00100.169840/2017-14

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXXII SUP. ÚNICO AO Nº 165, QUARTA-FEIRA, 1º DE NOVEMBRO DE 2017

PARECER Nº 1/2017

Da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a contabilidade da Previdência Social

BRASÍLIA - DF

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE)
Presidente

Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)
1º Vice-Presidente

Senador João Alberto Souza (PMDB - MA)
2º Vice-Presidente

Senador José Pimentel (PT-CE)
1º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)
2º Secretário

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)
3º Secretário

Senador Zeze Perrella (PMDB-MG)
4ª Secretário

SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - Senador Eduardo Amorim (PSDB-SE)
2º - Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)
3º - Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)
4º - Senador Cidinho Santos (PR-MT)

DIÁRIO SENADO FEDERAL
EXPEDIENTE

Publicado sob a responsabilidade da Presidência do Senado Federal (Art. 48, RISF)

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

Ilana Trombka
Diretora-Geral do Senado Federal

Roberta Lys de Moura Rochael
Diretora da Secretaria de Atas e Diários

Quésia de Farias Cunha
Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar

Patrícia Gomes de Carvalho Carneiro
Coordenadora de Elaboração de Diários

Alessandro Pereira de Albuquerque
Diretor da Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen

Deraldo Ruas Guimarães
Coordenador de Registros e Textos Legislativos de Plenários

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 1, DE 2017

Da CPI DA PREVIDÊNCIA, sobre o processo Requerimento n°161, de 2017, do Senador Paulo Paim, que Requerem, nos termos do art. 58, §3º, da Constituição Federal, e dos arts. 145 a 153 do Regimento Interno do Senado Federal, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de sete membros titulares e cinco suplentes, para, no prazo de cento e vinte dias, com limite de despesas de R$ 100.000,00 (cem mil reais), investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e as despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos, sejam anistias, desonerações, desvinculações, sonegação ou qualquer outro meio que propicie a retirada de fontes da previdência, focando não somente nos valores, mas também nos beneficiários desses desvios.

PRESIDENTE: Senador Paulo Paim
RELATOR: Senador Hélio José

25 de Outubro de 2017

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2

SENADO FEDERAL

SF/17220.93080-00

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)

Relatório Final

Senador Paulo Paim
Presidente da CPIPREV

Senador Telmário Mota
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador Hélio José
Relator da CPIPREV

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

SF/17220.93080-00

Sumário

Apresentação.....7
Capítulo I Instalação, composição e objetivo da CPI 19
I. Instalação.....19
II. Composição.....19
III. Objetivo da CPIPREV.....20
Capítulo II Breve Histórico da Previdência Social no Brasil.....21
I. Os primórdios da questão previdenciária: do Império à década de 1920, a Lei Eloy Chaves e as caixas de aposentadoria e pensão.....21
II. A década de 1930 e a criação dos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's).....23
III. O período 1960-88: a criação do INPS e o sistema nacional de previdência e assistência social.....26
IV. A previdência e a nova ordem constitucional a partir de 1988.....29
V. Sistema Previdenciário: superavitário ou deficitário? A questão do papel da gestão pública da previdência.....37
Capítulo III A Seguridade Social e a Constituição 43
I. Conceito de Seguridade Social.....43
II. Princípios fundamentais da seguridade social na CF.....43
III. Financiamento da Seguridade Social.....48
IV. Hermeneutica Jurídica Constitucional do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e o desrespeito à vontade do Congresso Nacional....49
V. Regimes Previdenciários.....55
Capítulo IV O debate atual sobre as contas da Previdência Social.....64
I. Introdução.....64
II. As diferentes visões sobre o déficit.....64
III. Considerações Gerais.....87
Capítulo V As Renúncias de Receitas na Seguridade Social.....96
I. Conceituação e Base Normativa.....96
II. Contribuições de especialistas durante a CPI.....101

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

III. Renúncias fiscais na Previdência e na Seguridade Social.....108
IV. Considerações da CPI sobre as desonerações. 116
Capítulo VI A Controvérsia sobre o Déficit Futuro: as críticas às projeções atuariais do Poder Executivo 118
I. Os critérios utilizados pelo Poder Executivo 118
II. Análise do TCU.....124
III. Conclusões 138
IV. Das considerações da CPI 139
Capítulo VII Desvinculação das Receitas da União – DRU 142
I. Base Normativa e Histórico 142
II. Abordagens da DRU na CPI 147
III. A DRU tem aprofundado a Transferência de Recursos de Áreas Sociais para o Sistema da Dívida 159
IV. Considerações Finais.....164
Capítulo VIII Fraudes e Erros no Pagamento de Benefícios 167
I. Considerações gerais 167
II. Contribuições de especialistas durante a CPI.....168
III. Trabalhos de órgãos de controle da administração pública.....179
Capítulo IX Sonegação Fiscal e Inadimplência 183
I. Definições e Fundamentos Normativos 183
II. Contribuições de especialistas durante a CPI.....187
III. Estudos técnicos do SINPROFAZ e do TCU.....194
IV. Regimes de parcelamentos especiais – Refis 200
V. Extinção e Suspensão da Punibilidade: Estímulo à Impunidade.....202
VI. Representação Fiscal Penal: outro exemplo que estimula a impunidade 204
VII. Considerações da CPI com relação a Dívida com a Seguridade Social. 206
Capítulo X Conclusões Finais, Recomendações e Encaminhamentos 208
I. Conclusões Finais da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social do Senado Federal - CPIPREV.....208
II. Proposições Legislativas sugeridas como de iniciativa da CPIPREV ..232

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

III. Encaminhamentos 234
ANEXO I 237
ANEXO II 246
ANEXO III 263
ANEXO III (Alternativo) 270
ANEXO IV 274
ANEXO V 277
ANEXO VI 284
ANEXO VII 287
ANEXO VIII 291
ANEXO IX 299

SF/17220.93080-00

Tabelas e Gráficos

Tabela 1 – Resultado da Seguridade Social (2012-2016) 65
Tabela 2 – Resultado do RGPS (2016) 69
Tabela 3 – Despesas da Seguridade Social (2012-2016) 72
Tabela 4 - Receitas da Seguridade Social (2012-2016) 72
Tabela 5 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social– ANFIP (2010-2015) 75
Tabela 6 - Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU (2005, 2008, 2012 a 2015) 77
Tabela 7 - Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do Governo (2005, 2008, 2012 a 2015) 78
Tabela 8- Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social (2005, 2008, 2012 a 2015).....80
Tabela 9- Receitas, Despesas e o Resultado da Seguridade Social de 2005 a 2016.....84
Tabela 10 - Receitas da Seguridade Social em Valores Constantes de 2013 a 2016 e as Diferenças em Relação a 2016 85
Tabela 11 - Estimativa de Renúncia Fiscal Previdenciária – SIMPLES Nacional (2006-2017) 99
Tabela 12 - Renúncia de Receita Previdenciária em R$ milhões (2011-2016).....104

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 13 – Gastos Tributários – Projeções PLOA 2017 por Tipo de Tributo e Gasto Tributário.....109
Tabela 14 - Estimativas de Renúncia da Contribuição Previdenciária para os Anos de 2018, 2019 e 2020 110
Tabela 15 – Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas 2014 – Descrição Legal por Tributo – Contribuição para a Previdência Social ...111
Tabela 16 – Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas por Tipo de Tributo e Gasto Tributário 2012 a 2017.....112
Tabela 17 - Renúncias Previdenciárias e Necessidade de Financiamento do RGPS (2014-2016).....113
Tabela 18 - Gastos Tributários – Contribuição Previdenciária – 2007 a 2016.....113
Tabela 19 - Renúncias de Receitas da Seguridade Social por Espécie Tributária (2007-2016) em R$ milhões.....115
Tabela 20 - Impacto de desonerações especificas na construção do Déficit do RGPS (2016) 116
Tabela 21 - Evolução das principais variáveis para projeção de longo prazo 2018/2060 em % do PIB 120
Tabela 22 - Evolução da Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS (Em R$ milhões correntes e em % do PIB): 2018/2060 121
Tabela 23 Déficit Nominal do RPPS/União – PLN 02/16 e PLN 01/17...140
Tabela 24 - Estimativa da DRU em R$ milhões- 2017.....143
Tabela 25 - DRU – Histórico (1994-2023) 146
Tabela 26- Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015) 151
Tabela 27- Receitas Desvinculadas e Resultado da Seguridade Social (2005-2016) - R$ bilhões 153
Tabela 28 - Receitas e Despesas Previdenciárias Associadas aos Militares das Forças Armadas e seus Dependentes - Janeiro a Dezembro de 2016 .158
Tabela 29 - Forças-Tarefa Previdenciárias - Resultados 2016 – Ações Conjuntas.....173
Tabela 30 - Forças Tarefa Previdenciárias - Ações Conjuntas – Resumo 2003-2016.....173
Tabela 31 - Sonegações Previdenciárias de Contribuições Relacionadas ao Trabalhador (2012-2015) 188
Tabela 32 - Estimativa de Arrecadação da Contribuição Previdenciária do Empregado e do FGTS em Decorrência da Formalização de Vínculos (2012-2015).....190
Tabela 33 - Parcelamentos Especiais – Adesões, Ativos, Exclusões e Liquidações 200

