

Minuta

## PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.809, de 2019, do Senador Lasier Martins, que *altera a Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, para excluir da base de cálculo das Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP as receitas das contribuições previdenciárias, da transferência da insuficiência financeira (déficit previdenciário) e as referentes à compensação previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social.*

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em caráter terminativo, o Projeto de Lei nº 4.809, de 2019, de autoria do Senador Lasier Martins, que trata da base de cálculo das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP devidas pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

O Projeto de Lei (PL) contém dois dispositivos. O art. 1º acrescenta o § 8º ao art. 2º da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, para excluir da base de cálculo das contribuições para o PIS/PASEP as receitas das contribuições previdenciárias, dos aportes para a coberta de insuficiências financeiras e da compensação previdenciária dos RPPS, ressalvadas as despesas administrativas. O art. 2º, por sua vez, define o início da vigência a partir da data de publicação da lei.



Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3398932316>

O autor da proposição alega como justificativa para sua aprovação o tratamento tributário desfavorável das entidades gestoras de RPPS, pessoas jurídicas de direito público tipicamente instituídas sob a forma autárquica, em relação às entidades privadas de previdência complementar. Ademais, chama atenção para a inobservância da vinculação das receitas dos RPPS que, por integrarem a base de cálculo das contribuições do PIS/PASEP, acabam tendo destinação diversa do pagamento de benefícios previdenciários.

O PL foi previamente analisado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Em 19 de fevereiro de 2020, a CAS aprovou o relatório do Senador Luiz do Carmo, dando origem ao Parecer (SF) nº 3, de 2020, favorável ao Projeto.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), chega a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em caráter terminativo, o Projeto de Lei nº 4.809, de 2019, de autoria do Senador Lasier Martins, que trata da base de cálculo das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP devidas pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

### **II.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURICIDADE, REGIMENTALIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

Não temos ressalvas quanto à constitucionalidade do PL. No que concerne a constitucionalidade formal, a opção por um projeto de lei ordinária é adequada, pois inexiste reserva de lei complementar para o assunto. A matéria está no rol de competências legislativas da União e enquadra-se na regra de iniciativa geral. Ademais, verificamos que o PL não afronta dispositivos de natureza material da Constituição Federal.

Do ponto de vista da juridicidade, também não identificamos óbices ao Projeto, pois constatamos que: *a)* o meio eleito é adequado ao alcance dos objetivos vislumbrados; *b)* o PL apresenta o atributo da



generalidade; *c*) traz inovação ao ordenamento jurídico; *d*) possui potencial coercitivo; e *e*) está em conformidade com o sistema jurídico nacional. Tampouco identificamos vícios de regimentalidade.

Não temos considerações a fazer quanto à técnica legislativa, haja vista que os aspectos formais do texto estão em consonância com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

## II.2 – DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A proposição é adequada do ponto de vista orçamentário e financeiro, nos termos deste relatório.

O PL reduz a base de cálculo das contribuições do PIS/PASEP das entidades gestoras de RPPS e, consequentemente, acarreta redução de receitas. Portanto, a proposição deve observar, especialmente, o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2020, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e os arts. 131 e 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Em primeiro lugar, o Projeto deve ser instruído com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, incluindo a memória de cálculo correspondente. A esse respeito, registro que o Senador Vanderlan Cardoso, presidente desta CAE, oficiou o então Ministério da Economia em 15 de março de 2022 para solicitar as estimativas de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do § 2º do art. 131 da LDO, mas não obteve resposta.

Em face disso, desenvolvemos nossas próprias estimativas a partir de dados oficiais. Nossas projeções indicam que a mudança na base de cálculo das contribuições do PIS/PASEP das entidades gestoras de RPPS deve reduzir as receitas federais em até R\$ 1,8 bilhão em 2024, R\$ 1,9 bilhão em 2025 e R\$ 1,9 bilhão em 2026.

