/1996.



15.2 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas - CSLL: Estabelecida no inciso I, alínea "c" do art. 195 da Constituição, destinando-se a financiar qualquer ação no âmbito do Orçamento da Seguridade Social. Está submetida à DRU.

15.3 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS: Estabelecida no inciso I, alínea "b" do art. 195 da Constituição, destinando-se a financiar qualquer ação no âmbito do Orçamento da Seguridade Social. Está submetida à DRU.

15.4 - Contribuições sobre Concursos de Prognósticos: Estabelecida no inciso III do art. 195 da Constituição, 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 dessa receita para o financiamento da Seguridade Social, sem obstar sua utilização para outras ações, conforme dispõem as Leis nº 9.288/1996, nº 9.615/1998, nº 10.260/2001 e a Lei Complementar nº 74/1993. Tendo em vista os diversos dispositivos legais tratando da apropriação dos recursos de loterias, o Ministério da Fazenda editou a Portaria MF nº 223/2002, resumindo todas as regras de repartição dessa receita. Assim, de acordo com a legislação vigente, essa fonte de recursos financia, além da Seguridade Social, ações no âmbito do Orçamento Fiscal, como por exemplo, o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN e o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES. Está submetida à DRU.

15.5 - 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 DRU. Conforme § 1º do art. 239, pelo menos 40% dos recursos (após aplicação da DRU) devem ser destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Assim, uma vez que não se destina aos setores vinculados à Seguridade Social (saúde, previdência social e assistência social), e sim a programas mais amplos, voltados ao desenvolvimento econômico, tal parcela está vinculada ao Orçamento Fiscal.

15.6 - Contribuição do Servidor e da União para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público: Destina-se ao financiamento do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos civis, de que trata o art. 40 da Constituição. A Lei nº 10.887/2004 trata da contribuição do servidor ativo da União para o seu RPPS no art. 4º e da contribuição dos aposentados e pensionistas no art. 5º. O art. 8º estabelece que a União contribuirá para o custeio do regime com o dobro da contribuição do servidor, sem prejuízo da sua responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras. Não está submetida à DRU.

15.7 - Contribuição para o Custeio das Pensões Militares: Destina-se ao financiamento do regime de pensão dos militares, de que trata a Lei nº 3.765/1960, com as alterações da Medida Provisória nº 2.215-10/2011. Está submetida à DRU.

16. 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 saúde, previdência social e assistência social.

IV - RPPS E SEGURIDADE SOCIAL

17. Algumas entidades alegam que as despesas relativas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União não poderiam integrar o Orçamento da Seguridade Social, devendo ser arcadas pelo Orçamento Fiscal. Entende-se que essa linha de interpretação se encontra equivocada, conforme se procurará demonstrar a seguir.

[Assinaturas manuscritas]



18. O caput do art. 194 da Constituição define a seguridade social como “conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. No parágrafo único desse artigo são estabelecidos os objetivos-princípios a serem observados pelo Poder Público na organização da seguridade social, sendo o primeiro deles a “universalidade da cobertura”.

19. Dentro do modelo definido pela Constituição, o sistema previdenciário brasileiro possui dois regimes públicos e obrigatórios destinados a assegurar o direito à previdência social referido no art. 6º: o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, disciplinado pelo art. 201, e o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, de que trata o art. 40. O RPPS alcança os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios que tenham instituído tal sistema. O RGPS protege todos os demais trabalhadores: os da iniciativa privada e os servidores públicos que, estando amparados por RPPS, são excluídos do RGPS (art. 13 da Lei nº 8.213/1991).



20. Portanto, os dois regimes - RGPS e RPPS - atuam de forma “integrada” (conforme indica o caput do art. 194, ao referir-se a “conjunto integrado de ações”) para viabilizar o cumprimento do objetivo-princípio da “universalidade de cobertura”, no que se refere a propiciar o direito à previdência social para todos os trabalhadores brasileiros.

21. O entendimento de que o RPPS estaria excluído do domínio da seguridade social e de seu orçamento, pelo simples fato de o art. 201 referir-se de forma direta apenas ao RGPS, parece não se sustentar diante uma leitura sistemática e harmonizada do texto constitucional. A posição do art. 40 na Constituição reflete uma opção do constituinte de tratar a previdência dos servidores públicos dentro da seção a eles dedicada no Capítulo VII - Da Administração Pública, dentro do Título III - Da Organização do Estado. Não se trata de uma exclusão da proteção oferecida pelos RPPS aos servidores públicos do contexto mais amplo da previdência social e da seguridade social.

22. RGPS e RPPS, embora ainda mantenham algumas regras distintas (as quais serão reduzidas com a aprovação da reforma da previdência), são regimes que guardam simetria entre si, pela natureza pública, solidariedade, filiação obrigatória, contributividade e necessidade de buscarem o equilíbrio financeiro e atuarial, dentre outros. Além desses fundamentos, há dispositivos da Constituição que expressamente indicam a inter-relação entre esses regimes: o § 12 do art. 40 prevê que o RPPS observará subsidiariamente os requisitos e critérios fixados para o RGPS e o § 9º do art. 201 assegura, para fins de aposentadoria, a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, devendo os diversos regimes de previdência social se compensarem financeiramente, na forma da lei (Lei nº 9.796/1999).

23. O Supremo Tribunal Federal - STF, ao julgar a constitucionalidade da instituição de contribuições sobre proventos e pensões pagos pelos RPPS aos seus beneficiários, na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADI nº 3105, evidenciou de forma clara a sua finalidade de financiar os RPPS dentro do contexto do sistema de seguridade social, conforme se verifica em sua ementa:

Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. [ADI 3.105, rel. p/ o ac. min. Cezar Peluso, j. 18-8-2004, P, DJ de 18-2-2005.] (grifo nosso)

24. O voto do Ministro Cezar Peluso, que prevaleceu no julgamento da ADI 3105, reforça seus fundamentos na aplicação dos princípios estabelecidos nos art. 194 e 195 da Constituição Federal aos RPPS. Veja-se o seguinte trecho:

16. Conforme já notamos, a vigente Constituição da República moldou um sistema de seguridade social baseado nos objetivos ou princípios capitulados no art. 194, § único, que reza:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante a gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

O art. 195, caput, firmou outro princípio sistemático fundamental, agora para definição do alcance das fontes de custeio, preceituando que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta”, e, no § 5º, editou a chamada regra de contrapartida, que dispõe: “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

O art. 40, caput, com a redação dada pela EC nº 41/2003, assegura aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as autarquias e fundações, regime previdenciário 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.”

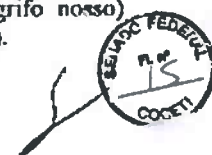
E o art. 4º da EC nº 41/2003 impôs aos inativos e pensionistas, em gozo de benefícios à data de sua publicação, a obrigação de contribuir para o custeio do regime de que trata aquele art. 40.

25. Também não é razoável entender que a vedação constante do inciso XI do art. 167 da Constituição, segundo o qual os recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a” e II somente podem utilizados para o pagamento dos benefícios do RGPS, excluiriam o RPPS da seguridade social. De fato, os RPPS contam com contribuições específicas, cujo fundamento encontra-se no art. 149, caput e § 1º da Constituição, delimitadas de forma geral nos art. 2º e 3º da Lei nº 9.717/1998. No entanto, sendo tais contribuições insuficientes para o pagamento dos benefícios previdenciários, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de insuficiências financeiras, conforme § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.

26. No caso da União, essa cobertura das insuficiências pode se dar no âmbito dos recursos que integram o Orçamento da Seguridade Social, ressalvadas as contribuições de que tratam os incisos I, “a” e II do art. 195 (contribuições do empregador sobre a folha de salários e contribuições do trabalhador e demais segurados da previdência social), estas sim exclusivas para o RGPS. O art. 17 da Lei nº 8.212/1991 autoriza expressamente a utilização das contribuições sociais das empresas, incidentes sobre o faturamento e o lucro, para pagamento dos “encargos previdenciários da União”⁴, nos quais se incluem as aposentadorias e pensões dos servidores públicos:

⁴ Conforme definição do Glossário de Termos do Tesouro Nacional, Encargos Previdenciários da União são “Recursos destinados a pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões dos servidores civis e militares da administração direta da União e, através do PASEP, a corrigir distorções de renda e assegurar especificamente ao servidor público a formação de um patrimônio individual progressivo.” (grifo nosso) (Disponível em <http://www.tesouro.gov.br/pu/-/glossario?sessionid=JEt99mdp/hYgBdPyoDI.K1zrB>).





Art. 17. Para pagamento dos encargos previdenciários da União, poderão contribuir os recursos da Seguridade Social referidos na alínea "d" do parágrafo único do art. 11 desta Lei, na forma da Lei Orçamentária anual, assegurada a destinação de recursos para as ações de Saúde e Assistência Social.

27. Finalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), cujas disposições obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deixa bem claro que as despesas com a seguridade social abrangem as de previdência social relativas a servidores públicos e militares, nos termos prescritos no § 2º de seu art. 24:

Seção III

Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas. (grifo nosso)

28. Por essa razão, as receitas e despesas do RPPS dos servidores da União sempre foram incluídas no Orçamento da Seguridade Social, na forma das leis orçamentárias anuais enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e por este aprovadas, cuja execução é posteriormente fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União, sem que existam apontamentos de impropriedades a esse respeito.

V - CONCLUSÃO

29. Pelos fundamentos expostos nesta Nota Conjunta, conclui-se que as receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos integram o Orçamento da Seguridade Social.

30. À apreciação do Secretário de Previdência e da Secretária do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, e do Secretário de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.


NARLON GUTIERRE NOGUEIRA
Subsecretário dos Regimes Próprios de
Previdência Social


GILDENORA BATISTA DANTAS
MILHOMEM
Subsecretária de Contabilidade Pública


GERALDO JULIANO JÚNIOR
Secretário Adjunto para Assuntos Fiscais





**SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA, SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL E
SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, em 17 de maio de 2017.**

31. Aprovamos a Nota Conjunta nº 001/2017/SRPPS/SPREV/MF-SUCON/STN/MF-SOF/MP, pelos seus fundamentos.
32. Providencie-se a sua divulgação.


MARCELO ABI-RAMIA CAETANO
Secretário de Previdência


ANA PAULA VITALI JANES VESCOVI
Secretária do Tesouro Nacional


GEORGE ALBERTO DE AGUIAR SOARES
Secretário de Orçamento Federal





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.”



(...)

"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 a 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