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Gráfico 1 - Resultado da Seguridade Social com a Incidência da DRU (2002-2016) - Em R$ bilhões nominais e % do PIB.....66
Gráfico 2 - Resultado da Seguridade Social sem a Incidência da DRU (2005-2016) - Em R$ bilhões nominais e % do PIB.....68
Gráfico 3 - Receitas Primárias do Governo Federal, em valores constantes de 2005/2016 – R$ bilhões.....82
Gráfico 4 - Renúncia de Receita Previdenciária em R$ milhões (2011-2016).....105
Gráfico 5 - Quantidade de Vínculos das Principais Renúncias em milhões (2013-2016).....106
Gráfico 6 - Renúncias de Receitas da Seguridade x Variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (2007-2016)-.....114
Gráfico 7 -Projeção Atuarial do Déficit Previdenciário da União - Servidores Civis 122
Gráfico 8 -Evolução da Receita, Despesa e Déficit do RPPS (% PIB).....123
Gráfico 9 - Projeção atuarial com reposição de militares – FFAA (2017-2087).....124
Gráfico 10 -TCU - Necessidades de Financiamento da Seguridade Social e DRU (2007-2016) 156
Gráfico 11 - Orçamento Geral da União Executado em 2015 por Função 160
Gráfico 12 - Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados 1995-2015 161
Gráfico 13 - TCU - Inadimplência das contribuições previdenciárias (2007-2016).....196
Gráfico 14 - TCU - Inadimplência da Cofins, CSLL e PIS/PASEP (2007-2016).....197
Gráfico 15 -TCU - Créditos Previdenciários – situação em % (2011-2016) 198
Gráfico 16 -TCU - Créditos da Cofins, CSLL e PIS/PASEP – situação em % (2011-2016).....199
Gráfico 17 -Índice de Gini da Renda Domiciliar per capita (1994-2016) 215



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Apresentação

Após intenso trabalho legislativo concluímos o relatório que sistematiza os principais pontos abordados no âmbito da CPI da Previdência Social (CPIPREV), que examinou com profundidade a contabilidade, as fontes de custeio, os benefícios, e os aspectos controversos que envolvem a necessidade de recursos para o financiamento do sistema, especialmente o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

A instalação desta CPI foi motivada pelo grande debate que aflorou na sociedade brasileira após a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, de 2016, de autoria do Poder executivo, que sustenta a ocorrência de "déficit alarmante". Com o apoio inestimável da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas – COBAP, e diversas entidades da sociedade civil, foi criada a CPI com o intuito de apurar a contabilidade da Previdência Social, historicamente atacada pelo governo com discursos altamente controvertidos entre especialistas.

A Previdência Social é tema ainda muito pouco compreendido pela população, que desconhece o alcance estratégico de seus benefícios. Ao mesmo tempo é sensível à desinformação, e neste sentido assume relevo especial o papel da imprensa e todos os seus canais de comunicação.

É interessante observar que por mais que os meios de comunicação estejam disseminados no Brasil e no mundo, o acesso à educação previdenciária é quase inexistente.

A responsabilidade de transmitir informações como, por exemplo, a importância da contribuição periódica e permanente para a Previdência Social, que é o meio eficaz para a garantia de seus direitos sociais é negligenciada, e quando existe, é pouco instrutiva, e não dialoga com a realidade social e econômica do povo brasileiro.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Aumentar a proteção social é um desafio e deve ser encarada como prioridade por qualquer Governo. São milhões os brasileiros desprotegidos, que necessitam de um plano de inclusão previdenciária absolutamente sério, que não tenha como única premissa básica contribuições individuais, mas solidárias e seletivas que agreguem recursos para o financiamento de uma ampla e verdadeira seguridade social.

As garantias sociais de um povo são o maior fator de estabilidade econômica que se pode construir, pois amenizam as crises e criam as condições para que mais rapidamente elas sejam superadas.

Assim, é preocupante a tendência dominante de que a Previdência Social é um problema, quando na verdade é dela que surgem as melhores soluções para o desenvolvimento de uma nação forte economicamente.

Ao longo do relatório detalharemos o viés antissocial em que está fundamentada a reforma proposta pelo Governo. Observaremos que as soluções apresentadas para a "correção" do desequilíbrio das contas públicas é a imposição de severo e amplo sacrifício social cujo único foco é o corte desumano de despesas.

Após trinta e uma sessões de debates e audiências públicas que possibilitaram uma avaliação mais profunda da contabilidade previdenciária é possível aferir e afirmar com toda a convicção que o maior e mais grave problema da Previdência Social decorre da vulnerabilidade; da subtração via benefícios fiscais e desonerações; da fragilidade e da desvinculação das fontes de custeio do sistema de seguridade social.

Não é admissível qualquer discussão sobre a ocorrência de eventual déficit ou necessidade suplementar de financiamento do sistema de seguridade social sem a prévia correção das distorções afetas ao custeio.

Os casos emblemáticos de sonegação e apropriação indébita que recorrentemente são negligenciados por ausência de fiscalização e meios eficientes para sua efetivação são estarrecedores e representam um sumidouro de recursos de quase impossível recuperação em face da legislação vigente.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Além disso, a lei ao invés de premiar o bom contribuinte premia a sonegação e até a apropriação indébita com programas de parcelamento de dívidas (REFIS) que qualquer cidadão endividado desse país gostaria de poder acessar.

Em outra direção, as desonerações, isenções, desvinculações de receitas próprias e vinculadas ao sistema de seguridade social fazem decrescer os recursos destinados à proteção social eficiente e culminam por gerar um déficit absolutamente artificial quando considerados os recursos subtraídos.

Esta CPI tem 268 documentos recebidos constituídos pelas mais diversas manifestações técnicas originadas dos diversos setores que formam o conjunto quadripartite de participação no sistema seguridade social envolvendo governo, empresários, trabalhadores e aposentados.

Todas as posições foram relatadas e consideradas neste relatório, de tal forma que fatos não foram omitidos e que todos os interessados neste tema tenham à disposição ampla fonte de pesquisa para a formação de suas convicções.

Registre-se, ainda, numa outra perspectiva, que dados oficiais demonstram que, dos 5.570 municípios brasileiros, cerca de 70% deles têm no montante repassado aos aposentados e demais beneficiários do RGPS um volume maior de recursos que o valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além disso, em mais de 80% do total de municípios a verba originária da Previdência Social é superior à própria arrecadação municipal.

Não é possível perder a noção do significado econômico da Previdência Social e do impacto que medidas impensadas podem trazer de malefícios ao país, inclusive para a arrecadação federal e o equilíbrio das contas públicas ao longo do tempo.

Da mesma forma, é importante frisar que ficou demonstrado ao longo dos nossos trabalhos, que os ajustes desencadeados pelas Reformas Previdenciárias implementadas na Constituição Federal a partir de 1993, levaram a estabilização da despesa com o Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais e que esta é a tendência que resultará até 2060 em uma diminuição desta despesa na sua relação percentual com o PIB.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Por fim, importante ressaltar, que os dados previdenciários são afetados pelo desempenho conjuntural da economia que impacta sazonalmente a arrecadação das contribuições sociais.

