



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 813, de 26 de dezembro de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 58/2017

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 813, de 26 de dezembro de 2017, que “Altera a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, para dispor sobre a possibilidade de movimentação da conta do Programa de Integração Social - PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP”.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece¹:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.”

O art. 62, § 9º, da Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve contemplar o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem apreciados quando do exame de

¹ O prazo mencionado no dispositivo transcrito fica suspenso durante o período do recesso congressional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A Medida Provisória nº 813, de 26/12/2017, MP 813/2017, modifica legislação que dispõe sobre a movimentação de contas do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. Há alguns meses, o Presidente da República já havia editado medida provisória com teor similar, a MP nº 797, de 23/08/2017, a qual perdeu sua eficácia pela não conversão em lei dentro do interregno previsto constitucionalmente.

2.1 – Fundo PIS-PASEP

O Fundo PIS-PASEP é resultante da unificação dos fundos constituídos com recursos do PIS e do PASEP, estabelecida pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, com vigência a partir de 1º de julho de 1976. A Lei foi regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 78.276/1976, posteriormente revogado pelo Decreto nº 4.751/2003.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Fundo PIS-PASEP passou a não destinar sua arrecadação para contas individuais. O art. 239 da Constituição estabeleceu que os recursos provenientes das contribuições para o PIS e para o PASEP devem ser destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para o custeio do seguro-desemprego e do abono salarial, e para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Econômico e Social - BNDES. Os patrimônios acumulados no PIS e no PASEP arrecadados até 4 de outubro de 1988, no entanto, foram preservados em benefício dos cotistas e estão sob a responsabilidade do Conselho Diretor do Fundo PIS-PASEP, vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

A Lei estabelece que, ao final de cada exercício financeiro, que corresponde ao período de 1º de julho a 30 de junho do ano subsequente, sejam creditadas nas contas individuais dos participantes do PIS-PASEP as quantias correspondentes à correção monetária, juros de 3% e o Resultado Líquido Adicional - RLA, se houver. O RLA é proveniente do resultado das operações realizadas com os recursos do Fundo PIS-PASEP, após deduzidas as despesas administrativas e as provisões de reserva cuja constituição seja indispensável. É facultado aos cotistas o saque das parcelas referentes aos rendimentos (juros e RLA) ao final de cada exercício.

Conquanto a Lei Complementar nº 26/1975 estabeleça a unificação dos fundos PIS e PASEP, estes programas têm patrimônios e agentes operadores distintos - Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, respectivamente. O BNDES é o agente encarregado da aplicação dos recursos do Fundo PIS-PASEP.

O Fundo encontra-se fechado para novos participantes e a participação dos atuais cotistas é encerrada em definitivo quando estes realizam o levantamento integral de suas cotas, ou seja, realizam o saque total de seus recursos junto ao PIS-PASEP. Pela legislação vigente antes da MP 813/2017, isso é possível por ocasião de aposentadoria, transferência para reserva ou reforma (militar), invalidez, ou morte do titular, sendo o saldo, no último caso, pago aos seus dependentes. Também é autorizado o levantamento de cotas em situações de acometimento do participante ou dependente por neoplasia maligna (Resolução PIS-PASEP nº 01/1996), infecção por vírus HIV (Resolução PIS-PASEP nº 05/2002) ou por doenças listadas na Portaria Interministerial MPAS/MS nº 2998/2001 (Resolução PIS-PASEP nº 03/2014); pelo cotista com idade igual ou superior a setenta anos (Resolução PIS-PASEP nº



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

06/2002); e pela condição de idoso ou portador de deficiência alcançado pelo Benefício da Prestação Continuada (Resolução PISPASEP nº 03/1997).

De acordo com o Relatório de Gestão do Fundo do exercício financeiro 2016-2017, de setembro de 2017², em junho de 2017 foram computadas 28,7 milhões de contas com saldo, sendo 84,1% vinculadas ao PIS e 15,9% ao PASEP. Em relação ao exercício anterior, houve redução de 3,17% do quantitativo de contas, com o natural desligamento de cotistas pelo resgate integral de suas cotas. O saldo médio das contas situava-se em R\$ 1.262,00, em 30/06/2017³. O patrimônio líquido do Fundo PIS-PASEP atingiu, em 30/06/2017, o montante de R\$ 39,8 bilhões, superior em 2,84% ao apurado ao fim do exercício anterior, em termos nominais.

O perfil dos cotistas por saldo e por idade é apresentado em seguida:

% DAS CONTAS ATIVAS DO PIS-PASEP POR SALDO EM 30/06/2017

Saldo na Conta Individual (R\$)	% de cotistas
Até 200,00	14,13
De 200,01 a 500,00	17,27
De 500,01 a 750,00	15,84
De 750,01 a 1.500,00	27,39
Acima de 1.500,00	25,37
TOTAL	100,00

Fonte: Relatório de Gestão do PIS-PASEP do exercício financeiro 2016-2017.

² Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/fundo-pis-pasep>, acesso em 17/01/2018.

³ Saldo sem considerar a atualização monetária e os rendimentos do último exercício financeiro.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

% DAS CONTAS ATIVAS DO PIS-PASEP POR IDADE EM 30/06/2016

Faixa de Idade (anos)	% de cotistas	% de saldo total nas contas
Até 49	14,64	6,21
De 50 a 54	23,62	17,47
De 55 a 59	21,28	21,06
De 60 a 64	15,03	18,52
De 65 a 69	8,45	11,45
De 70 ou mais	16,98	25,29
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: Relatório de Gestão do PIS-PASEP do exercício financeiro 2016-2017.

Portanto, as faixas etárias entre 60 e 69 anos, que terão acesso ao saque dos recursos em virtude da MP 813/2017, respondem por aproximadamente 23,5% do total de cotistas e suas contas somadas representam 30,0% do saldo total das contas.

2.2 – Principais alterações normativas da MP

De acordo com a Exposição de Motivos nº 280/2017 MP MTB, de 26/12/2017, considerando o lapso temporal desde 1988, muitos dos cotistas que já cumprem os critérios para saque não se recordam que possuem esses recursos. A contribuição foi realizada há muito tempo e muitos herdeiros de cotistas falecidos não têm ciência desse direito. A MP 813/2017, ao incluir o art. 4º-A na Lei Complementar nº 26/1975, busca facilitar as condições de saque, permitindo aos agentes administradores realizarem o crédito em folha de pagamento, ou crédito automático para a conta de depósito, conta poupança ou outro arranjo de pagamento de titularidade do cotista. Na hipótese de crédito automático, o cotista poderá, em até três meses após o depósito, solicitar transferência do valor para outra instituição financeira, sem o pagamento de tarifa.

A Exposição de Motivos informa que, ao longo da vigência da Medida Provisória 797/2017, que também previa a regra de acesso simplificado aos recursos, foram



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

liberados R\$ 2,2 bilhões, beneficiando 1,6 milhão de pessoas, o que significou a multiplicação por sete do volume dos saques em relação à média anterior.

Em relação às hipóteses legais para saque dos recursos, a MP 813/2017 reduz a idade mínima para saque para 60 anos, aplicável a homens e mulheres, igualando a idade do Fundo àquela estabelecida pela Lei nº 10.741/2003, que estabelece o Estatuto do Idoso e assegura direitos e prioridades a pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Segundo a Exposição de Motivos, o público que poderá sacar suas cotas pelo novo critério de idade corresponde a 10,9 milhões de cotistas, com potencial de desembolso próximo de R\$ 21,4 bilhões. Considerando os valores já liberados durante a eficácia da MP 797/2017⁴, o potencial total de desembolso é de R\$ 23,6 bilhões, beneficiando 12,5 milhões de trabalhadores.

Da mesma forma que dispunha a MP 797/2017, a redação da atual Medida Provisória elimina a possibilidade de saque por motivo de casamento, de modo a ajustar a legislação ao texto constitucional, que excetua expressamente essa hipótese de saque, em seu art. 239, §2º.

Outro ajuste efetuado refere-se à revogação do parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 26/1975, não recepcionado pela Constituição Federal, consoante a Exposição de Motivos retrocitada. O dispositivo prescreve o depósito mínimo equivalente ao salário mínimo regional mensal a determinados participantes cadastrados no PIS-PASEP, o que viola o art. 239, §2º, da Constituição, que veda a distribuição da arrecadação para as contas individuais dos participantes.

Por fim, a MP em tela acrescenta o §3º ao art. 4º-A da Lei Complementar nº 26/1975, para autorizar o arredondamento superior dos valores devidos, com a suplementação das partes decimais até a unidade inteira imediatamente superior. A previsão destina-se a facilitar a operação bancária e a utilização de caixas automáticos como canal de pagamento.

⁴ A MP 797/2017 permitia o saque do saldo atingida a idade de 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002 – CN, que *“dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*⁵.

Considerando que os saldos das contas do Fundo PIS-PASEP não integram o patrimônio estatal e seus desembolsos encontram-se fora da órbita orçamentária, pode-se concluir que a MP 813/2017 não repercute sobre o orçamento público. Não existe implicação, da mesma forma, quanto ao atendimento das normas de Direito Financeiro.

Cabe ainda mencionar que o saque de recursos do PIS-PASEP poderá reduzir a disponibilidade do BNDES para suas operações de financiamento, em um momento em que se discutem os limites operacionais para a devolução, por parte do Banco, de empréstimos do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Nesse particular, a Exposição de Motivos que acompanha a MP assinala que as novas regras não prejudicarão *“os programas de financiamento do desenvolvimento econômico implementados pelo BNDES, que ainda dispõe do fluxo anual de recursos do FAT constitucional e da possibilidade de captar nos mercados financeiro e de capitais e*

⁵ Não é matéria desta nota técnica, portanto, o exame geral de constitucionalidade da Medida Provisória, que veicula alteração em Lei Complementar anterior à atual Constituição. Segundo a Exposição de Motivos, não obstante a disposição inscrita no art. 62, §1º, III, que veda a edição de medidas provisórias para matérias reservadas a leis complementares, a presente MP trata de matéria não submetida à reserva constitucional de lei complementar, permitindo que modificações possam ser implementadas mediante leis ordinárias. São citados julgados do Supremo Tribunal Federal que sustentam essa posição. Da mesma forma, não é objeto da presente nota a verificação da constitucionalidade da edição de nova medida provisória no mesmo ano com ajustes no texto em relação à medida caducada, diante do preconizado no art. 62, §10, da Constituição Federal, que veda a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

também estimular parcerias com o setor privado para o financiamento de projetos de investimentos de longo prazo”.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 813, de 26 de dezembro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos