



## Nota Técnica da SPS nº 17 /99

Brasília, 26 de maio de 1999.

### **CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXIGÊNCIA DE RECEITA DIRETAMENTE ARRECADADA AMPLIADA SUPERIOR ÀS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO E DOS ESTADOS**

A União investida na competência legislativa conferida pelo art. 24, inciso XII da Constituição Federal de 1988, editou a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 fixando as regras gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios. Esta norma define no art. 1º, *caput*, os princípios norteadores para a constituição e manutenção desses regimes, dentre eles: o equilíbrio financeiro e atuarial.

*"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 e atuarial**, observados os seguintes critérios." (grifou-se)*

2. Promulgada a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, os princípios referenciados foram erigidos a dogma constitucional, conforme depreende-se do disposto no art. 40, *caput*:

*"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, observados critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo." (destacamos)*

3. O equilíbrio financeiro é atingido quando o que se arrecada dos participantes do sistema previdenciário (no caso os entes estatais e seus respectivos servidores) é suficiente para custear os benefícios assegurados por estes sistemas. Por sua vez, o equilíbrio atuarial é alcançado quando o equilíbrio financeiro é mantido durante todo o período de existência do regime. Para tanto, as alíquotas de contribuição do sistema devem ser definidas a partir de cálculos atuariais que levem em consideração uma série de critérios, tais como a expectativa de vida dos segurados, o valor dos benefícios a serem pagos e os períodos de contribuição dos participantes, o que resulta na fixação de alíquotas adequadas para a manutenção dos futuros benefícios do sistema.

4. O ente estatal e os servidores respondem solidariamente pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, sendo que a contribuição do ente estatal deve ser, no máximo, equivalente ao dobro da contribuição do segurado e a 12% da receita corrente líquida do ente estatal, conforme o disposto no art 2º da Lei 9.717/98. A garantia de que os servidores pagarão as suas contribuições é a garantia constitucional de que os mesmos receberão os seus salários. Resta, portanto, a necessidade de estabelecimento de condições para que o ente estatal honre os seus compromissos futuros com o sistema previdenciário de modo que seja garantido o equilíbrio financeiro e atuarial. Tais condições estão relacionadas com a capacidade presente e futura de auto-financiamento dos entes estatais por meio da tributação que deve estar assentada sobre bases econômicas próprias.

5. Assim, em respeito aos princípios constitucionais, a Lei nº 9.717/98 estabeleceu requisitos mínimos para a constituição e manutenção de regime de previdência pelos entes federados, dentre eles, o previsto no seu art. 1º, parágrafo único, *verbis*:

*Art.1º. Parágrafo único. No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constitui requisito adicional, para organização e funcionamento do regime próprio de previdência social dos servidores públicos e os militares, ter receita diretamente arrecadada superior à proveniente de transferências constitucionais da União e dos Estados." (grifo nosso).*

6. O Ministério da Previdência e Assistência Social exercendo a competência regulamentar atribuída pelo art. 9º, inciso II da Lei 9.717/98, por meio do art. 3º da Portaria 4.992 de 5 de fevereiro de 1999, definiu receita diretamente arrecadada ampliada:

*"Art. 3º No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para organização e funcionamento do respectivo regime próprio de previdência social, constitui requisito adicional, além dos previstos no artigo anterior, ter receita diretamente arrecadada ampliada superior à proveniente de transferências constitucionais da União e dos Estados.*

*Parágrafo único. Entende-se como receita diretamente arrecadada ampliada o total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências compulsórias por participações, constitucionais e legais, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios da arrecadação dos tributos de competência da União."*

7. Com a adoção deste requisito, a União estabeleceu como critério para organização e funcionamento do regime próprio de previdência social dos servidores públicos a necessidade da existência de base econômica própria, de modo que o ente estatal possa garantir no futuro os benefícios prometidos no presente aos seus servidores. Se um ente estatal depende de transferências de recursos da União e/ou do Estado, esta autonomia não se verifica de fato, o que inviabiliza a constituição e manutenção de um regime próprio de previdência.

8. O Estado ou Município que não apresenta base econômica própria deverá obrigatoriamente vincular-se ao Regime Geral de Previdência Social, já que em caso de insolvência do seu regime próprio de previdência social a União, indiretamente, teria de arcar com os encargos desta.

9. Importante ressaltar que os desequilíbrios no sistemas de previdência dos servidores representam um grande óbice à autonomia financeira dos entes públicos, que ao consumirem parcela cada vez maior de suas receitas disponíveis com a folha de pessoal, são obrigados a recorrer a empréstimos, antecipações de receita, renegociações de dívidas com o governo federal e outros mecanismos financeiros que os tornam dependentes de condições contratuais sobre as quais se realizam tais operações.

10. A vinculação dos servidores públicos dos entes que não apresentam base econômica própria para manutenção de regimes próprios de previdência ao Regime Geral de Previdência Social é uma forma de desarmar a armadilha do desequilíbrio previdenciário, garantindo aos entes públicos a disponibilidade de recursos para o atendimento das demandas locais, principalmente, nas áreas de saúde, educação e saneamento básico.

11. O ponto nodal tanto para a verificação do adimplemento pelos entes federados do requisito previsto no art. 1º parágrafo único da Lei nº 9.717/98 como para a apuração da "receita diretamente arrecadada ampliada" encontra-se na definição de transferência tributária.

12. Transferências ou repartições tributárias, em seu conceito amplo, são as parcelas de receitas tributárias arrecadadas por um ente federado e repassadas a outro. Para atendimento do requisito previsto nos dispositivos normativos acima transcritos deve-se excluir as transferências voluntárias, quais sejam as que não são derivadas de imposição constitucional ou legal.

13. Feitas essas observações, adentraremos no exame das repartições constitucionais que para José Afonso da Silva são divididas em três modalidades: *"a) a participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outras caso em que os recursos, arrecadados pela própria entidade beneficiada, integram, desde logo, o seu patrimônio (arts. 157, I e 158, I); b) a participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade de entidade beneficiada, caso em que a participação se realiza por meio de uma percentagem no produto da arrecadação, coletada pela entidade titular do poder tributante, e devolvido o quantum respectivo às entidades beneficiadas, porque a elas pertence de direito, e pode ser exigido até judicialmente; c) participação em fundos, caso em que a entidade beneficiada tem uma expectativa de receber um certa quantia do fundo, conforme critério de redistribuição geográfica de renda que tais fundos visam realizar."* (in Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 8ª edição, pg. 616)

14. Para Sacha Calmon as primeiras são consideradas pela doutrina tributária como participações (transferências) diretas, podendo ser equiparadas as receitas próprias do ente federado e as outras são classificadas como participações indiretas, equivalendo as transferências propriamente ditas, pois apesar de constitucionalizadas estão vinculadas a fatores externos à atividade econômica da unidade da federação. Verifica-se que, apesar de se utilizarem de termos diversos a atividade econômica do ente beneficiário tem papel fundamental na conceituação da modalidade de transferência.

15. Repita-se, o que se almeja com a aplicação do critério objeto dessa Nota Técnica é a obtenção de indicadores econômicos mínimos que propiciem à unidade da federação base econômica própria, propiciando a instituição e manutenção de regime de previdência equilibrado financeira e atuarialmente.

16. Feitas estas considerações necessário se torna a análise das transferências constitucionais no intuito de discernir entre elas quais as que os entes federados fazem jus por terem contribuído de alguma forma para a sua geração e quais as que integram a sua receita sem que tenha havido qualquer participação. Afluem, simplesmente, por determinação legal sem qualquer agregação econômica em seu território. As primeiras são equiparadas, para os efeitos da Lei nº 9.717/98, às receitas correntes das unidades federadas beneficiárias e as segundas são classificadas como transferências propriamente ditas. Estas sim é que devem ser consideradas neste critério.