Trata-se, portanto, de variável provisória, que deve ser ponderada em qualquer análise de longo prazo, como é o caso das projeções elaboradas para cenários futuros.

Antes de encerrar, gostaria de registrar o meu agradecimento especial aos incansáveis colaboradores do meu Gabinete, nas pessoas do Dr. Roslano Jefferson Rodrigues, da Dra. Iara Bastos Cavalcante e toda minha assessoria.

Da mesma forma, agradecer aos servidores do Senado Federal:

Felipe Geraldes – Secretário da CPIPREV;
Marcelo Assaife – Secretário Adjunto da CPIPREV;
Eduardo Bruno – Coordenador de Comissões;

Eduardo Andres F. Rodrigues - Consultor de Orçamentos;
André Miranda Burello – Consultor de Orçamentos;
José Pinto da Mota Filho – Consultor Legislativo;
Mário Lisboa Theodoro – Consultor Legislativo;
Roberta Maria Corrêa de Assis – Consultora Legislativa;

Ana Maria Cristina Barbosa Labarrère – CONLEG/NALEG;
Andreza Rios de Carvalho – CONLEG/NALEG;
Breno de Lima Andrade – CONLEG/NALEG;
Eduardo dos Santos Ribeiro – CONLEG/NALEG;
Heloísa Guzzi Campos – CONLEG/NALEG;
Melina Barroso Phillipsen – CONLEG/NALEG;
Paulo Tominaga – CONLEG/NALEG;
Roberta Lima Barreto – CONLEG/NALEG.

Registramos, ainda, a valiosa contribuição para os trabalhos e debates desta CPI dos Srs. Luiz Alberto dos Santos e Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira, também membros do corpo de Consultores Legislativos desta Casa.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

No mesmo sentido, registramos a grande colaboração prestada aos trabalhos da CPIPREV pelo Sr. Cláudio Siqueira Barbosa, Assessor Legislativo, Luiz Roberto Pires Domingues Junior, ex-Coordenador-Geral de Seguridade Social do Ministério do Planejamento, pela Sra. Rachel Gonçalves dos Santos, Especialista em Relações Governamentais, pelo Sr. Bruno Pimentel Saviotti, Jornalista.

Agradecemos, também, o trabalho coletivo e zeloso da equipe de Taquigrafia, Comunicação Social, Polícia Legislativa e demais servidores e assessores legislativos dos Membros desta Comissão, serviços auxiliares e direção desta Casa.

Por fim, registramos e agradecemos a participação de todos os que participaram das audiências públicas realizadas pela CPIPREV, relacionados a seguir:

Achilles Linhares de Campos Frias - Presidente do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional - SINPROFAZ
Adriane Bramante de Castro Ladenthin – Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP
Alessandro Tomao - Superintendente Executivo do Jurídico do Banco Santander
Alex Canuto - Representante da Pública - Central do Servidor
Alexandre Caso - Representante da Central da Classe Trabalhadora - Intersindical
Ana Celia Fidalgo da Silva - Superintendente Executiva Jurídica das Lojas Americanas
Ana Paula Vitali Janes Vescovi - Secretária do Tesouro Nacional
André Nicolau Heinemann Filho - Coordenador da Coordenadoria Jurídica da Sociedade Campineira de Educação e Instrução
Antônio Carlos Cordeiro - Representante da INTERSINDICAL - Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora
Antonio César de Araújo Freitas - Representante do Instituto Presbiteriano Mackenzie
Antonio Ibarra - Representante do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
Antônio José de Carvalho Araújo - Vice-Presidente da 5ª Região da Associação dos Juízes Federais do Brasil

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Antonio Rodrigues da Silva - Presidente da Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais - ANPPREV
Aristides Veras dos Santos - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG
Arnaldo Faria de Sá - Deputado Federal
Artur Bueno de Camargo - Representante do Fórum Sindical dos Trabalhadores e da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins – CNTA Afins
Artur Carlos de Morais - Sindicato dos Servidores Integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Externas do DF - SINDAFIS
Benedicto Celso Benício Júnior - Representante da Marchesan Implementos e Máquinas Agrícolas Tatu S.A.
Carlos Eduardo Chaves Silva - Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados
Carlos Fernando da Silva Filho - Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT
Carlos Patrick Silva - Professor da Universidade Federal do Pará
Carlos Renato Lisboa Frances - Professor da Universidade Federal do Pará
Cláudio Dutra Crespo - Diretor de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Cláudio Marcio Oliveira Damasceno - Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL
Cleusimar Alves de Andrade - Presidente da Associação Recicle a Vida
Clodoaldo Batista Neri Júnior - Diretor- Executivo da Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social - ANADIPS
Clóvis Scherer - Coordenador Adjunto do DIEESE
Cristiano Neuenschwander - Procurador-Geral Adjunto de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS
Denise Lobato Gentil - Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Deputado Arthur Maia - Em 21/08/2017 às 15h. Reunião
Diego Monteiro Cherulli - Secretário Geral do Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário e Diretor de Assuntos Parlamentares do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Dirce Namie Kosugie - Representante do Movimento Acorda Sociedade e Presidente do Grupo de Estudos Previdenciários Wladmir Novaes Martins.
Divinato Ferreira da Consolação - Presidente da Federação Interestadual dos Policiais Civis da Região Centro Oeste e Norte - FEIPOL
Dom Leonardo Ulcrich Steiner - Secretário-Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB
Edson Vismona - Presidente do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial
Eduardo Fagnani - Professor da Universidade de Campinas
Eli Iola Gurgel de Andrade - Professora da Universidade Federal de Minas Gerais
Erlon Sampaio de Almeida - Representante da Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União
Ernesto Lozardo - Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Fabio Chilo - Representante da JBS
Fábio Francisco Esteves - Presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal e Territórios
Fábio Granja - Secretário de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social do TCU
Fábio Henrique de Sousa Coelho - Diretor-Superintendente da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC
Fábio Henrique de Sousa Macedo - Auditor do Tesouro Municipal de Recife
Fábio Zambitte Ibrahim - Advogado Especialista em Direito Previdenciário
Fabrício da Soller - Procurador-Geral da Fazenda Nacional
Felipe Ricetti Marques - Representante da Swift Armour
Felipe Scudeler Salto - Diretor-Executivo da Instituição Fiscal Independente - IFI
Flávio Roberto Ferreira de Lima - Magistrado do Tribunal Regional Federal da 5ª Região
Flávio Werneck Meneguelli - Vice-Presidente da Central dos Sindicatos Brasileiros
George Alberto de Aguiar Soares - Secretário de Orçamento Federal

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Geraldo Roberto Gomes - Representante da Megafort Distribuidor Importação e Exportação Ltda
Guilherme Delgado – Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
Guilherme Guimarães Feliciano - Presidente da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho - ANAMATRA
Guilherme Pfeifer Portanova - Advogado
Heleno Torres - Professor Titular da Universidade de São Paulo
Heraldo Geres - Representante da Marfrig Global Foods
Hugo Cavalcanti Melo Filho - Presidente da Associação Latino-Americana de Juízes do Trabalho
Iágaro Jung Martins - Subsecretário de Fiscalização da Receita Federal do Brasil
Igor Roque - Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais
Jaira Maria Alba Puppim - Representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
Jane Lucia Wilhelm Berwanger - Advogada
Jânio Bosco Gandra - Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis - COBRAPOL
Jayme Martins de Oliveira Neto - Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros
Jonas Dietrich - Representante de SET Sociedade Educacional Tuiuti Ltda
Jordan Alisson Pereira - Representante do Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central - SINAL
Jorge Rachid - Secretário da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda
José Bezerra da Rocha - Vice-Presidente da Associação Nacional dos Técnicos de Fiscalização Federal Agropecuária - ANTEFFA
José Delfino Lima - Representante da Associação Brasiliense de Engenharia e Segurança do Trabalho - ABRAEST
José Gozze - Representante da Pública – Central do Servidor
Julio Flávio Gameiro Miragaya - Presidente do Conselho Federal de Economia - COFECON
Kaizô Beltrão - Professor da Fundação Getúlio Vargas
Kléber Cabral - Vice-Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - UNAFISCO
Leci Brandão - Deputada Estadual - SP



