

MENSAGEM Nº 161

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020 que “Extingue o Fundo PIS-Pasep, instituído pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, transfere o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências”.

Brasília, 7 de abril de 2020.

Brasília, 7 de Abril de 2020

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua apreciação proposta de Medida Provisória que visa: (i) extinguir o Fundo PIS-PASEP em 31.05.2020, transferindo os seus ativos e passivos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em homenagem ao princípio da eficiência da Administração elencado no art. 37 da Constituição Federal; (ii) manter as contas do Fundo PIS-PASEP como contas vinculadas do FGTS, preservando o patrimônio acumulado nelas, em obediência ao art. 239 da Constituição Federal; e (iii) tornar disponível aos titulares de conta vinculada do FGTS, a partir de 15.06.2020 até 31.12.2020, o saque de recursos até o limite de R\$ 1.045,00 (um mil e quarenta e cinco reais) por trabalhador, sem prejuízo das situações de movimentações previstas no art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.
2. O Fundo PIS-PASEP é resultante da unificação dos fundos constituídos com recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados por meio da Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e da Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, respectivamente. Essa unificação foi estabelecida pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, com vigência a partir de 1º de julho de 1976, regulamentada pelo Decreto nº 78.276, de 17 de agosto de 1976, e atualmente regida pelo Decreto nº 9.978, de 20 de agosto de 2019.
3. Desde 1989, a arrecadação de PIS e PASEP não ingressa nas contas individuais dos trabalhadores do Fundo PIS-PASEP, pois o art. 239 da Constituição Federal alterou a destinação dessas contribuições para o custeio do programa do seguro desemprego, pagamento do abono salarial e para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Os patrimônios acumulados nas contas individuais foram preservados, vêm sendo remunerados pelas operações do próprio Fundo e, de acordo com a legislação vigente, o saque total dos recursos no Fundo PIS-PASEP está permitido a qualquer cotista ou a seus dependentes, no caso de falecimento.
4. Os pagamentos relativos ao PIS são de responsabilidade da Caixa Econômica Federal - CAIXA e os relativos ao PASEP, realizados pelo Banco do Brasil - BB, que são os respectivos agentes administradores das contas individuais do Fundo. Ao BNDES compete a aplicação dos recursos acumulados em operações de financiamento ao setor produtivo, conforme a Lei Complementar nº 19, de 25 de junho de 1974.
5. A estrutura gerencial do Fundo PIS-PASEP é complexa e arcaica. Requer, por força de leis, o envolvimento de três instituições financeiras oficiais controlando a aplicação e resgate de

recursos, administrando contas individuais e realizando pagamentos, além de um Conselho Diretor para deliberar sobre a gestão do patrimônio do Fundo. Tudo isso para manter um fundo cuja finalidade original foi descontinuada pela Constituição Federal e caminha para o encerramento de suas atividades com o gradual resgate de saldos das contas ainda ativas.

6. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, por sua vez, é um fundo em pleno funcionamento, que apoia políticas públicas ativas nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura, além de cumprir papel semelhante à origem do Fundo PIS-PASEP de formar um patrimônio para o trabalhador. Com base nessa semelhança é que se propõe transferir o patrimônio de um Fundo para o outro. O movimento busca permitir ao FGTS dispor dos recursos ainda não reclamados do Fundo PIS-PASEP para a abertura de um novo ciclo de saques imediatos de contas individuais do Fundo de Garantia - sem comprometer as demais operações do Fundo - no momento de soma de esforços para manter a economia em funcionamento durante a emergência de saúde pública do Covid-19.

7. A junção das duas estruturas oferece ganhos à administração e se alinha ao princípio da eficiência, elencada no art. 37 da Constituição Federal, por vários aspectos, como por exemplo:

a) dois fundos privados, muito semelhantes no propósito da formação de poupança do trabalhador, passam a ser unificados, sendo que o maior (FGTS) incorpora o patrimônio do menor (PIS-PASEP), eliminando uma estrutura administrativa existente;

b) sob uma estrutura única, são otimizados os controles, a alocação de pessoal e favorecidos os ganhos em escala e o tempo de resposta ao beneficiário da política pública;

c) os recursos ociosos sob uma estrutura podem ser utilizados para beneficiar quem precisa na outra neste momento crítico.

8. É importante destacar que a medida preserva os direitos dos participantes do Fundo PIS-PASEP, com os saldos das contas individuais transferidos para contas do FGTS em mesma titularidade, onde receberão o mesmo tratamento de remuneração aplicável aos saldos das contas vinculadas do Fundo de Garantia e permanecerão disponíveis para saques pelo prazo de cinco anos, quando se encerrará em definitivo a política pública instituída com o Fundo PIS-PASEP.

9. Ademais, a transferência do patrimônio do Fundo PIS-PASEP incrementará as disponibilidades do Fundo de Garantia em cerca de R\$ 20 bilhões permitindo a todos os brasileiros com contas vinculadas no FGTS o saque no valor de R\$ 1.045,00 por trabalhador sem comprometimento das operações de apoio aos setores de habitação, saneamento e infraestrutura, que são importantes para a manutenção de empregos e renda.

10. Com relação à Medida Provisória proposta, é importante destacar que seu conteúdo observa o disposto no art. 62, § 1º, III, da Constituição Federal, que veda a edição de Medida Provisória para tratar de matéria reservada a lei complementar.

11. Já é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que considera que nem todo o conteúdo de lei materialmente complementar trata de matéria reservada constitucionalmente à espécie. De fato, são comuns os dispositivos que podem ser regulados por leis ordinárias e que se encontram insertos em leis complementares.

12. Este é exatamente o caso. Os dispositivos alterados por esta Medida Provisória referem-se à extinção de um fundo privado sob tutela da Administração, para os quais a Constituição não prevê necessidade de lei complementar em seu disciplinamento. A natureza privada do Fundo PIS-PASEP, bem como a do FGTS, é corroborada por entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão TCU nº 605/2008 - Plenário, e evidenciado no Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda

Nacional: PGFN/CAF/Nº 362/2015.

13. Finalmente, a urgência e a relevância da medida são fundamentadas na calamidade sanitária, social e econômica de abrangência mundial provocada pela difusão do novo Coronavírus. É preciso adotar medidas emergenciais que proporcionem acesso dos trabalhadores a renda, ao longo dos próximos meses, para que possam atravessar o período de restrições que o Brasil vem enfrentando. Por sua magnitude, os recursos que serão tornados acessíveis aos trabalhadores por meio do saque extraordinário terão um importante papel no reaquecimento da economia brasileira e na mitigação dos impactos causados pela emergência em saúde pública que afeta todo o mundo.

14. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam o encaminhamento da presente Medida Provisória à sua elevada apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes*