Brasília 25/09/15
RFB/Gabin/Diadm/Protocolo
11:50

PREVIDÊNCIA SOCIAL
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

OFÍCIO Nº 452/2015/SPPS/MPS

Brasília, 24 de setembro de 2015.

Ao Senhor
JORGE ANTÔNIO DEHER RACHID
Secretário da Receita Federal do Brasil
Esplanada dos Ministérios - Edifício Sede do Ministério da Fazenda - Bloco P
CEP 70048-900 - Brasília - DF

Referência: Resolução CONAPREV nº 02/2015 - Tributação do PASEP sobre os recursos com finalidade previdenciária administrados pelas unidades gestoras dos RPPS.

Senhor Secretário,

1. Nos dias 20 e 21 de agosto foi realizada em Brasília a 54ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, que teve como uma de suas deliberações a Resolução CONAPREV nº 02/2015, que aprovou a Nota Técnica nº 01/2015/CONAPREV, que dispõe a respeito da tributação do PASEP sobre os recursos financeiros com finalidade previdenciária, administrados pelas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS e propõe que sejam realizadas gestões junto a representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Previdência Social, com o objetivo de que tais recursos passem a receber o mesmo tratamento tributário, no que se refere à incidência do PASEP, oferecido aos recursos das Entidades Fechadas e Abertas de Previdência Complementar.

2. Cumpre esclarecer que o CONAPREV é uma entidade associativa civil, sem fins lucrativos, composta por representantes de órgãos ou entidades responsáveis pela gestão dos RPPS da União, dos Estados e do Distrito Federal, além de representantes dos Municípios e das entidades associativas nacionais, cujo objetivo é servir como espaço de debate e articulação sobre a matéria previdenciária e buscar soluções para os desafios enfrentados pelos RPPS.

3. Por se tratar de matéria de competência dessa Secretaria da Receita Federal do Brasil, encaminhamos a referida Resolução para conhecimento e avaliação.

4. Esclarecemos que representantes das entidades participantes desejam agendar audiência para tratar do tema.

Atenciosamente,

BENEDITO ADALBERTO BRUNCA
Secretário de Políticas de Previdência Social/SPPS
Ministério da Previdência Social

CONSELHO NACIONAL DOS DIRIGENTES DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
– CONAPREV –

RESOLUÇÃO CONAPREV Nº 02/2015

Brasília, 21 de agosto de 2015.

Aprova a Nota Técnica nº 01/2015/CONAPREV, de 20/08/2015, que dispõe a respeito da tributação do PASEP sobre os recursos financeiros com finalidade previdenciária, administrados pelas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

O Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, com base no art. 12 do seu Estatuto Social,

Considerando os desafios enfrentados e os esforços empreendidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial de seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS;

Considerando a necessidade de se estabelecer tratamento justo e isonômico, no que se refere à incidência do PASEP sobre os recursos geridos pelos RPPS, em relação ao oferecido aos recursos das Entidades Fechadas e Abertas de Previdência Complementar;

Considerando a necessidade de serem tomadas medidas concretas na busca por uma solução definitiva para esse tema, objeto de recorrentes estudos e debates neste Conselho.

Torna público que, conforme deliberação em plenário,

RESOLVE:

1 - Aprovar a Nota Técnica nº 01/2015/CONAPREV, de 20/08/2015.

2 - Encaminhar a Nota Técnica às autoridades competentes da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Previdência Social e iniciar tratativas com representantes desses órgãos para que os recursos financeiros com finalidade previdenciária, administrados pelas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS passem a receber o mesmo tratamento tributário, no que se refere à incidência do PASEP, oferecido aos recursos das Entidades Fechadas e Abertas de Previdência Complementar.

BENEDITO ADALBERTO BRUNCA
PRESIDENTE DO CONAPREV

CONSELHO NACIONAL DOS DIRIGENTES DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

- CONAPREV -

NOTA TÉCNICA nº 01/2015/CONAPREV

Brasília, 21 de agosto de 2015.

A presente Nota Técnica tem o propósito de trazer à discussão e propor possíveis soluções às questões atinentes à tributação do PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público sobre os recursos financeiros com finalidade previdenciária geridos pelas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

2. O PASEP foi instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, tendo os seus arts. 2º e 3º definido os contribuintes, os fatos geradores, alíquotas e bases de cálculo das contribuições:

> *Art. 2º - A União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios contribuirão para o Programa, mediante recolhimento mensal ao Banco do Brasil das seguintes parcelas:*
>
> *I - União: 1% (um por cento) das receitas correntes efetivamente arrecadadas, deduzidas as transferências feitas a outras entidades da Administração Pública, a partir de 1º de julho de 1971; 1,5% (um e meio por cento) em 1972 e 2% (dois por cento) no ano de 1973 e subsequentes.*
>
> *II - Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios: a) 1% (um por cento) das receitas correntes próprias, deduzidas as transferências feitas a outras entidades da Administração Pública, a partir de 1º de julho de 1971; 1,5% (um e meio por cento) em 1972 e 2% (dois por cento) no ano de 1973 e subsequentes; b) 2% (dois por cento) das transferências recebidas do Governo da União e dos Estados através do Fundo de Participações dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de 1º de julho de 1971.*
>
> *Parágrafo único - Não recairá, em nenhuma hipótese, sobre as transferências de que trata este artigo, mais de uma contribuição.*
>
> *Art. 3º - As autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios contribuirão para o Programa com 0,4% (quatro décimos por cento) da receita orçamentária, inclusive transferências e receita operacional, a partir de 1º de julho de 1971; 0,6% (seis décimos por cento) em 1972 e 0,8% (oito décimos por cento) no ano de 1973 e subsequentes.*

3. Em 26/11/1998, originada da Medida Provisória nº 1.212/1995, foi publicada a Lei nº 9.715, de 25/11/1998, dispondo sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, já com várias alterações, contudo mantendo, pelo seu art. 2º, III, na condição de contribuintes para o programa, as "*pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas*", com o percentual de 1% incidente sobre retrocitadas receitas e transferências.

4. Em atenção a consulta formulada em 2008 pelo Ministério da Previdência Social - MPS, especificamente sobre a aplicação da legislação do PASEP aos RPPS, na condição de responsável pela orientação, supervisão e acompanhamento desses Regimes e de suas unidades gestoras, a Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 1ª Região Fiscal se manifestou pelo Despacho Decisório nº 1 - SRRF01/Disit, de 12 de janeiro de 2010 (processo nº 14033.001319/2008-45), que depois de enfocar os diversos tópicos da Lei nº 9.715/1998 e suas alterações, trazendo as suas interpretações, bem como sobre os conceitos e classificação das receitas correntes e de capital segundo a Lei nº 4.320/1964, evidenciou as conclusões a seguir reproduzidas *ipsis litteris*:

> 19. Como se verifica da análise da classificação das receitas transcritas, receitas correntes são aquelas relativas à operações destinadas à manutenção e ao funcionamento dos serviços dos órgãos da Administração Direita e Indireta. Por outro lado, classifica-se como receita de capital aquelas que tenham por finalidade a formação de um bem de capital, ou que estejam, por lei, definidas como operações de capital.
>
> 20. Dentre as receitas correntes, caracteriza-se "transferências correntes" os recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender as despesas classificáveis em Despesas Correntes (Despesas de Custeio e Transferências Correntes).
>
> 21. Em relação à contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social deve-se observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que define Receita Corrente Líquida como o somatório de todas as receitas correntes deduzidas:
>
> a) As transferências constitucionais, conforme disposto na Seção VI – Repartição das Receitas Tributárias, e ainda as mencionadas nos incisos I e II do art. 195 e o art. 239 da Constituição;
>
> b) A contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira mencionada no §9º, art. 201 da Constituição Federal.
>
> 22. A partir dessa definição, pode-se inferir que, legalmente, a contribuição dos servidores é classificada como uma "receita corrente", em função disso, deve também integrar a base de cálculo da contribuição para o PIS/Pasep.
>
> 23. Aplicando-se esses conceitos ao caso concreto apresentado, tem-se que: (i) as receitas provenientes das contribuições previdenciárias dos servidores e órgãos patronais constituem receitas correntes; (ii) as receitas direcionadas ao custeio e manutenção do RPPS, constituem transferências correntes; e (iii) os rendimentos das aplicações financeiras constituem outras receitas. Portanto, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.715/98, todos esses valores devem integrar a base de cálculo da contribuição para o PIS/Pasep.

> 24. Ante o exposto, as pessoas jurídicas de direito público interno são contribuintes do PIS/Pasep, tendo como base de cálculo o valor mensal das receitas correntes arrecadadas, inclusive aquelas arrecadadas, no todo ou em parte, por outra entidade de direito público interno, e das transferências correntes e de capital recebidas, deduzidas as transferências efetuadas a outras entidades públicas, sendo considerado como receitas correntes as transferências recebidas para fazer frente às despesas de manutenção da instituição e da folha de pagamento de aposentados e pensionistas, bem como a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social. Portanto, as receitas e repasses referidos nos quadros 01, 02 e 03 são base de cálculo para o PIS/Pasep, exceto quando se tratarem de transferências efetuadas a outras entidades públicas.
>
> 25. Ademais, não se pode olvidar, que seria imprescindível a existência de regra expressa permitindo as deduções em foco, porque em se tratando de uma situação que implica desoneração tributária, unicamente a interpretação literal a ela será aplicável, consoante regra de hermenêutica consagrada no art. 111 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/66.

5. Doutrinariamente não se encontram grandes controvérsias quanto ao entendimento do conceito restritivo de receita pública, especialmente o da Lei nº 4.320/1964, que direciona no sentido de que todos os ingressos, mesmo que não impliquem em aumento de patrimônio, recebem a denominação de receita e daí a interpretação trazida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, que ainda assevera que *"em se tratando de uma situação que implica desoneração tributária"* é imprescindível a existência de norma que permita o tratamento da base de cálculo ou incidência da contribuição ao PASEP, na exegese do item 25 do já citado Despacho Decisório nº 1 - SRRF01/Disit.

6. Contudo, em relação aos RPPS, algumas questões merecem reflexão:

a) a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), determinou a segregação das receitas e despesas previdenciárias, tanto para fins de apuração da 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, conforme se verifica nos dispositivos a seguir descritos:

> *Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:*
>
> *(...)*
>
> *IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:*
>
> *(...)*
>
> *c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:*
>
> *(...)*
>
> *IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;*

b) essa separação dos recursos decorre também da Lei nº 9.717/1998, que em seus artigos 2º e 3º disciplinou as contribuições previdenciárias devidas pelos entes federativos, por seus servidores, pelos aposentados e pensionistas aos respectivos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS;

c) de igual modo, em seu artigo 6º, previu a criação de fundos previdenciários, na forma do artigo 249 da Constituição Federal, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios oferecidos pelo plano de benefícios do Regime;

d) o § 1º do artigo 2º da Lei nº 9.717/1998 estabelece que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios respondem solidariamente pelas obrigações dos seus Regimes de Previdência, pois devem assegurar a cobertura de eventuais insuficiências financeiras;

e) a unidade gestora do RPPS, instituída por força do que determina o § 20 do art. 40 da Constituição Federal, mesmo que dotada de personalidade jurídica própria, não é detentora do produto por ela repassado, visto que estes recursos são arrecadados pelo ente federativo e direcionados para os pagamentos presentes e futuros dos benefícios dos segurados e dependentes do regime previdenciário, sendo estes por consequência, em tese, os proprietários dos recursos, embora ainda não detentores de sua posse, em conformidade com o disposto no art. 1º, III, da Lei nº 9.717/1998[1];

f) a unidade gestora é, na verdade, tão somente a responsável pela gestão de um fundo especial, instituído por lei, a partir do momento em que o ente federativo cria o seu RPPS, com fundamento nas determinações do art. 40 da Constituição Federal, que deve ter caráter contributivo e observar o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconizado no caput do art. 40 da Constituição Federal - CF[2], no caput do art. 1º da Lei nº 9.717/1998[3] e ainda no art. 69 da LRF[4], objetivo possível somente pela constituição de reserva de ativos numa lógica de capitalização, embora coletiva, sem afastar do princípio da solidariedade, também previsto no art. 40 da CF;

g) esse fundo especial de recursos sob a gestão da unidade gestora do RPPS, encontra-se no escopo do que estipula o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, inserido na seção que trata da execução orçamentária e cumprimento de metas, que explicita que: "*os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão*

---

[1] Art. 1º:
(...)
III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

[2] Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo. (grifo nosso)

[3] Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, **baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro a atuarial**, observados os seguintes critérios: (grifo nosso)

[4] Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á **caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial**. (grifo nosso)

utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ***ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso***"; (grifo nosso);

h) portanto, cabe refletir se a "base" de apuração do PASEP referida no artigo 2º, III da Lei nº 9.715/1998, bem como as "receitas próprias" de que tratam o artigo 2º, II da Lei Complementar nº 8/1970, interpretadas à luz do conceito de receita corrente líquida adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, abrangem ou não os recursos destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários dos Regimes instituídos na lógica do art. 40 da CF e disciplinados pela Lei nº 9.717/1998, considerando, como dito, que estes recursos constituem tão somente um fundo ou reserva de recursos constituído na fase contributiva dos segurados, no montante definido pela avaliação atuarial, para os pagamentos presentes e futuros dos benefícios oferecidos aos segurados segundo o plano de benefícios legalmente instituído, não diferentemente do que determina o art. 68 da LRF, para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS[5].

7. Por outro lado, mesmo que por questão de estruturação dos mecanismos de evidenciação e controle dos atos e fatos atinentes à gestão dos recursos públicos, a Lei nº 4.320/1964, tenha buscado nominar e fundamentar as diversas possibilidades de tratamento técnico dos ingressos de recursos nas unidades administrativas, dando em diversas situações a denominação de receita, nunca há que se perder de vista que a essência sempre guarda primazia sobre a forma, isto é, trata-se do princípio que prega que a essência econômica prevalece sobre a forma jurídica.

8. Um dos fundamentos inspiradores da nova visão contábil, como tratado na NBCT nº 16.5, aprovada pela Resolução nº 1.132/2008 do Conselho Federal de Contabilidade, cujo item 22, reza que *"os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo nos conflitos entre elas a essência sobre a forma"*, norma esta inspiradora da estruturação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, atualmente na estrutura aprovada pela Portaria STN nº 634/2013.

9. Desta forma, como já reiteradamente manifestado no âmbito deste Conselho Nacional de Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, assevera-se que o melhor entendimento para a questão se orienta no sentido de que esses recursos não representam receitas próprias das pessoas jurídicas de direito público interno na condição de tão somente responsáveis pela gestão dos recursos previdenciários, mas apenas transitam pelos seus orçamentos, uma vez que se destinam à formação de reservas cuja destinação

---

[5] art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.
§ 1º O Fundo será constituído de:
I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;
II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;
III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;
IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;
V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;
VI - recursos provenientes do orçamento da União.
§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

encontra-se previamente estabelecida, qual seja, o pagamento de benefícios aos segurados, sendo a unidade gestora do RPPS (§ 20 do art. 40 da CF), independente da sua forma de organização (com ou sem personalidade jurídica própria), na essência, tão somente administradora dos recursos de interesse dos segurados do regime, portanto apenas gestora/administradora de recursos de terceiros.

10. Tomemos como exemplo os recursos recebidos pelas unidades gestoras de RPPS, oriundos da compensação financeira previdenciária de que trata o art. § 9º do art. 201 da Constituição Federal, na forma regulamentada pela Lei nº 9.796/1999; não faz o menor sentido classificá-los como receitas do regime recebedor, pois na essência, tais valores representam um ressarcimento de despesa. Ora, se é ressarcimento de um gasto já efetivado, estar-se-á promovendo a concretização de uma despesa que por direito não é do tributado, portanto uma penalização absurda.

11. Não controverso com este entendimento, a LRF ensina em seu art. 44 que "*é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente,* ***salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos***" (grifo nosso), ou seja, fica evidente a preocupação da lei em dar tratamento especial aos recursos destinados aos regimes de previdência social, dado os objetivos sociais dos recursos a eles destinados.

12. É perceptível que a ausência de maior clareza na definição dessa questão tem resultado em uma grande dificuldade de compreensão dos gestores dos entes federativos que contam com RPPS, inclusive pela diversidade de entendimento de unidades da própria Secretaria da Receita Federal do Brasil, tanto na orientação quanto na fiscalização, o que tem resultado em indesejada insegurança jurídica e, muitas vezes, no estabelecimento de penalidades pelo órgão fiscalizador das contribuições devidas ao PASEP, além do que representa essa tributação em termos de impactos na sustentabilidade do sistema de previdência.

13. Diferentemente dos recursos com finalidade previdenciária, parece coerente que possam ser tributados os recursos recebidos pela unidade gestora para cobertura de suas despesas administrativas, estes sim, impactantes em seu patrimônio, além da folha de pagamentos dos servidores a seu serviço e custeados com os recursos da Taxa de Administração.

14. Portanto, todo e qualquer recurso subtraído dos fundos previdenciários para outra finalidade, ainda que seja o pagamento de tributo, como o PASEP, ao nosso sentir indevido do ponto de vista da lógica tributária, resultará em maior ônus para o Tesouro do ente federativo detentor do RPPS, portanto ônus do contribuinte, haja vista a necessidade de se destinar equivalentes recursos próprios de seus orçamentos para a cobertura dos déficits financeiros ou atuariais. Nota-se que o custo social da obrigação tem relevante repercussão, considerando que tanto os recursos do PASEP quanto os dos fundos previdenciários têm na essência a mesma destinação, qual seja, o direcionamento futuro ao servidor público na forma de benefícios previdenciários, descritos como proventos de aposentadoria no momento de inatividade do servidor ou de pensão por morte aos seus dependentes, sendo para o ente federativo como uma espécie de "despesa diferida".

15. Vejamos como exemplo a própria União, que embora ainda não tenha instituído a unidade gestora única do RPPS de seus servidores públicos titulares de cargos efetivos, mas como constata do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO 2014, estruturado em obediência ao art. 53, inciso II da LRF, Anexo 4, no exercício de 2014, classifica como "Receitas Correntes" do RPPS dos servidores da União, as contribuições dos servidores, bem como as contribuições patronais em valores que montam mais de R$ 31,2 bilhões. Considerando a hipótese de que o Tesouro Nacional esteja recolhendo o percentual de 1% sobre tal receita, tal como estabelecido pela legislação e cobrado dos demais entes da Federação, o déficit financeiro do RPPS da União, de R$ 65,6 bilhões em 2014, estaria sendo incrementado em mais de R$ 312 milhões. O mesmo raciocínio se aplica às "receitas" do fundo do RGPS.

16. Importante lembrar que a própria Receita Federal do Brasil, na correta linha dos argumentos anteriormente expostos, coerentes com o item 25 do acima referido Despacho Decisório nº 1 - SRRF01/Disit, já atribuiu tratamento diferenciado às entidades fechadas e abertas de previdência complementar ao estabelecer, inicialmente no art. 29 da Instrução Normativa SRF nº 247/2002, atualmente nos arts. 11 e 12 da Instrução Normativa SRF nº 1.285, de 13/08/2012, a exclusão dos valores de contribuições recebidas e rendimentos auferidos em aplicações financeiras da base de cálculo das contribuições para o PIS/PASEP, *verbis*:

> *Art. 11. Além das exclusões permitidas no art. 7º, as entidades de previdência complementar, fechadas e abertas, podem excluir da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, os valores:*
>
> *I - da parcela das contribuições destinada à constituição de provisões ou reservas técnicas; e*
>
> *II - dos rendimentos auferidos nas aplicações financeiras de recursos destinados ao pagamento de benefícios de aposentadoria, pensão, pecúlio e de resgates.*
>
> *§ 1º A exclusão prevista no inciso II do caput:*
>
> *I - restringe-se aos rendimentos de aplicações financeiras proporcionados pelos ativos garantidores das provisões técnicas, limitados esses ativos ao montante das referidas provisões; e*
>
> *II - aplica-se também aos rendimentos dos ativos financeiros garantidores das provisões técnicas de empresas de seguros privados destinadas exclusivamente a planos de benefícios de caráter previdenciário e a seguros de vida com cláusula de cobertura por sobrevivência.*
>
> *§ 2º Para efeito do § 1º, consideram-se rendimentos de aplicações financeiras os auferidos em operações realizadas nos mercados de renda fixa e de renda variável, inclusive mútuos de recursos financeiros, e em outras operações tributadas pelo imposto sobre a renda como operações de renda fixa.*
>
> *Art. 12. Além das exclusões previstas no art. 11, as entidades fechadas de previdência complementar podem excluir os valores referentes a:*
>
> *I - rendimentos relativos a receitas de aluguel, destinados ao pagamento de benefícios de aposentadoria, pensão, pecúlio e resgates;*
>
> *II - receita decorrente da venda de bens imóveis, destinada ao pagamento de benefícios de aposentadoria, pensão, pecúlio e resgates; e*
>
> *III - o resultado positivo, auferido na reavaliação da carteira de investimentos imobiliários referida nos incisos I e II.*

17. Tem-se, desse modo, uma situação contraditória pelo tratamento totalmente assimétrico dado a situações análogas do ponto de vista dos objetivos dos recursos, e por que não dizer, injusta, em relação aos fundos de previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social dos entes federados, que são inclusive órgãos de natureza social e obrigatórios.

18. Enquanto os recursos com a finalidade previdenciária sob a gestão das entidades fechadas e abertas de previdência complementar recebem um tratamento tributário diferenciado e favorecido no que se refere à apuração das contribuições ao PIS/PASEP (a nosso ver, de forma correta), os fundos dos RPPS, custeados pelos recursos arrecadados dos seus segurados e dos entes federativos (estes, decorrentes dos tributos pagos pelos contribuintes em geral) e destinados ao pagamento das aposentadorias e pensões dos seus servidores públicos titulares de cargos efetivos têm sido, em vários casos, impelidos por unidades do órgão arrecadador e fiscalizador a oferecer a totalidade dos recursos por eles recebidos à tributação pelo PASEP (posição inclusive, de forma equivocada, reforçada por alguns Tribunais de Contas).

19. Em outras palavras: o regime de previdência complementar de que trata o art. 202 da Constituição, que possui natureza privada e facultativa e se destina (conforme seu nome indica) a apenas "complementar", em um regime financeiro de capitalização individual, os benefícios previdenciários básicos pagos pelos RPPS e pelo RGPS, recebe hoje tratamento tributário mais favorecido do que o regime público e obrigatório dos RPPS, que operam num sistema de capitalização coletiva e solidária, com financiamento que onera de forma direta os orçamentos públicos e indireta a sociedade como um todo.

20. Há considerar ainda que os entes federativos em geral vêm enfrentando relevantes dificuldades de ordem econômico-financeira e fiscal, com consequentes impactos no equilíbrio de seus orçamentos e, obviamente, diminuição da capacidade de prestação dos serviços às comunidades locais e à sociedade.

21. Nos diversos fóruns em que a matéria entra em pauta, a questão previdenciária sempre tem obtido destaque pelo que ela representa nos orçamentos dos entes públicos, no presente, pelo que já está consolidado e, no futuro, pelo que, certamente, virá a se consolidar em razão, primordialmente, do aumento da expectativa de vida da população em geral e em particular do servidor público, haja vista estudos indicando uma sobrevida ainda maior desse grupo social.

22. Em particular, para os entes federativos que optaram por instituir Regime de Próprio de Previdência Social, medida que inclusive tem o condão de desonerar a União dessa responsabilidade direta, e que, por exigência constitucional, como já dito, estão obrigados a observar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, o que equivale a dizer que devem buscar mecanismos que permitam a constituição de reservas de ativos durante a fase contributiva dos segurados suficientes para a promoção da solvência futura dos planos de benefícios.

23. Também vale lembrar que um dos fundamentos basilares da Administração Pública é o princípio da eficiência constante no art. 37 da Constituição Federal, que o grande doutrinador na área do direito administrativo Hely Lopes Meireles, antes mesmo da inserção deste no texto constitucional já preconizava que "*a função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, **exigindo resultados positivos para o serviço***

público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros". (grifo nosso)

24. Atualmente, além da União, todos os Estados e respectivas Capitais, o Distrito Federal e cerca de 2.050 Municípios têm RPPS instituídos, amparando diretamente cerca de 9,7 milhões de segurados e beneficiários, com déficit financeiro anual (diferença entre contribuições e pagamentos de benefícios) de mais de R$ 100 bilhões, sendo que destes, somente a União responde com mais de 60%.

25. Com grande esforço de alguns Estados e principalmente dos Municípios, notadamente em razão das ações de acompanhamento e supervisão exercidas pelo Ministério da Previdência Social, com base na Lei nº 9.717/1998, há reservas de ativos (bens, recursos financeiros e recebíveis) de cerca de R$ 175 bilhões, contudo, ainda muito aquém das necessidades, diante do déficit atuarial do sistema como um todo que pode chegar à casa de cerca de R$ 7 trilhões projetados para os próximos 75 anos.

26. Portanto, não há dúvidas de que a desoneração da tributação do PASEP, para os RPPS, para os entes federativos e para a sociedade, representa uma importante e justa medida no sentido de contribuir com esse esforço de superação dos desequilíbrios das contas públicas.

27. Este tema foi objeto de estudos e debates neste CONAPREV em diversas oportunidades, desde o ano de 2011, em reuniões e grupos de trabalhos, existindo um consenso de seus membros quanto à necessidade de uma atuação junta às esferas competentes do Governo Federal no sentido de se buscar um tratamento tributário para os RPPS, em relação ao PASEP.

28. Recentemente, foi abordado na reunião do Fórum de Governadores dos Estados Nordestinos, ocorrida no dia 17 de julho, para debater, dentre outros, os desafios relacionados à previdência dos servidores públicos, sendo um dos pontos de reivindicação incluídos na chamada "Carta de Teresina".

29. Feitas estas ponderações, os membros do CONAPREV deliberam, em sua 54ª Reunião Ordinária, pela aprovação desta Nota Técnica nº 01/2015/CONAPREV, que deverá ser encaminhada às autoridades competentes do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Fazenda e da Receita Federal do Brasil, para que sirva como instrumento básico nas posteriores tratativas para se conceder aos recursos com finalidade previdenciária sob a responsabilidade das unidades gestoras dos RPPS a isonomia de tratamento com as Entidades Fechadas e Abertas de Previdência Complementar, quanto à tributação do PASEP.

(ASSINAM OS MEMBROS DO CONAPREV, NA FORMA DE SEU ESTATUTO, CONFORME IDENTIFICADOS NAS FOLHAS A SEGUIR)

CONSELHO NACIONAL DOS DIRIGENTES DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
– CONAPREV –

OFÍCIO Nº 001 /CONAPREV/PRES

Rio de Janeiro, 28 de outubro de 2015.

Ao

Exmo. Sr.

JORGE ANTÔNIO DEHER RACHID

Secretário da Receita Federal do Brasil

Esplanada dos Ministérios – Edifício Sede do Ministério da Fazenda – Bloco P

CEP 70048-900 – Brasília – DF

Referência: Resolução CONAPREV n. 02/2015 – Tributação do PASEP sobre os recursos com finalidade previdenciária administrados pelas unidades gestoras dos RPPS

Senhor Secretário,

1. O Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV, fórum responsável pelas discussões de previdência social e complementar dos servidores públicos, aprovou em sua última reunião realizada nos dias 20 e 21 de agosto deste ano a Resolução CONAPREV nº 02/2015 e a Nota Técnica 01/2015/CONAPREV, em anexo, documentos que apresentam argumentos para a não incidência da tributação do PASEP sobre os recursos financeiros com finalidade previdenciária, administrados pelas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Brasília 29/10/15
16:10
RFB/Gabin/Diadm/Protocolo

2. Nessa mesma reunião foi proposto que representantes do CONAPREV solicitassem audiência junto a essa Secretaria, especificamente junto ao Secretário da Receita Federal do Brasil, para que fossem apresentados os argumentos do Conselho quanto ao pleito, com destaque para a isonomia de tratamento dado às Entidades Abertas e Fechadas de Previdência Complementar.

3. Cumpre esclarecer que o RPPS é um regime previdenciário público, compulsório, cobrindo aproximadamente 9,7 milhões de segurados e presente em todos os Estados e respectivas Capitais, o Distrito Federal e cerca de 2.050 municípios.

4. Este sistema previdenciário apresentou no ano de 2014 uma insuficiência financeira total de R$ 80,6 bilhões, sendo R$ 10,9 bilhões de superávit financeiro nos municípios, R$ 91,5 bilhões de insuficiência financeira nos estados e no Regime Próprio da União.

5. Diante do exposto, solicitamos análise quanto à realização de uma audiência com V. Sa. e representantes do CONAPREV para que possamos expor a visão do Conselho quanto ao recolhimento do PASEP junto aos RPPS.

6. Este ofício é assinado pelo 1º Vice-Presidente do CONAPREV e Diretor Presidente do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro em nome do Sr. Augusto Fábio Oliveira dos Santos, 2º Vice Presidente do CONAPREV e Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Sergipe – SERGIPEPREVIDÊNCIA, do Sr. Pedro José Soares de Araújo, representante do Regime Próprio de Previdência Social do Estado da Bahia, Sr. Roberto Moisés dos Santos, Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal, Sra. Tatiana de Lima Nóbrega, Presidente da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco, Sr. José Alfredo Pezzi Parod, Diretor Presidente do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, Sra. Maria Rejane

Sampaio dos Santos Vieira, Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia e o Sr. Marcelo Panosso Mendonça, Diretor de Gestão de Recursos Previdenciários do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina.

Atenciosamente,

Gustavo de Oliveira Barbosa
1° Vice Presidente do CONAPREV
Diretor Presidente do Rioprevidência