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Leonardo de Melo Gadelha - Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social -INSS
Leonardo José Rolim Guimarães - Consultor da Câmara dos Deputados
Lourival Litaiff Praia - Secretário Municipal de Finanças de Manaus
Luciano Fazio - Especialista em Previdência Social
Luiz Alberto dos Santos - Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Previdência Social - SBPS
Luiz Roberto Pires Domingues Júnior - Auditor de Atividades Urbanas especialidade Vigilância Sanitária
Luíza Cristina Fonseca Frischeisen - Subprocuradora-Geral da República
Manuel de Medeiros Dantas - Representante de OAB-DF
Marcelino Silva da Silva - Professor da Universidade Federal do Pará
Marcelo Caetano - Secretário de Previdência do Ministério da Fazenda
Marcelo Fernando Borsio - Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - FENADEPOL
Marcelo Santos Dall'Occo - Diretor de Auditoria Fiscal do Banco Bradesco
Marcos Brasiliano Rosa - Superintendente Nacional de Contabilidade e Tributos da Caixa Econômica Federal
Maria Lúcia Fatorelli - Representante da Auditoria Cidadã da Dívida
Maria Teresa Pacheco Jansen - Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego
Mariana Furtado Arantes - Conselheira do Conselho Federal de Serviço Social
Marília Vieira Machado - Instituto Brasileiro de Atuárias - IBA
Mário Jorge dos Santos Filho - Diretor de Assuntos Legislativos da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS
Maura Feliciano - Representante do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
Maurício Oliveira - Assessor Econômico da Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos, Representante de Warley Martins Gonçalles, Presidente da Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos – COBAP

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Mauro José da Silva - Diretor de Estudos Técnicos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - UNAFISCO

Michel Iorio Gonçalves - Representante da Associação de Base dos Trabalhadores do Judiciário do Estado de São Paulo

Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça - Advogada-Geral da União

Moacyr Roberto Tesch Auersvald - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade - CONTRATUH

Mozarte Simões - Representante da Federação de Sindicatos das Universidades Brasileiras - FASUBRA

Norma Angélica Reis Cardoso Cavalcanti - Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

Octavio Bulcão - Diretor Global Tributário da Vale S.A

Padre Maurício da Silva Ferreira - Reitor da Universidade Católica do Salvador

Paulo Augusto Seifert - Presidente da Associação Educacional Luterana do Brasil - AELBRA

Paulo Lino - Representante do Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central-SINAL

Paulo Penteado Teixeira Junior - Representante da Associação Paulista do Ministério Público - APMP - Representante da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP

Paulo Pompilio - Diretor de Relações Institucionais da Companhia Brasileira de Distribuição

Paulo Teles de Castro Domingues - Delegado de Polícia Federal

Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira - Consultor Legislativo do Senado Federal

Pedro Lopes de Araújo Neto - Diretor para Assuntos Parlamentares e Relações Institucionais da Fenafisco

Peterson Ruan Aiello do Couto Ramos - Secretário da Fazenda do Município de Guarulhos

Raimundo Júnior Mangabeira Gonçalves - Gerente da Diretoria Contadoria do Banco do Brasil

Renato Conchon - Coordenador do Núcleo Econômico da Confederação Nacional da Agricultura - CNA

Renato Lopes Becho - Juiz Federal

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

René Vicente - Representante da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil-CTB
Ricardo Patah - Presidente da União Geral dos Trabalhadores - UGT
Rivânia Moura - Professora da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte
Roberto Carvalho Veloso - Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil
Roberto Franklin de Leão - Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE
Roberto Veloso - Presidente da Associação dos Juízes Federais – AJUFE
Rosana Colen Moreno - Representante da Nova Central Sindical dos Trabalhadores - NCST e da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB
Sérgio Castro - Representante do Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil - SINDRECEITA
Sérgio Gordon - Superintendente Jurídico Tributário do Itaú Unibanco
Sérgio Leme dos Santos - Representante da Dedini S/A Indústrias de Base
Silvana Abramo Margherito Ariano - Secretária-Geral da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
Silvia Helena de Alencar Felismino - Diretora de Assuntos Parlamentares do SINDIRECEITA
Solon Venâncio de Carvalho - Professor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Teonílio Barba - Deputado Estadual - SP
Thais Maria Riedel de Resende Zuba - Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito Previdenciário da Ordem dos Advogados do Brasil
Theodoro Vicente Agostinho – Professor e Advogado
Tônia Galetti - Representante da Força Sindical
Valeir Ertle - Secretário Nacional de Assuntos Jurídicos da Central Única dos Trabalhadores - CUT
Vanessa Vieira de Mello - Magistrada do Tribunal Regional Federal da 3ª Região
Vilson Antonio Romero - Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

Waldemir Soares - Representante da Central Sindical e Popular - CSP-Conlutas
Wellington Viturino de Oliveira - Procurador-Chefe da Dívida Ativa da 3ª Região

e

Raul Aragão, Assessor da Frente Parlamentar da Previdência, **In memoriam.**

SF/17220.93080-00

A todos o meu reconhecimento pelo trabalho realizado.

Sala da Comissão, 23 de outubro de 2017.

Senador HÉLIO JOSÉ
Relator

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Capítulo I
Instalação, composição e objetivo da CPI

I. Instalação

A Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV) foi instituída pelo Requerimento nº 161, de 2017, aprovado pelo Plenário do Senado Federal, e instalada em 26 de abril de 2017, com prazo final para a conclusão de seus trabalhos em 8 de setembro de 2017.

Em face da aprovação do Requerimento n° 647, de 2017, os trabalhos desta CPI foram prorrogados até 6 de novembro de 2017.

II. Composição

A CPIPREV é composta por 7 (sete) Senadores (as) titulares, além de 5 (cinco) suplentes, a saber:

Membros Titulares

Senador PAULO PAIM – Presidente
Senador TELMÁRIO MOTA – Vice-Presidente
Senador HÉLIO JOSÉ – Relator
Senador LASIER MARTINS
Senadora ROSE DE FREITAS
Senador JOÃO CAPIBERIBE
Senador ROMERO JUCÁ

Membros Suplentes

Senador JOSÉ PIMENTEL
Senador DÁRIO BERGER
Senador JOSÉ MEDEIROS
Senador ANTÔNIO CARLOS VALADARES
VAGO - por falta de indicação do Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

III. Objetivo da CPIPREV

O objetivo fundamental desta CPIPREV é esclarecer a opinião pública brasileira sobre a real situação da Previdência Social em todos os seus aspectos, especialmente em relação a sua sustentação econômico-financeira.

As conclusões deste trabalho de investigação parlamentar servirão de subsídio aos demais membros do Congresso Nacional, por ocasião da análise e deliberação sobre eventuais reformas a serem implementadas no sistema, inclusive em relação à Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) nº 287, de 2016, da iniciativa do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Capítulo II
Breve Histórico da Previdência Social no Brasil

I. Os primórdios da questão previdenciária: do Império à década de 1920, a Lei Eloy Chaves e as caixas de aposentadoria e pensão

Algumas iniciativas associadas à ideia de previdência no Brasil já se faziam presentes na época do Império, beneficiando categorias isoladas, como no caso dos funcionários dos Correios, de algumas das ferrovias existentes, da Imprensa Nacional, entre outros. Estas se consubstanciaram na criação dos chamados Montepios, fundos de seguros financiados pelo governo, e que se circunscreviam aos trabalhadores do setor público: militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais. [1]

Além dos Montepios havia ainda organizações de cunho privado da lavra de alguns grupos sociais, notadamente ligados por laços de nacionalidade. Em face da aceleração do processo de urbanização, do crescimento industrial e do aparecimento de uma incipiente classe laboral moderna, surge por parte dos próprios trabalhadores a preocupação com a criação de mecanismo de proteção contra acidentes incapacitantes, morte ou mesmo idade avançada para o trabalho.

Começam a aparecer assim as chamadas sociedades beneficentes criadas localmente por segmentos de trabalhadores em sua maior parte imigrados de países diversos, com destaque para os portugueses, italianos e alemães. Em São Paulo, na década de 1910, já haviam se consolidado várias dessas sociedades[2].

O Estado brasileiro inicialmente não se mobilizou no sentido de organizar, regular ou mediar, de forma efetiva e sistemática, tais empreendimentos. Só em 1923, com a entrada em vigência da Lei Eloy Chaves, institucionaliza-se a existência das chamadas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's). Essa Lei é considerada o marco de criação da Previdência Social no Brasil.

[1] Ver MALLOY, James. A Política da Previdência Social no Brasil. Rio de janeiro, Graal. 1986, pp. 48-54.

[2] Um exemplo importante foi o da *Società Italiani Uniti*, uma associação italiana que existiu em Araraquara-SP no período de 1920 a 1940. Sobre o assunto ver o artigo de Rosane Siqueira Teixeira intitulado "Imigrantes italianos e a *Società Italiani Uniti*: algumas considerações preliminares", Revista História Unisinos 11(1):58-71, Janeiro/Abril 2007.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A primeira CAP, criada em 1923, foi a dos empregados do setor ferroviário, sendo seguida três anos mais tarde por mais duas, ligadas aos portuários e aos marítimos.

As CAP's funcionavam de uma maneira bastante diferente das antigas associações e montepios, sobretudo por sua abrangência. A proteção se vinculava à integralidade dos trabalhadores da categoria profissional e não exclusivamente à determinada empresa ou localidade, ainda que as caixas funcionassem em regime de fundos específicos, ou seja, cada companhia ou empresa tinha sua Caixa.

Além disso, a CAP era um mecanismo estabelecido por Lei, o que significava, de forma pioneira, o estabelecimento de uma normativa de proteção social. Os benefícios fornecidos pelas CAP's eram de quatro tipos:

(i) aposentadoria por invalidez ou por tempo de serviço;
(ii) pensões aos dependentes de um segurado morto;
(iii) serviços de saúde e de compra de medicamentos a preços reduzidos e
(iv) auxílio-funeral.

A gestão dessas caixas ficava a cargo dos respectivos conselhos administrativos, cada qual formado por um superintendente, dois funcionários administrativos e dois funcionários gerais eleitos pelos empregados da empresa. O Estado se punha fora da gestão administrativa das caixas, bem como de seu financiamento. As CAP's tinham como receita basicamente as contribuições de trabalhadores e empregadores. Cada empregado destinava 3% de seu salário mensal e a participação das empresas era no montante de 1% de sua receita bruta anual[3].

[3] Além das contribuições patronais e empregatícias as CAP's contavam ainda com algumas fontes subsidiárias. A título de exemplo, no caso da CAP dos ferroviários haviam ainda as seguintes possibilidades de receitas: "*Art. 3º (...) c) a somma que produzir um augmento de 1 1/2 % sobre as tarifas da estrada do ferro; d) as importancias das joias pagas pelos empregados na data da creação da caixa e pelos admittidos posteriormente, equivalentes a um mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes; e) as importancias pagas pelos empregados correspondentes à differença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou augmentados de vencimentos, pagas tambem em 24 prestações mensaes; f) o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo publico dentro do prazo de um anno; g) as multas que attinjam o publico ou o pessoal; h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras; i) os donativos e legados feitos á, Caixa; j) os juros dos fundos accumulados.*" Lei Eloy Chaves, Decreto nº 4.682, de 24 de Janeiro de 1923.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O que importa aqui ressaltar é o caráter autônomo e semipúblico das CAP's. Os recursos financeiros bem como sua gestão eram de responsabilidade dos trabalhadores e das empresas.

O papel do Estado se restringia à regulação e à normatização das caixas, mediante a vigência da Lei e a criação do Conselho do Trabalho, respectivamente[4]. Originalmente, os fundos financiadores da previdência dos trabalhadores vinculados às CAP's, não contavam com recursos do Estado, o que de resto lhes garantia uma efetiva independência face à burocracia estatal.

O fato de o Estado não participar do bolo previdenciário e tendo em vista também que a própria Legislação garantia a gestão não-estatal das caixas, tornava pacificado, à época, o entendimento de que os recursos da previdência não corporificavam receitas do Estado.

Era consenso que os fundos previdenciários, não poderiam ser utilizados para outros fins que não os destinados à cobertura previdenciária dos trabalhadores vinculados às CAP's e seus dependentes. Essa posição começará a sofrer o ataque de interpretações diversas, sobretudo a partir dos anos 1930, com a revisão do aparato previdenciário promovida pelo Governo Vargas.

II. A década de 1930 e a criação dos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's)

As mudanças políticas proporcionadas pela chamada Revolução de 1930 representaram uma nova etapa na vida social e econômica do Brasil. O projeto reformista que passa a ser implantado com a entrada em cena do governo de Getúlio Vargas tinha no protagonismo do Estado como condutor do processo de desenvolvimento sua principal bandeira.

O intervencionismo estatal, em parte inspirado em experiências vivenciadas por outros países, sobretudo da Europa Central, mas também fruto de reflexões de intelectuais nacionalistas como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Alberto Torres, ganha maior importância. Nessa

[4] O Conselho do Trabalho era a entidade pública reguladora com o escopo de proporcionar aconselhamento sobre temas ligados à previdência social e às relações de trabalho. Ver Malloy, op.cit. p. 50.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

perspectiva as questões ligadas ao exercício do trabalho, às relações de trabalho e à organização dos trabalhadores passam a ter uma maior centralidade no que tange à própria intervenção e regulação estatal.

O Estado cria novas instâncias ministeriais, com destaque para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930 e responsável pela nova formatação legal e institucional da relação capital-trabalho. A questão previdenciária torna-se um dos principais itens da agenda governamental. A implantação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) entra na ordem do dia. Em contraposição ao antigo regime das CAP's, os Institutos de Aposentadoria e Pensão ampliam o alcance da previdência social, dando-lhe ainda um caráter diverso.

Com efeito, os IAP's estavam organizados por categoria profissional e não mais por empresas, como no caso das CAP's. Além disso, o Estado passa a exercer um papel muito mais ativo na organização e na gestão desses institutos. O antigo Conselho do Trabalho ganha nova roupagem, passando a funcionar agora no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ampliando sua área de atuação para bem além dos limites de órgão consultivo. O Estado passa a ser responsável pela definição e delimitação das categorias profissionais, base da atuação dos IAP's.

Durante quase duas décadas houve uma convivência entre os dois modelos: as CAP's, como modelo privado, e os IAP's, como modelo estatal. Só em 1953, com a criação da CAPFESP (Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e das Empresas do Serviço Público), organismo que reuniu e unificou diversas caixas, houve a unificação do padrão de funcionamento do sistema previdenciário dentro do aparelho do Estado. Desse modo, como afirma Wanderley Guilherme dos Santos em sua obra Cidadania e Justiça:

> *"Todas as grandes categorias profissionais passaram a receber benefícios e serviços de instituições sob o patrocínio majoritariamente estatal, em sua administração e política (...)" (p.30)*

De fato, os IAP's constituíam-se em estruturas autárquicas subordinadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Com o advento dos IAP's, o núcleo duro do sistema previdenciário passa a ser incorporado ao Estado. A burocracia e a administração dos recursos da

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

previdência são absorvidas pela máquina estatal[5]. Essa anexação da previdência social ao organograma governamental trará fortes implicações à trajetória do sistema previdenciário brasileiro, como será focalizado mais adiante.

O primeiro instituto a ser criado foi o IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos), em 1933, pelo Decreto nº 22.872, de 29 de junho. A este se seguiram o IAPC (Comerciários), o IAPB (Bancários) ambos em 1934, o IAPI (Industriários) em 1936, o IPASE (Servidores do Estado) e o IAPETEC (Empregados em Transportes e Cargas), ambos em 1938, entre outros[6]. De um modo geral, os IAP's centravam seus serviços na oferta dos seguintes benefícios: aposentadoria por velhice e invalidez; pensão aos beneficiários dos associados ativos ou aposentados que falecerem; e auxílio-funeral.

