

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei de Conversão nº 50, de 1990, que "dispõe sobre a organização e custeio da Seguridade Social e altera a legislação de benefícios da Previdência Social".

Os vetos incidem sobre as seguintes disposições:

Artigos 1º e 2º

"Art. 1º - É instituído o Conselho Nacional de Seguridade Social, órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil.

§ 1º - O Conselho Nacional de Seguridade Social tem como membros:

I - quatro representantes do Governo Federal, dentre os quais, obrigatoriamente, um da área de saúde, um da área de previdência social e um da área de assistência social;

II - um representante dos governos estaduais e um das prefeituras municipais, indicados pelas entidades representativas dessas esferas de governo;

III - seis representantes da sociedade civil:

a) - três trabalhadores, sendo um deles representante dos aposentados; e
b) três empresários;

IV - três representantes dos conselhos setoriais, sendo um de cada área da Seguridade Social, conforme o disposto nas leis específicas ou no Regimento do Conselho Nacional de Seguridade Social.

§ 2º - O Conselho Nacional de Seguridade Social será presidido por um dos seus integrantes, a ser designado pelo

Presidente da República, e disporá de uma Secretaria-Executiva, que se articulará com os conselhos setoriais de cada área.

§ 3º - Os representantes dos trabalhadores, dos empresários e seus respectivos suplentes serão indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações nacionais e terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

§ 4º - As áreas de saúde, previdência social e assistência social organizar-se-ão em conselhos setoriais de cada área, com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil, sendo suas atribuições estabelecidas no Regimento do Conselho Nacional de Seguridade Social.

§ 5º - Todos os membros do Conselho Nacional de Seguridade Social serão nomeados pelo Presidente da República.

§ 6º - O Conselho Nacional de Seguridade Social reunir-se-á ordinariamente a cada trimestre, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, por convocação de seu presidente, ou de um terço de seus membros.

§ 7º - As despesas porventura exigidas para o comparecimento às reuniões do Conselho constituirão ônus das respectivas entidades representadas.

Art. 2º - Compete ao Conselho Nacional de Seguridade Social:

I - estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, observado o disposto no inciso VII do art. 194 da Constituição Federal;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados;

III - apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a Seguridade Social e a rede bancária para a prestação de serviços;

IV - apreciar e aprovar os programas anuais e

Continuação da Mensagem nº 903/90.

plurianuais da Seguridade Social;

V - propor ao Presidente da República o orçamento da Seguridade Social; e

VI - elaborar o seu regimento interno."

Razões do veto

Decorrentes de iniciativa parlamentar, esses artigos contrariam as normas do § 1º, inciso II, alíneas "a" e "e" do artigo 61 da Constituição Federal. Nelas se estatui serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham, dentre outras matérias, sobre "criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica" e a "criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública".

Também devo salientar que a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, criou, na estrutura do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, o Conselho Nacional de Seguridade Social, cuja organização e funcionamento dependem de ato do Poder Executivo (Lei citada, arts. 23, VI, "a"; e 57).

Conseqüentemente, além de apresentar vício de inconstitucionalidade, os artigos em questão não se conciliam com o interesse público, ao cuidarem da criação de órgão que já está criado.

Além desse aspecto, especificamente merece reparos o inciso V do art. 2º, porque transfere para o Conselho Nacional de Seguridade Social - CNSS a competência de levar diretamente ao Presidente da República o Orçamento da Seguridade Social. A proposta encerra a disposição de que o Orçamento da Seguridade Social se constitui em peça isolada no contexto orçamentário da União. Ao contrário, o parágrafo 5º do art. 165 da Constituição Federal estabelece que a lei orçamentária anual compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Desse modo, as Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional, têm sempre editado dispositivo que exige a apresentação da proposta orçamentária da Seguridade Social ao órgão central do sistema de orçamento, atualmente, o Departamento de Orçamentos da União, e não diretamente ao Presidente da República.

Artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10

"Art. 3º - A partir de dezembro de 1990, os benefícios da Previdência Social Urbana e Rural, de pensão por

Continuação da Mensagem nº 903/90.

morte e de auxílio-reclusão, em seus valores globais, de aposentadorias, de auxílio-doença e de renda mensal vitalícia serão elevados para cem por cento do salário mínimo."