Estas estimativas foram realizadas por meio da aplicação da alíquota de 1% sobre as receitas dos RPPS cujas entidades gestoras estavam constituídas sob a forma de fundo ou autarquia, subtraídas das despesas administrativas. Os dados são dos demonstrativos enviados pelos RPPS ao Ministério da Previdência Social, se referem ao ano de 2021 e foram atualizados pelas projeções oficiais de variação no Índice Nacional de Preços

ao Consumidor Amplo (IPCA), constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024.

Contudo, acreditamos que essas projeções são conservadoras porque desconsideram que vários entes federativos têm recorrido à Justiça, inclusive com decisões favoráveis. Ademais, os estados e municípios podem alterar a natureza jurídica da entidade gestora de fundo ou autarquia para fundação pública a fim de diminuírem seus encargos com as contribuições para o PIS/PASEP. Por fim, o recolhimento das contribuições sobre os aportes para cobertura do déficit financeiro depende de seu tratamento contábil como despesa intraorçamentária ou transferência.

Em segundo lugar, a proposição deve estar acompanhada de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da lei orçamentária ou apresentar medidas compensatórias que anulem seus efeitos. Para atender a este requisito, alteramos a vigência da Lei para o primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação. Deste modo, o Poder Executivo poderá considerar o efeito da mudança legislativa nas projeções da lei orçamentária anual, nos termos do art. 12 da LRF combinado com o § 9º do art. 132 da LDO.

## II.3 – DO MÉRITO

Quanto ao mérito, estamos de acordo com a proposição.

A base de cálculo das contribuições para o PIS/PASEP de pessoa jurídica de direito público inclui todas as receitas correntes e transferências correntes e de capital recebidas e a alíquota cobrada é de um por cento, conforme o inciso III do art. 2º e o inciso III do art. 8º da Lei nº 9.715, de 1998. De acordo com o art. 7º da mesma Lei, a receita recebida de outra entidade da administração pública compõe a base de cálculo da unidade recebedora, mas pode ser deduzida da entidade transferidora.

O entendimento da Receita Federal referente ao recolhimento das contribuições para o PIS/PASEP de RPPS está documentado na Solução de Consulta nº 287, de 2017 da Coordenação-Geral de Tributação (Cosit). Todas as receitas da entidade gestora instituída sob a forma de autarquia ou fundo compõem a sua base de cálculo. A exceção são as fundações públicas que recolhem um por cento sobre a folha de salários, nos termos do art. 13 da Medida Provisória nº 2158-35, de 2001. Ademais, as receitas



bp2023-07073

Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3398932316>

provenientes de despesas intraoçamentárias do Tesouro estadual ou municipal não podem ser deduzidas pelo ente transferidor.

Este tratamento tributário tem causado distorções e injustiças muito evidentes. O Judiciário tem sido provocado a se manifestar sobre o assunto e já emitiu decisões favoráveis (como no caso das Ações Cíveis Originárias nºs 3.404-RS e 3.558-MG e do Procedimento Comum nº 5053863-70.2020.4.04.7100/RS). Apesar disso, devemos reconhecer que a interpretação do fisco está fundamentada na legislação em vigor e que cabe ao Congresso Nacional promover os aprimoramentos necessários para a correção do problema identificado.

A primeira distorção digna de nota é a dupla incidência da tributação sobre o mesmo fato gerador. Embora os estados e municípios já recolham as contribuições para o PIS/PASEP sobre todas suas receitas correntes, a alocação de parcela desses recursos para o financiamento de benefícios previdenciários gera a necessidade de novo recolhimento pela entidade gestora, sem possibilidade de dedução pelo Tesouro do ente federativo.

Em segundo lugar, destacamos a inobservância da vinculação constitucional e legal das receitas dos RPPS. Esta vinculação é estabelecida de forma clara no inciso XII do art. 167 da Constituição Federal e no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Nenhuma receita destinada ao pagamento de benefícios previdenciários poderia ter outra destinação. Contudo, por integrarem a base de cálculo do PIS/PASEP, as receitas previdenciárias acabam financiando o seguro-desemprego, o abono salarial e ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A partir dessa consideração, não podemos deixar de reforçar a ocorrência da inversão do princípio da redistribuição de receitas, já assinalada no Parecer da CAS. Os recursos de estados e municípios, que deveriam ser destinados ao financiamento dos benefícios previdenciários de seus servidores de acordo com o ordenamento jurídico pátrio, são canalizados para o financiamento de políticas públicas federais.

Vários estados e municípios enfrentam situação fiscal delicada há anos. Esta fragilidade vem comprometendo a capacidade destes entes federativos arcarem com os planos de custeio da previdência de seus



bp2023-07073

Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3398932316>

servidores e de promoverem o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, como previsto no art. 40 da Constituição Federal. Além disso, tem prejudicado a provisão de bens e serviços públicos essenciais, como segurança, saúde e educação.

Em terceiro lugar, há notório tratamento tributário desfavorável das entidades gestoras dos RPPS em relação às entidades privadas de previdência complementar, abertas ou fechadas. Diferentemente dos RPPS, as entidades privadas de previdência complementar não recolhem contribuições para o PIS/PASEP sobre as receitas de contribuições e nem sobre os rendimentos dos investimentos destinados ao pagamento de benefícios (inciso V do art. 1º da Lei nº 9.701, de 17 de novembro de 1998, e inciso III do § 6º do art. 3º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998).

Lembramos que o inciso II do art. 150 da Constituição Federal veda o tratamento tributário desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente. Segundo este princípio, as entidades gestoras de RPPS e as entidades abertas e fechadas de previdência complementar deveriam ter o mesmo tratamento no que se refere às contribuições para o PIS/PASEP.

Há também tratamento diferenciado entre entidades gestoras a depender de sua natureza jurídica. A entidade instituída sob a forma de fundação pública recolhe um por cento da folha de salários a título de contribuições para o PIS/PASEP, conforme o inciso VIII do art. 13 da Medida Provisória nº 2158-35, de 2001. O encargo também é reduzido quando a previdência é administrada pela administração direta. Ademais, o § 3º do art. 2º da Lei nº 9.715, de 1998, conferiu tratamento diferenciado à União: os recursos classificados como receitas do Tesouro Nacional não integram a base de cálculo das autarquias.

Feitas essas considerações, acreditamos que chegou o momento de o Congresso Nacional apresentar uma solução para este problema. Neste sentido, reafirmamos nossa concordância com o PL nº 4.809, de 2019, e indicamos a necessidade de aprimoramentos pontuais.

A primeira mudança, no art. 1º, objetiva corrigir a omissão das receitas de rendimentos das aplicações financeiras da relação de itens a serem excluídos da base de cálculo das contribuições dos RPPS. A nova redação também deixa claro que o mesmo tratamento se estende a outras

receitas, ainda que não especificadas, destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários.

O segundo aprimoramento consiste em ajuste na ementa do projeto, em linha com a mudança na abrangência da exclusão da base de cálculo, que passa a contemplar todas as receitas destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários.

O terceiro ajuste, no art. 2º, se refere à entrada em vigor da norma, que foi postergada para o primeiro dia do exercício seguinte ao da publicação da Lei. Como observado anteriormente, esta mudança visa a promover a adequação do PL aos normativos orçamentários.

### **III – VOTO**

Por todas essas razões, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.809, de 2019, na forma do Substitutivo que apresentamos:

#### **EMENDA CAE Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI Nº 4.908, DE 2019**

Altera a Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, para excluir da base de cálculo das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP as receitas dos regimes próprios de previdência social destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários.

**Art. 1º** O art. 2º da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:



bp2023-07073

Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3398932316>

“Art. 2º .....

.....  
.....  
§ 8º Excluem-se do disposto no inciso III do *caput* deste artigo os valores referentes às receitas dos regimes próprios de previdência social de contribuições previdenciárias, transferências para cobertura da insuficiência financeira, compensação financeira, rendimentos das aplicações financeiras e outras destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários, ressalvadas as despesas administrativas.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



bp2023-07073

Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3398932316>