Havia também uma cláusula na legislação que possibilitava a concessão de outros benefícios como assistência médica, cirurgia hospitalar, auxílio-maternidade, auxílio-enfermidade e pecúlio, sujeitos, ou não, a contribuição complementar. (Oliveira e Teixeira, Imprevidência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil, Petrópolis, Ed. Vozes, 1989, 2ª ed. p.75).

Nessa nova organização do sistema previdenciário o Estado passa a ser um dos financiadores da Previdência. A ideia da gestão tripartite, envolvendo trabalhadores, empresários e governo, foi uma das bases do discurso oficial para a reorganização do sistema. Na prática, no entanto, o Estado consolidou seu protagonismo na gestão da previdência, mas no que tange ao financiamento, a contribuição do Estado nunca se efetivou de forma plena, limitando-se a algo residual, de base tributária indireta, notadamente para garantir o funcionamento da administração.

Esse ponto merece destaque. O protagonismo do Estado na organização e gestão administrativa e financeira da previdência social, que

[5] Com o advento dos IAP's, é criado o cargo de Presidente (ou Diretor Presidente) para cada um dos Institutos, com poderes acima dos Conselhos e cujo dignatário era designado pelo Governo Federal. Instituía-se assim a vinculação direta da Previdência às instâncias governamentais.

[6] Àqueles seguiram-se: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores (1939); o **ISS** - Instituto de Serviços Sociais do Brasil (1945); o **IAPTEC** –incorporação do Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas ao da Estiva que passou a se chamar Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas (1945); a **CAPFESP** - Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e de Empresa do Serviço Público (1953);o **IAPFESP** - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (1960, extinta a CAPFESP).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

se consolida nos anos 1930, não significou a concretização de uma sólida contrapartida financeira. Ao contrário, a contribuição financeira estatal para o sistema previdenciário sempre foi residual, restrita e condicionada a interesses governamentais nem sempre convergentes com as necessidades daquele sistema.

Essa omissão vai se tornar uma das principais características da atuação do Estado face à previdência social e terá relevante papel na deterioração da saúde financeira do sistema. De um lado, o Estado contribui residualmente e, de outro, passa a se utilizar do fundo previdenciário como receita própria, para execução de políticas e ações que pouco ou nada têm a ver com a questão previdenciária. Esse cenário perdura até os dias atuais.

III. O período 1960-88: a criação do INPS e o sistema nacional de previdência e assistência social

Os anos 1960 consolidam o processo de unificação da previdência social brasileira. Inicialmente, com a entrada em vigor da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), que cria um estatuto legal para todos os institutos, uniformizando os benefícios e serviços prestados. A cobertura urbana é complementada em 1963 com a edição pelo Governo do Estatuto do Trabalhador Rural, como forma de alcançar, ainda que de forma bastante incipiente, a mão-de-obra do campo[7].

Em 1966 é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com base na fusão de todos os institutos à exceção do IPASE. Nesse mesmo ano o governo promove outra medida relevante visando o trabalhador, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o fim da estabilidade no emprego. No ano seguinte, o INPS passa também a cuidar do seguro de acidentes do trabalho. Outras medidas importantes no âmbito da proteção ao trabalhador foram a criação do PIS (Programa de Integração Social) e do PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), ambos em 1970. Do mesmo modo, em 1971, com a criação do PRORURAL, são estabelecidas as bases de financiamento de uma ainda incipiente previdência rural.

Em 1974 o governo cria o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), ampliando o escopo governamental ao incluir a área de assistência social na perspectiva de proteção ao trabalhador.

[7] Ver SANTOS, W. G. dos, op.cit. p. 31.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Na esteira dessas mudanças, em 1977 foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que, além do INPS, engloba ainda o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência), o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), a LBA (Legião Brasileira de Assistência), a CEME (Central de Medicamentos) e a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social)[8].

Até 1988, a previdência social viveu momentos de instabilidades e incertezas. Após o golpe militar de 1964, finda-se na prática os últimos resquícios da gestão tripartite inaugurada nos anos 1930. Com os novos arranjos institucionais, sobretudo a partir da criação do MPAS e do SINPAS, a burocracia do Estado assume o controle e a administração do sistema.

Os trabalhadores deixam de ser atores políticos, tolhidos em sua organização em função do próprio período de exceção. Premido por interesses econômicos privados, o sistema previdenciário passa a privilegiar a contratação de serviços e os convênios com importantes segmentos da medicina privada.

Já no final dos anos 1960, observava-se uma crescente importância das despesas do INPS com a saúde, fruto do aumento da interferência sobre o sistema previdenciário por parte de setores politicamente ligados aos interesses da medicina privada. Note-se que o incremento dos gastos previdenciários com a compra de serviços médicos privados se deu em detrimento das próprias estruturas do INPS.

A compra de serviços junto a hospitais privados, e o estabelecimento de convênios com empresas de prestação de serviços de medicina de grupo assumem grande importância na despesa previdenciária. Segundo Oliveira e Teixeira, *"De 1969 a 1975 a porcentagem de serviços comprados a terceiros representou cerca de 90%, em média, da despesa geral do INPS"* (op.cit. p. 219).

Já em meados dos anos 1970, os desequilíbrios do sistema se acentuaram a ponto de pôr em risco a própria saúde financeira do sistema. A corrupção crescente, advinda principalmente da falta de controle sobre as despesas com a contratação de serviços de terceiros, passou a ser mais um

[8] Atualmente Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

elemento desestabilizador, contribuindo para o acirramento da crise da previdência vivenciada no início dos anos 1980.

Embora se possam identificar elementos de cunho mais ideológico com vistas à reformatação do sistema, a chamada crise da previdência dos anos 1980 teve fundamentalmente caráter financeiro. O déficit passa ser crescente atingindo, em 1980, Cr$ 40 bilhões e chegando rapidamente a explosivos Cr$ 150 bilhões já em início de 1981. O debate sobre a previdência ganha relevo no cenário político e o próprio governo declarou a virtual falência do sistema. (Oliveira e Teixeira, op.cit. p. 276). Em 1981, o Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro, promove elevação das contribuições de empresas e empregados.

SF/17220.93080-00

Some-se a isso o fato de que, em um ambiente fortemente inflacionário como o vivenciado pelo país no início dos anos 1980, os bancos passaram a ganhar com a administração dos recursos previdenciários arrecadados, por meio da retenção por alguns dias do montante arrecadado, período no qual esse dinheiro era investido sem que os rendimentos dessa aplicação fossem repassados à Previdência. Além desse ganho, os bancos ganhavam com a cobrança de juros cobrados e taxas administrativas. No caso dos juros, fruto em última análise de artifícios contábeis, a previdência chegou a pagar diariamente, em 1981, cerca de Cr$ 100 milhões, acumulando uma dívida com os bancos que naquela época já perfazia Cr$ 100 bilhões.[9]

Além disso, a situação econômica recessiva vivenciada a partir da segunda metade da década de 1970, conjugada com a adoção de políticas de ajuste de cunho recessivo do início dos anos 1980, com aumento do desemprego reduziram fortemente as receitas previdenciárias. Some-se ainda, o recrudescimento da sonegação das empresas (inclusive empresas

[9] Segundo Oliveira e Teixeira, os bancos utilizavam-se de um artifício contábil denominado "caixa dupla" que consistia na existência de duas contas: uma de entrada, onde eram depositados os recursos arrecadados referentes às contribuições de patrões e empregados; outra conta de saída para pagamento dos benefícios. Os autores explicam o funcionamento da "caixa dupla": "*É facultado aos bancos reter os recursos arrecadados na primeira conta durante alguns dias, investindo-os antes de repassá-los à segunda conta, sem pagar correção ou juros por essa aplicação. Entretanto, como os bancos pagam as pensões e aposentadorias, mais os serviços comprados, mesmo quando a segunda conta não tem saldo para cobri-los, sacando no vermelho, registram neste caso os valores pagos como empréstimos à Previdência, sobre os quais são cobrados juros bancários. (...). Lucram assim os bancos duplamente com o mecanismo estabelecido. Por um lado, pela possibilidade de reter por alguns dias os recursos previdenciários em seu poder e investi-los como lhes for conveniente, Por outro lado, pela cobrança de juros sobre uma dívida que é como vimos, com frequência, mero resultado contábil*." (op.cit. pp. 179-180).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

públicas), verificado nesse mesmo período. Complementando esse cenário assistiu-se, ainda no início dos anos 1980, a uma expressiva redução das transferências da União para um patamar de 3,4% do total da receita previdenciária, sendo que no período 1970/73 esse percentual era da ordem de 10%.