"Art. 4º - A aposentadoria por idade é devida aos trabalhadores rurais aos sessenta anos para o homem e aos cinquenta e cinco anos para a mulher, desde que comprovado o exercício de atividade rural durante os últimos sessenta meses anteriores à data da entrada do requerimento do benefício, mesmo que de forma descontínua."

"Art. 6º - A partir de janeiro de 1991, o salário-de-benefício consistirá na média aritmética simples de todos os últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade, ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de trinta e seis, apurados em período não superior a quarenta e oito meses.

§ 1º - No caso de aposentadoria por tempo de serviço, especial, ou por idade, contando o segurado com menos de vinte e quatro contribuições no período máximo a que se refere este artigo, o salário-de-benefício corresponde a um vinte e quatro avos da soma dos salários-de-contribuição apurados.

§ 2º - O salário-de-benefício não pode ser inferior a um salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário-de-contribuição na data do início do benefício."

"Art. 7º - A partir de 1º de janeiro de 1991, o valor da renda mensal dos benefícios será calculado aplicando-se os coeficientes da legislação vigente sobre o valor do salário-de-benefício apurado na forma do art. 5º, ficando eliminado o menor valor-teto do salário-de-benefício"

"Art. 8º - Todos os salários-de-contribuição computados no cálculo do valor do benefício, cuja data de início ocorra a partir de janeiro de 1991, serão atualizados monetariamente, mês a mês, de acordo com a variação integral do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, calculado pelo IBGE, correspondendo ao mês de competência do salário-de-contribuição, de modo a preservar os seus valores reais."

Continuação da Mensagem nº 903/90.

"Art. 9º - Os valores dos salários-de-contribuição e dos benefícios em manutenção serão reajustados, até a implantação dos planos de custeio da seguridade social e de benefícios da Previdência Social, de acordo com a variação do salário mínimo"

"Art. 10. É alterada, a partir de 1º de janeiro de 1991, para dois por cento a alíquota da contribuição para o FINSOCIAL (Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, art. 1º § 1º; Lei nº 7.738, de 9 de março de 1989, art. 28; Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, art. 7º; e Lei nº 7.894, de 24 de novembro de 1989, art. 1º), passando, a partir daquela data, a ser arrecadada e fiscalizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS"

Razões do veto

Com as emendas recebidas no Congresso Nacional e incorporadas ao projeto ora vetado, as disposições da Medida Provisória nº 249 tornaram-se inviáveis financeiramente. Além disso, o referido Projeto de Lei de Conversão traz em seu bojo dispositivos que atentam contra a organicidade e eficiência da administração dos recursos públicos, bem como contra princípio universal de política de comércio exterior.

A inviabilidade financeira do Projeto, que se somaria às insuficiências do Orçamento da Seguridade Social para 1991, decorre basicamente da combinação de dois fatores: primeiro, a criação de uma série de benefícios (piso de um salário mínimo para todos os benefícios de prestação continuada, a partir de dezembro de 1990; nova fórmula de cálculo para as aposentadorias e pensões, a partir de janeiro de 1991; redução da idade dos trabalhadores rurais para efeito de aposentadoria, a partir da publicação da Lei; e abono anual na forma dos trabalhadores da ativa, a partir de dezembro de 1990) com prazos de início descolados dos previstos para a arrecadação das novas receitas (arrecadação mensal, integral a partir de março de 1991); segundo, a manutenção da atual sistemática de reajustes vinculados aos ganhos reais do salário mínimo, ou seja reajustes de 42,6% ao ano, acima da inflação, sem a contrapartida do crescimento da arrecadação das contribuições sociais.

Quando da edição da Medida Provisória nº 249, o Poder Executivo manifestou o entendimento de que os planos de que tratam os arts. 58 e 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estavam sendo instituídos pelos dispositivos daquela Medida

Continuação da Mensagem nº 903/90.

Provisória e a Legislação pertinente mantida em vigor. Nesse sentido, o art. 6º da Medida Provisória nº 249 estabelecia a desvinculação dos benefícios ao salário mínimo.

