

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2013

Altera a Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, para excluir os valores destinados ao pagamento de benefícios do regime próprio de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal da base de cálculo das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP das pessoas jurídicas de direito público interno.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, passa a vigorar acrescido de § 8º, com seguinte redação:

“**Art. 2º**

.....

§ 8º Não se incluem na base de cálculo das pessoas jurídicas de direito interno de que trata o III do *caput* deste artigo os valores destinados ao pagamento de benefícios do regime de previdência instituídos com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, decorrentes de receitas de contribuições previdenciárias, do resultado da aplicação de seus recursos e da compensação financeira prevista pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, gerando efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei que se propõe tem como objetivo alterar a base de cálculo sobre a qual incide a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) de responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, adequando-a aos conceitos adotados pela doutrina e legislação pátria. A ideia é excluir todas as fontes de custeio dos regimes próprios de previdência social dessa base, já que, tecnicamente, elas diferem dos recursos orçamentários dos entes federativos a que estão vinculadas.

A primeira diferença já é percebida na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Ela explicitamente determina a segregação das receitas e despesas previdenciárias, tanto para fins de apuração de receita corrente líquida como para a elaboração de demonstrativos obrigatórios, de modo a permitir a separação patrimonial e contábil dos recursos dos regimes de previdência.

A previsão de separação dos recursos também encontra respaldo na Lei nº 9.717, de 1998, que *dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (...)*. Essa Lei, no art. 6º, previu a criação de fundos previdenciários próprios, na forma do art. 249 da Constituição Federal (CF), com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão. Desde então, diversos atos normativos expedidos pela União têm estabelecido os parâmetros e diretrizes gerais para organização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), reforçando a necessidade de separação dos seus recursos. A finalidade é resguardar a sua utilização exclusivamente para o pagamento dos benefícios previdenciários. Dessa forma, facilita-se o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, conforme prevê o art. 40 da CF.

O § 1º do art. 2º da já referida Lei nº 9.717, de 1998, estabelece a responsabilidade solidária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios pelas obrigações de seus regimes de previdência, devendo esses entes federativos assegurar a cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos seus regimes próprios. Portanto, todo e qualquer recurso subtraído dos fundos previdenciários para outra finalidade, ainda que para

pagamento de tributo como o Pasep, resultará em maior ônus para o Tesouro do ente federativo detentor dos RPPS, o que fatalmente recairá sobre o contribuinte, já que eventuais necessidades de aporte para a cobertura de déficits serão necessariamente supridas por recursos orçamentários, com relevante repercussão social.

Conhecido o problema, cabe refletir se a base de apuração do PASEP referida no art. 2º da Lei nº 9.715, de 1998, bem como as “receitas próprias” de que trata o art. 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 8, de 1970, interpretadas à luz do conceito de receita corrente líquida adotado pela LRF, abrangem ou não os recursos destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários dos regimes instituídos com fundamento no art. 40 da CF.

O melhor entendimento parece ser o de que esses recursos não representam receitas próprias das pessoas jurídicas de direito público interno, mas apenas recursos que transitam pelos seus orçamentos, destinados à formação de reservas para o pagamento de benefícios aos segurados. A unidade gestora de previdência própria (§ 20 do art. 40 da CF), independente na forma de organização (com ou sem personalidade jurídica própria), é tão somente administradora dos recursos de interesse dos segurados do regime, portanto apenas gestora/administradora de recursos de terceiros. Um bom exemplo para ilustrar a impropriedade da tributação são os recursos recebidos a título de compensação pelos entes federados, tecnicamente um ressarcimento de despesa realizada. Não é lógico incluir tais receitas no orçamento geral do ente federativo recebedor da compensação para efeito de cálculo da contribuição para o Pasep, já que a despesa compensada refere a gasto que por direito não seria da responsabilidade do ente federativo tributado.

Além do impacto financeiro, que atenta contra a sustentabilidade dos RPPS, a ausência de definição sobre a matéria tem causado divergência nos procedimentos adotados pelos entes federados que contam com regimes de previdência próprios, inclusive pela diversidade de interpretação das unidades da Secretaria da Receita Federal (RFB), tanto na orientação quanto na fiscalização. O fato acaba por gerar insegurança jurídica e, muitas vezes, a imposição de penalidades pelo órgão fiscalizador.

Importante lembrar que, no passado, a própria Receita Federal do Brasil (RFB), na linha dos argumentos expostos, já atribuiu tratamento diferenciado às entidades fechadas e abertas de previdência complementar, ao estabelecer, na revogada Instrução Normativa SRF nº 247, de 2002, a exclusão dos valores de contribuições recebidas e rendimentos auferidos em aplicações financeiras da base de cálculo das contribuições para o PIS/Pasep.

A revogação, ao que parece, teve o objetivo de desfazer situação contraditória: enquanto as entidades fechadas e abertas de previdência complementar recebiam tratamento mais favorável em relação ao PIS/Pasep, os fundos dos regimes próprios de previdência social dos entes federativos, custeados pelos pelo contribuinte, tinham (e ainda têm) a totalidade dos seus recursos compondo a base de cálculo do PIS/Pasep. Infelizmente, em vez de estender a regra mais benéfica aos entes federados, optou-se pela sua revogação da regra mais benéfica às entidades de previdência complementar.

Finalmente, em respeito à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), estimamos a renúncia de receita em R\$ 501,8 milhões; R\$ 544,6 milhões e R\$ 602,4 milhões, respectivamente para cada um dos três exercícios previstos no art. 14 da LRF.

Certo de que a medida proposta representa significativo avanço, com reflexos positivos sobre os combalidos orçamentos dos entes federativos, pedimos o apoio dos colegas à aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões,

LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Senador da República