Esse é o cenário no qual se encontrava a previdência nos anos 1980. O rombo das contas passou a assumir proporções gigantescas em função de uma série de desequilíbrios advindos de omissões e descaminhos por parte do Estado, de sonegações e artifícios contábeis, por parte das empresas, bem assim da ausência de uma concertação social sobre os rumos e objetivos do sistema.

É esse o sistema previdenciário que o legislador constituinte vai encontrar e para o qual a Carta Magna de 1988 vai propor uma nova roupagem. A previdência social, no âmbito da nova Constituição, vai se consolidar como um dos pilares da Seguridade Social, como será visto a seguir.

IV. A previdência e a nova ordem constitucional a partir de 1988

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova etapa para Previdência Social, ora inscrita no âmbito do que a Carta Maior chamou Seguridade Social, constituída com base no tripé Saúde, Previdência e Assistência Social. A seguridade social reuniria assim benefícios e serviços destinados ao cidadão brasileiro, dentre os quais se destacam as aposentadorias e pensões, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o salário-família, o auxílio-reclusão, o Sistema Único de Saúde (SUS), além dos benefícios assistenciais como Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros.

De acordo com o texto constitucional, em seu art. 194, *verbis*:

> *"A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social." (CF)*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.





Observe-que o legislador constituinte originário teve a preocupação em estabelecer um conjunto integrado, na forma de um sistema de seguridade, conjunto este que, além de proporcionar a garantia de uma série de direitos ao cidadão, o fazia na perspectiva da construção de um Estado Social tendo por base os modelos de *Welfare State* europeus.

A experiência europeia no pós-Guerra logrou a edificação de uma pletora de direitos e serviços para o segurado e seus familiares, em maior ou menor grau, associados à condição de assalariamento.[10] De modo geral, mediante a contribuição dos trabalhadores das empresas e do próprio Estado, erigiu-se um fundo público com o escopo de financiar o Estado Social.

A experiência dos países desenvolvidos, sobretudo no caso da Europa, se deu mediante a constituição de uma base financeira sólida destinada a assegurar o pleno funcionamento e expansão do Estado Social. E não foi com outro intuito que o próprio texto constitucional de 1988 determinou a elaboração específica de um orçamento da seguridade social no âmbito da Lei Orçamentária Anual. O art. 165 da Constituição Federal, em seu §5º, II, estabelece que a lei orçamentária compreenderá, *verbis*:

> *"II - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público" (CF).*

Além disso, a Carta Magna de 1988, em seu art. 195, estabeleceu as fontes de custeio da seguridade, destacando-se, entre outras:

a) contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, a receita ou faturamento e o lucro;

b) contribuição do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, isentos os aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

c) contribuições advindas de receitas de concursos e prognósticos; e

[10] Sobre os diferentes tipos de Estado Social ver Sping-Andersen, G. *As três economias políticas do Welfare State*, in: The three worlds of welfare state. Princeton, Princeton University Press. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 1990.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

d) contribuição do importador de bens ou serviços do exterior.

O art. 195 prevê ainda, mediante lei ordinária, a criação de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade. (CF, art. 195 §4º).

Havia, portanto, de acordo com o alvedrio do constituinte originário, o estabelecimento de um sistema de seguridade social, galgado no tripé saúde-previdência-assistência, dotado de um conjunto estável de fontes de financiamento e com a possibilidade de inclusão de novas fontes para a manutenção e expansão do sistema. Na esteira do reforço ao preceito constitucional de participação social na gestão da seguridade, foi criado pela 8.212, de 1991, o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), com a atribuição de aprovar e submeter aos órgãos competentes os programas anuais e plurianuais e o orçamento da seguridade social na forma da Constituição Federal.

Desde sua criação, o CNSS foi a principal instância colegiada de deliberação superior com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil, exercendo as seguintes competências:

a) estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas;

b) acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas;

c) apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação de serviços;

d) aprovar e submeter ao Presidente da República programas anuais e plurianuais da seguridade social;

e) aprovar e submeter ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da seguridade social;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



f) estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais;

g) zelar pelo fiel cumprimento do disposto na legislação que rege a seguridade social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações;

h) divulgar, através do Diário Oficial da União, todas as suas deliberações; e

i) elaborar seu regimento interno.

O CNSS funcionou regularmente até 1998. A partir daí o órgão colegiado parou de se reunir, sendo alvo de um processo de desmobilização, no bojo das reformas do governo FHC. Este processo culmina com a edição da Medida Provisória nº 1.799-5, de 13 de maio de 1999, que extinguiu o Conselho.

O fim do CNSS significou um golpe mortal na seguridade social como sistema integrado. Não havia mais um órgão colegiado para fazer cumprir os preceitos constitucionais de integração da proteção social, de uma visão sistêmica das três áreas (saúde, previdência e assistência) bem como de uma gestão democrática e compartilhada da seguridade.

Tal fato se deu de forma a contrariar, inclusive, diretamente o texto constitucional, vez que a EC 20, de 1998, incorporou, ao art. 194 da Constituição, em seu parágrafo único, inciso VII, como um dos objetivos a serem perseguidos pela seguridade social, o "caráter democrático e descentralizado da gestão, **mediante gestão quadripartite,** com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados".

Contudo, ao apreciar a matéria, em 16 de setembro de 2002, nos autos da ADI 2.634, e ao contrário senso da redação do referido inciso, entendeu não estar presente omissão constitucional, em face da existência de conselhos específicos para cada um dos ramos da seguridade social.

Desmontada a perspectiva sistêmica da seguridade social inscrita originalmente na Constituição, as três áreas consolidam e reforçam sua autonomia administrativa e de gestão.

SF/17220.93080-00



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Operando de forma estanque, com conselhos próprios, instâncias de governança distintas e sem qualquer sincronia, Saúde, Previdência e Assistência Social perdem a vinculação. Como áreas distintas, passam a funcionar cada qual sob diretrizes e *modus operandi* próprios. O orçamento da seguridade passa a ser uma mera junção de partes que não se complementam de fato, nem dialogam. A perspectiva de seguridade social finda por se diluir por completo.

Assim, cada uma das áreas passa a ter fontes próprias e independentes de financiamento, assim como instâncias burocráticas e administrativas diversas. Desse modo, passa a fazer sentido, no debate público, a questão das contas da saúde, ou do déficit da previdência ou da assistência.

Ao se desfazerem os elos das três áreas, com o desmonte da ideia de sistema, as possibilidades de compensações e repasses financeiros de uma área para outra ficam impossibilitados. Ganha força desse modo o discurso governamental sobre o problema do déficit previdenciário, como que a decretar o fim da seguridade.

No que tange especificamente à Previdência Social, algumas mudanças administrativas importantes ocorreram no pós-Constituinte. Em 1990, o IAPAS e o INPS são fundidos para a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em 1993 é extinto o INAMPS.

A LBA e a FUNABEM (já transformada em 1990 em Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência) são extintos em 1995 e a CEME em 1997. A DATAPREV se mantém como a base da prestação de serviços de processamento de dados da Previdência.

Abre-se assim o período das alterações do governo sobre o sistema, no intuito de diminuir os custos da previdência, em prol de uma saúde financeira obtida com base na redução de direitos e benefícios dos segurados. As contas da Previdência passam a fazer parte da agenda de debates sobre o déficit público.