17. Os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e de Participação dos Municípios previstos no art. 159, inciso I, alíneas "a" e "b" da Constituição Federal/88 são receitas suplementares por excelência uma vez que ambos são decorrentes da repartição em percentuais aplicados sobre o produto arrecadado de dois impostos – imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e imposto sobre produtos industrializados, independentemente da participação do Estado, do Distrito Federal ou do Município na sua geração. Portanto, para o cálculo da receita diretamente arrecadada ampliada, estas parcelas devem ser deduzidas do total da receita do Estado, Distrito Federal ou Município.

18. Os recursos oriundos dos Fundos Constitucionais previstos no art. 159, inciso I, alínea "c" (FCO, FNO e FNE) e regulamentados pela Lei nº 7.827, de 25 de setembro de 1989, por serem destinados diretamente ao financiamento do setor produtivo das regiões Norte Nordeste e Centro-Oeste, não integram a receita dos entes federados beneficiários, consequentemente não deverão integrar o cálculo do requisito do art. 1º, parágrafo único da Lei nº 9.717/98.

19. Já a receita proveniente do Fundo de Participação nas Exportações previsto no art. 159, inciso II da Constituição Federal (FPEX) por ser partilhada com os Estados e ao Distrito Federal proporcionalmente ao valor das respectivas exportações integram as respectivas receitas correntes. Porém, se o valor destinado a uma unidade federativa (Estado ou Distrito Federal) for maior que 20% do montante do produto arrecadado sobre produtos industrializados, a destinação será limitada àquele percentual e o eventual excedente será distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

20. Assim sendo, cabe aqui, separar estas parcelas, pois a primeira (até 20%) deve ser considerada receita própria, uma vez que é diretamente proporcional à participação da unidade federativa, porém a parcela excedente deve ser entendida como uma participação indireta, que por este motivo deve ser subtraída da receita do Estado ou Distrito Federal para o cálculo da receita diretamente arrecadada ampliada.

21. Conforme determina o art. 159 § 3º, 25% do que os Estados recebem da União devem ser repassados aos Municípios na seguinte proporção: três quartos, no mínimo, de acordo com as operações realizadas nos seus territórios e até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

22. Sendo assim, a primeira parcela deve ser considerada receita própria dos Municípios, e a outra deve ser entendida como uma participação indireta, devendo por isso ser subtraída da receita diretamente arrecadada ampliada do Município, para fins do cálculo previsto no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.717/98.

23. O Imposto Territorial Rural é entregue na proporção de metade do produto da arrecadação deste imposto pela União, aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados, sendo considerado receitas próprias do Município. O mesmo aplica-se ao Imposto sobre Operações Financeiras, pois toda a receita proveniente deste imposto está vinculada à origem da operação, ou seja, a sede do Município.

24. Por último, vale destacar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF é um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com a finalidade exclusiva de financiar projetos e programas do ensino fundamental, criado pela EC 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96.

25. Com isso, conclui-se que a definição de receita diretamente arrecadada ampliada é o total da receita corrente deduzida da parcela constitucional pertencente a cada ente federado a título de participação nos Fundos de Participação dos Estados e de Participação dos Municípios, conforme o caso, previsto no art. 159 da Constituição Federal, inciso I, alíneas "a" e "b". Sendo computadas como receitas próprias do ente público as decorrentes das transferências compulsórias previstas nos art. 153, 157, 158 e 159, inciso II e § 3º da Constituição Federal.

26. Apurada a receita diretamente arrecadada ampliada, esta deverá ser superior ao FPE e FPM, conforme o caso, acrescida, nos casos dos Municípios, de um quarto (1/4) da transferência estadual prevista no art. 159, § 3º, da Constituição Federal de 1988.