Assim, a imprevisibilidade de entendimento entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre os referidos planos adia, "sine die", aquela desvinculação e provoca elevação real do patamar da despesa com benefícios previdenciários, colocando em risco toda a estratégia de equilíbrio das contas públicas, objetivo inadiável para a estabilidade econômica.

Ademais, o referido Projeto, no seu artigo 10, ao reeditar o texto que aumenta a alíquota do FINSOCIAL para 2%, o que constava da Medida Provisória nº 249, adicionou dispositivo que transfere a competência da arrecadação daquela contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Sobre este fato, observa-se que o dispositivo implica a manutenção e aprofundamento de uma situação anacrônica, que mantém organismos federais, paralelos, de arrecadação, fiscalização e controle financeiro, o que torna contraditório com a necessidade premente de unificação de esforços que permitam o aumento da eficiência na administração financeira dos recursos públicos.

Objetivamente, a proposta contida no art. 10 apresenta os seguintes aspectos negativos:

a) não atende a princípios da racionalidade econômica e administrativa, uma vez que a fiscalização e a arrecadação do FINSOCIAL já estão perfeitamente estruturadas no Departamento da Receita Federal, com todos os controles operacionais em pleno funcionamento;

b) a fiscalização do FINSOCIAL - imposição de natureza tributária, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal - está intimamente ligada aos procedimentos de fiscalização do imposto de renda, motivo pelo qual será extremamente penoso, em especial para os contribuintes, duas fiscalizações para apurar bases de cálculo semelhante;

c) o Departamento da Receita Federal já tem sua equipe de auditores fiscais voltada para essa atividade, com vasta experiência e sem necessidade de treinamento específico, pois a fiscalização, especialmente das contribuições sociais, envolve profundos conhecimentos de apuração de resultados contábeis, cujos critérios estão regulados não somente na legislação fiscal como na Lei das Sociedades Anônimas;

d) a fiscalização do Instituto Nacional do Seguro Social é dirigida, exclusivamente, para a contribuição previdenciária, cuja

Continuação da Mensagem nº 903/90.

base de cálculo é a folha de salários, totalmente estranha à base de cálculo do FINSOCIAL;

e) como resultado da ação fiscal, tem-se o acréscimo do faturamento, que traz como consequência uma elevação imediata da base de cálculo do FINSOCIAL, vínculo que poderá ser perdido com a duplicação de entidades fiscalizadoras e, conseqüentemente, perda de receitas;

f) o deslocamento da competência importa ainda em despender esforços em duplicidade para se atingir um único objetivo, implicando gastos de recursos financeiros, tão escassos, com atividades idênticas. Além do mais, no caso de julgamento de um auto de infração das contribuições, haverá também um desperdício de mão-de-obra, com riscos, inclusive, de decisões contraditórias;

g) a agilização de ingressos para contabilização no Tesouro, sem trânsitos intermediários, através, principalmente, de seu elemento natural, o DARF, evita a obrigação do Tesouro Nacional de remunerar seus próprios recursos em mãos de terceiros.

Pelo exposto, observa-se que, além dos óbices anteriormente apontados, a inviabilidade do projeto, que os artigos ora vetados acarretariam, também se manifesta pela impossibilidade de se aceitar o deslocamento da competência da arrecadação e fiscalização do FINSOCIAL para o INSS.

Cabe, portanto, o veto por desatendimento ao interesse público.

Artigo 16

"Art. 16 - Revogam-se o § 3º do art. 1º do Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, e demais disposições em contrário."

Razões do veto

Ao revogar o § 3º do artigo 1º do Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, o texto aprovado pelo Congresso Nacional faz incidir sobre a receita bruta das exportações contribuição para a Seguridade Social à alíquota de 2%.

Conquanto represente significativo aporte de recursos à Seguridade Social, esse dispositivo traz implicações diretas sobre o comércio exterior brasileiro, elevando sobremaneira o custo das mercadorias destinadas ao mercado externo e implicando perda

Continuação da Mensagem nº 903/90.

imediate de competitividade do produto nacional, o que acarretaria efeitos nefastos ao desempenho da política econômica do País. A própria Constituição Federal, em seu artigo 153, § 3º, inciso III, dá o exemplo da proteção à competitividade do produto nacional, isentando aqueles produtos do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI.

Estas, Sr. Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, em 12 de dezembro de 1990.