



## CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 853, de 25 de setembro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 40/2018

**Assunto:** Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 853, de 25 de setembro de 2018, que reabre o prazo de opção para o regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

## 1 INTRODUÇÃO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 853, de 25 de setembro de 2018, que reabre o prazo de opção para o regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

A presente Nota Técnica atende a determinação contida no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece que o *órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de 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.*

## 2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA.

A Medida Provisória nº 853, de 25 de setembro de 2018, tem por objetivo reabrir o prazo de opção para o regime de previdência complementar para os servidores da União que ingressaram antes da aprovação pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) dos planos de benefícios, respectivamente, do Poder executivo (04/02/2013), do Poder Legislativo (07/05/2013) e do Poder Judiciário e Ministério Público (13/10/2013).



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

A exposição de motivos da MP ressalta que a Lei nº 12.618, de 2012, previu a possibilidade de migração para o novo regime previdenciário em 24 meses, a contar do início da vigência do regime complementar instituído por ela. Posteriormente o art. 92 da Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, ampliou esse prazo por mais 24 meses, o qual se findou em 29/07/2018. Entretanto, a grande maioria dos servidores deixou para fazer a adesão no último mês, sendo que mais de 50% formalizaram sua opção na última semana. No total, mais de 12,7 mil servidores fizeram a adesão.

O Poder Executivo informa que esse contexto conduziu a uma grande quantidade de pedidos de entidades representativas de classe para que o prazo de migração fosse estendido. Alegavam, entre outros argumentos, que o prazo concedido não foi suficiente para a tomada de decisão de forma segura, haja vista a complexidade do assunto. De fato, a incerteza sobre uma provável reforma previdenciária tornou a decisão de adesão muito mais arriscada e com bases de análise incertas.

Além disso, o Poder Executivo argumenta que as migrações auxiliam no alcance do objetivo da criação do Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais, que pretende viabilizar uma nova configuração dos dispêndios e obrigações futuras da União para com seus servidores e permitir a construção de um modelo de previdência sustentável.

### **3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve abranger a análise da repercussão da norma 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 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União.

A exposição de motivos, quanto ao impacto da medida sobre as contas públicas, informa que para fins de cumprimento do parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o ato de prorrogar o prazo de adesão dos servidores públicos federais ao Regime de Previdência Complementar não aumentará a despesa total com pessoal do Poder Executivo da União, da forma como definida no art. 18 daquele mesmo



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

diploma, ou seja, considerando os gastos primários e financeiros, uma vez que haverá um aumento de despesa primária estimado da ordem de R\$ 17 milhões, na medida em que, com as migrações, a União passará a contribuir para as Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, caso este opte por aderir a elas, contribuindo para a capitalização das respectivas reservas individuais; mas, em contrapartida, essa elevação nos dispêndios com pessoal, será compensada pela redução na despesa financeira estimada em R\$ 24 milhões nos gastos referentes à Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSS.

Em 2019 o aumento estimado de despesa com a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) é de R\$ 71,7 milhões, compensado por redução de R\$ 100 milhões com a CPSS. Em 2020, estimou-se, respectivamente, aumento de R\$ 69,5 milhões, compensado por redução de R\$ 96,2 milhões. Para realizar os cálculos o Poder Executivo considerou migração de 0,5% dos servidores aptos para tanto, remuneração média de R\$ 10.000,00, crescimento vegetativo da folha de pagamento de 1,0% ao ano e crescimento do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pela inflação, estimada em 4,00%.

É importante destacar que, embora orçamentariamente esteja sendo feita uma compensação com redução de outra despesa, a contribuição patronal é uma despesa intra-orçamentária que visa tão somente dar transparência ao resultado do regime de previdência dos servidores públicos da União. Não se trata de uma despesa real, como é de fato a contribuição para a Funpresp. No entanto, entendemos que, quanto à despesa, está atendido o princípio da adequação orçamentária e que no ponto de vista do teto de gastos haverá um pequeno alívio.

Todavia, o Poder Executivo não estimou a redução de receita decorrente da redução da Contribuição dos Servidores para Plano de Seguridade Social do Servidor referente àqueles que fizerem a adesão à Funpresp. É importante destacar que atualmente um servidor que ganha R\$ 10.000,00 contribui com 11% de todo o seu salário para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS). Como o regime previdenciário é de repartição simples, esse montante é integralmente aplicado no exercício para pagamentos de benefícios aos aposentados e pensionistas. Nesse exemplo haveria uma arrecadação anual de R\$ 14.300,00 de contribuição do servidor. Caso esse servidor faça adesão à previdência complementar a sua base de contribuição para o PSSS passa a ser o teto do RGPS. Considerando



## CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

o teto do RGPS de R\$ 5.645,80, sua contribuição anual para o PSSS cairia para R\$ 8.073,49, ou seja, haveria uma redução de 43,5% da receita.

Além disso, embora seja apenas uma receita intra-orçamentária, da mesma forma que foi calculado o ganho com a redução de da contribuição patronal como despesa, a mesma deveria ter sido contabilizada como redução de receita.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018), estabelece que as proposições legislativas e respectivas emendas que criarem despesas ou reduzirem receitas devem apresentar estimativa dos efeitos e indicação de compensação:

*Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, **importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes**, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

Conclui-se que as estimativas enviadas pelo Poder Executivo tratam apenas dos impactos da Medida Provisória sobre as despesas orçamentárias, não sendo calculados os impactos de redução de receita. Mesmo em relação às despesas, apresenta como compensação uma redução de despesa intra-orçamentária que, como contrapartida, representa uma redução de receita da mesma natureza. Portanto, do ponto de vista financeiro, como elas se anulam, não há compensação do aumento de despesa. Além disso, não foi apresentada a estimativa de redução de receita, nem sua compensação.

É importante destacar que, no longo prazo, a adesão à previdência complementar gerará ganhos líquidos. A exposição de motivos cita que a União terá um ganho atuarial na ordem de R\$ 6 bilhões. Além disso, haverá um menor risco de insolvência do sistema previdenciário, em função de uma parcela maior estar capitalizada. A Funpresp terá maior escala e, portanto, poderá cobrar menor taxa de carregamento. O País também terá ganhos pelo aumento da poupança que o regime capitalizado propicia. Todavia, há um custo de transição do modelo de repartição simples



## CAMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle

para o de capitalização que precisa ser explicitado e justificar que há como ser arcado pela União.

Portanto, diante do exposto, tendo em vista a falta de estimativa da redução de receita e da apresentação de medida de compensação do aumento da despesa sem impacto financeiro, no que concerne à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposição, entendemos que a **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 853, DE 25 DE SETEMBRO DE 2018, NÃO ATENDE AOS REQUISITOS DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.**

São esses os subsídios.

Brasília-DF, 28 de setembro de 2018.

LEONARDO JOSÉ ROLIM GUIMARÃES

Consultor de Orçamentos