



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

PARECER Nº , DE 2015

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 215, de 2014, do
Senador Romero Jucá, que *acrescenta o art. 22-C à Lei
nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para instituir
contribuição previdenciária sobre a receita corrente
líquida para os Municípios de até 80.000 (oitenta mil)
habitantes, em substituição às contribuições previstas
no art. 22, I e II, da referida Lei.*

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2014, de autoria do Senador ROMERO JUCÁ. O Projeto possui dois artigos.

O art. 1º permite que os Municípios com população de até 80.000 (oitenta mil) habitantes possam optar pelo recolhimento de contribuição sobre a média mensal da receita corrente líquida (RCL), à alíquota de 1% (um por cento), em substituição às contribuições previdenciárias dos incisos I e II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que incidem sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais, nos percentuais de, respectivamente, 20% (vinte por cento) e 1% (um por cento) a 3% (três por cento).



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

A apuração da população municipal será efetuada com base nos dados demográficos disponibilizados anualmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já a RCL será calculada segundo os critérios estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em termos práticos, a alíquota de 1% (um por cento) incidirá sobre a média mensal da RCL referente ao mês de competência e o vencimento da contribuição devida ocorrerá até o vigésimo dia do mês seguinte ao da respectiva competência ou no dia útil posterior caso não haja expediente bancário.

Além do mais, os Municípios serão obrigados a encaminhar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para fins de fiscalização, o demonstrativo de apuração da RCL até o último dia do mês de abril de cada ano.

Por sua vez, o art. 2º do PLS nº 215, de 2014, trata da cláusula de vigência da Lei, que ocorrerá no primeiro dia do quarto mês subsequente à data de sua publicação.

O autor argumenta que os Municípios menos populosos possuem uma economia menos dinâmica e, dado o crescimento das despesas em ritmo superior às receitas, existem dificuldades para saldar as dívidas previdenciárias, que têm atingido atualmente mais de R\$ 30 bilhões. Cita também informações do Ministério da Fazenda de que apenas 12% (doze por cento) dos Municípios não possuem dívidas com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Ademais, como a regularidade fiscal é importante para a contratação de operações de crédito, a obtenção de garantias e o recebimento de transferências constitucionais, legais e voluntárias, recorrentemente a União promove refinanciamentos dos débitos previdenciários municipais, mas precisa haver *solução definitiva para o problema que respeite a capacidade de pagamento do ente público e impeça a formação de novo passivo tributário*.

A matéria tramita nesta CAE e, em seguida, será analisada na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) em caráter terminativo. Durante o prazo regimental, não houve apresentação de emendas.



II – ANÁLISE

Consoante o inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão examinar os aspectos econômicos e financeiros das matérias submetidas à sua apreciação.

O PLS nº 215, de 2014, não desrespeita nenhum artigo da Constituição Federal (CF) ao alterar a sistemática das contribuições previdenciárias dos Municípios com população de até 80.000 (oitenta mil) habitantes. As matérias abrangidas pelo referido PLS estão incluídas nas competências da União, conforme disposto nos incisos I e XII do art. 24 da CF. Tampouco existe vício de iniciativa, pois o art. 61 da CF não confere ao Presidente da República a iniciativa privativa de dispor sobre essas matérias.

No entanto, o PLS nº 215, de 2014, está em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não cumpre as determinações do seu art. 14. O referido dispositivo legal determina que a concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária em que ocorra renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigência e nos dois seguintes, além de atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Adicionalmente, medidas de compensação de receita no ano de vigência e nos dois subsequentes deverão ser implementadas, a menos que seja demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de que não afetará as metas de resultados fiscais contida no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

O PLS nº 215, de 2014, não está acompanhado de estimativa do ônus que gerará para as contas previdenciárias, de medida de compensação de receita, de informação sobre a sua incorporação na estimativa de receita da LOA e de mensagem sobre o seu impacto sobre a meta de superávit primário.



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Além disso, o presente PLS, ao possuir vigência indeterminada, contraria o disposto no § 5º do art. 109 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, conhecida como LDO-2015, que proíbe a aprovação de projeto de lei que resulte em renúncia quando a cláusula de vigência é superior a cinco anos.

O PLS nº 215, de 2014, promove dois importantes e opostos efeitos para a arrecadação previdenciária sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho. Por um lado, os Municípios optantes do RGPS trocam as atuais contribuições previdenciárias de 10,82% da RCL por 1% da RCL, o que implica economia orçamentária de 9,82% da RCL para eles e perda de recursos do RGPS no mesmo montante.

Por outro lado, os Municípios que possuem apenas Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) terão incentivo financeiro para saldar os seus regimes próprios e migrar para o regime geral, pois contribuirão com apenas 1% da RCL para o regime geral, ao invés de arcar com custos do RPPS similares aos custos dos Municípios que contribuem hoje para o RGPS. Isso implicará aumento da receita do RGPS em 1% da RCL no tocante a esses Municípios que migrarem, embora possa levar certo tempo para que haja a mudança de regime.

A magnitude dos percentuais de ganho e perda de arrecadação do RGPS indica que o regime geral seria impactado negativamente com a aplicação das regras do PLS nº 215, de 2014. Afinal, 3.462 Municípios deixam de recolher 9,82% da sua RCL para o RGPS e 1.719 Municípios do RPPS passam para o RGPS recolhendo apenas 1% da sua RCL.

Trazidos esses percentuais em montantes, se for considerado que a vigência do presente PLS se inicia em 1º de novembro de 2015, os Municípios já participantes do RGPS deixariam de contribuir com a previdência social R\$ 1,83 bilhão no exercício financeiro de 2015. Já os Municípios participantes do RPPS que migrarem para o RGPS elevariam a receita desse regime em R\$ 127 milhões em 2015.



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Portanto, a perda de receitas do RGPS seria de R\$ 1,7 bilhão no exercício financeiro de 2015. Em 2016, o RGPS perderia expressivos R\$ 11,7 bilhões. Essas perdas de receitas teriam que ser compensadas pela União, apesar de a Justificação do PLS nº 215, de 2014, não comentar sobre isso. Além disso, haverá futuramente aumento das despesas do RGPS com os filiados que migrarem do regime próprio para o regime geral.

Como as contribuições previdenciárias são receitas primárias, a eventual redução de recursos do RGPS ocasionada pela vigência do PLS nº 215, de 2014, implicaria esforço fiscal adicional da União para o cumprimento das metas de superávit primário de 2015 e de 2016. No limite, poderia haver descumprimento da meta de superávit primário.

Esse dilema da União só não ocorreria se os Municípios decidissem não substituir as despesas menores com previdência por outras despesas primárias, o que elevaria o superávit primário desses entes. Entretanto, é altamente improvável que isso ocorresse de modo espontâneo, dada a urgência das demandas da sociedade que recaem sobre eles.

É óbvio que os Municípios menos populosos precisam equacionar seus problemas de regularidade previdenciária para o recebimento de transferências de recursos da União, mas isso não pode ocorrer à custa do cumprimento da meta de superávit primário. Se a União assumir essa perda de receita, certamente as expectativas sobre a condução da política econômica deteriorar-se-ão e, conseqüentemente, as perspectivas de recuperação econômica também.

Não obstante as nobres intenções do Senador ROMERO JUCÁ, autor do projeto, ofereço aos membros desta CAE a presente análise, que me leva à conclusão de que, mesmo que haja a desconsideração das regras de renúncia de receitas estabelecidas pela LRF, as medidas propostas têm o potencial de gerar impactos adversos ao esforço fiscal que a União realiza.



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

III – VOTO

Em razão dos motivos expostos, manifesto o meu voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 215, de 2014.

Sala da Comissão, em 6 de outubro de 2015.

Senador RAIMUNDO LIRA, Presidente em exercício

Senadora GLEISI HOFFMANN, Relatora