Já em 1998, o governo engendra o primeiro rol de grandes mudanças na Previdência com a aprovação da Emenda Constitucional n º

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



20. Esta, alterou o texto constitucional, com destaque para os seguintes pontos:

a) fim da aposentadoria exclusiva por tempo de contribuição;

b) estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria para servidores públicos (55 anos para mulheres e 60 anos para homens);

c) fim da aposentadoria especial para professores do ensino superior e da aposentadoria com 30 anos de serviço para magistrados e membros do ministério público;

d) fim da aposentadoria proporcional;

e) vinculação do regime próprio de previdência à titularidade de cargo efetivo;

f) vedação expressa da contagem de tempo de contribuição fictício;

g) vinculação dos recursos das contribuições sociais sobre a folha ao custeio de benefícios previdenciários;

h) extinção da previsão de seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, para segurados do RGPS;

i) limitação ao custeio de entidades fechadas de previdência complementar pela União, Estados, DF e Municípios e suas entidades ao mesmo montante da contribuição dos empregados;

Com o mesmo intuito e sob os mesmos argumentos de redução do déficit previdenciário, o governo, desta feita na gestão Lula, aprova em 2003 a Emenda Constitucional nº 41, que altera as regras de aposentadoria para os servidores públicos federais.

Alguns dos mecanismos mais duros da Emenda nº 41 foram em parte mitigados pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005, resultante da chamada PEC Paralela, fruto de uma negociação entre o Parlamento e o Governo, encabeçada pelo Senador Paulo Paim. De todo modo, restaram mudanças importantes, destacando-se:



SF/17220.93080-00



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

a) a redução do valor dos benefícios de aposentadoria e pensão, desatrelando-os do regime de integralidade;

b) a possibilidade de criação de uma previdência complementar, mantida por entidade fechada de natureza pública, a ser disciplinada por meio de lei ordinária, para cobertura de benefícios de servidores públicos acima do teto do RGPS;

c) a cobrança de contribuição de servidores públicos aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela de proventos acima do teto do RGPS;

d) a chamada fórmula 85-95, conjugando a soma de tempo de contribuição e idade de 85 anos se mulher e 95 anos se homem, como regra de transição para permitir aos servidores filiados até 2003 a aposentadoria integral, com paridade, em idade inferior a 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher.

A mais recente investida do Governo sob a previdência se corporificou no envio ao Congresso Nacional da PEC nº 287, pelo Governo Temer em 2016. Essa proposta tem um escopo mais amplo, alterando dispositivos da previdência e assistência social, dentro de um conjunto de proposições de forte conteúdo restritivo de direitos e gastos. Sob o argumento de que o déficit da previdência seguia uma trajetória explosiva, o governo federal elaborou essa reforma cujo sentido foi o de reduzir drasticamente os gastos tanto previdenciários como no âmbito da assistência.

Além disso, a PEC nº 287, de 2016 propõe uma equiparação dos regimes próprio (RPPS) e geral (RGPS), limitando, em caráter compulsório, o teto dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores aos níveis vigentes no regime geral, passando para o regime de previdência complementar, de cunho privado, e sem a natureza pública obrigatória atualmente prevista no art. 40, § 15 da Constituição, a incumbência de proporcionar o adicional de valor das aposentadorias e pensões, sob o regime de capitalização. Na prática, isso significa uma ampla privatização do sistema previdenciário, em prol dos interesses das empresas do setor.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.





O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que diz respeito diretamente ao funcionalismo público, com a PEC 287, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e a assistência social sofrem um conjunto de restrições, com destaque para as seguintes:

a) o valor da aposentadoria do servidor público passa a ter como limite o teto do benefício do RGPS, cabendo a cada ente implementar, obrigatoriamente, regime de previdência complementar para benefícios acima desse valor;

b) para receber o benefício de aposentadoria no valor do teto, o servidor e o segurado do RGPS terão que contribuir por 49 anos;

c) são criadas regras de restrição para as famílias de aposentados e pensionistas, com a proibição de acúmulos de benefícios em caso de morte de um dos cônjuges segurados, bem como em função do número de dependentes;

d) o Benefício de Prestação Continuada (BPC) pode assumir valores menores que um salário mínimo;

e) a idade mínima para aposentadoria foi fixada pelo governo em 65 anos indistintamente para homens e mulheres; e

f) os trabalhadores rurais passam a ter que contribuir mediante contribuição em percentual sobre o salário mínimo, do mesmo modo que os trabalhadores urbanos.

A PEC nº 287 está em fase de discussão na Câmara dos Deputados, já tendo sido aprovada, na forma de substitutivo, pela Comissão Especial instituída para sobre ela proferir parecer. Caso venha a ser aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados e, eventualmente, pelo Senado, poderá significar o fim da Previdência Social pública, em favor de um projeto privatista para o sistema, projeto este que pode levar à perda de direitos, à redução de benefícios, bem como ao desmonte definitivo do projeto de Estado de Bem-Estar Social, em sua forma originalmente concebida pelo legislador constituinte originário.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Como já enfatizado, o grande argumento do governo em sua empreitada de mudança da previdência se relaciona à questão da existência de um déficit previdenciário perene e explosivo. Trata-se de uma afirmativa que, apesar de repisada pelo governo, não é respaldada por grande parte dos estudiosos. De fato, trata-se de um tema em debate. A existência de déficit ou de superávit nas contas da previdência foi motivo de diversas intervenções de especialistas nas audiências públicas da CPI da Previdência. Cumpre aqui, ao finalizar a parte histórica da Previdência Social no Brasil, levantar alguns pontos concernentes àquele debate tendo em vista a atuação do Estado na gestão do sistema previdenciário, o que será feito na próxima seção.

V. Sistema Previdenciário: superavitário ou deficitário? A questão do papel da gestão pública da previdência

A administração da previdência social pelo Estado ocorre em vários países, sobretudo os anglo-saxões, que, via de regra, têm uma administração estatal da previdência. Outras nações, no entanto, utilizam-se de mecanismos diversos.

A própria Alemanha, criadora de um dos mais importantes modelos de previdência social, o chamado Modelo Bismarkiano, assim como a França, entrega a administração da previdência às Centrais Sindicais, estando, portanto, a gestão a cargo dos trabalhadores, ainda que o Estado participe diretamente do financiamento do sistema previdenciário.

Ocorre, no entanto, no caso brasileiro algo inusitado. Observe-se que as primeiras décadas de funcionamento dos IAP's suscitaram a formação de um importante patrimônio, fruto de expressivos superávits anuais. Ao final dos anos 1930, os institutos detinham grandes reservas financeiras além de ativos na forma de ações e imóveis.[11]

Houve a passagem da administração do fundo previdenciário para o âmbito do Governo Federal. Sendo agora sua gestão estatal, os recursos previdenciários passaram não apenas a ser geridos pelo Estado, mas foram

[11] Dados do IBGE demonstram que o total de reservas dos IAP's no final da década de 1930 correspondiam a mais de nove vezes o valor total das despesas anuais dos institutos. B Ver Oliveira e Teixeira, op.cit.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

utilizados de forma discricionária para atender objetivos do Governo. Além disso, a parte referente à contribuição do Estado no arranjo tripartite nunca se efetivou de forma plena. Nos diferentes governos que se sucederam, a contribuição financeira estatal foi sempre mitigada, reduzida e incerta. Na prática, o arranjo tripartite, no que tange ao financiamento da previdência, nunca se efetivou.

Esse ponto é particularmente nevrálgico. A omissão do Estado brasileiro no que tange ao financiamento do sistema previdenciário é algo sistemático. No auge do Milagre Econômico, entre 1970 e 1973, a contribuição da União para com o sistema previdenciário chegou a 10% do total. Em uma comparação internacional envolvendo mais de 50 países, evidenciou-se que a média de participação do Estado na receita previdenciária era superior à 40% (Braga e De Paula, apud. Oliveira e Teixeira, op. cit. p. 277).

Note-se ainda que, até a o final da década de 1930, a aplicação dos recursos previdenciários, mormente na construção de casas e em empréstimos aos segurados, era considerada como bastante lucrativa[12]. No entanto, com a gestão governamental, o leque de investimentos com recursos previdenciários passa a se estender a outros domínios, tornando-se em pouco tempo uma forma contumaz de utilização do dinheiro da previdência em grandes obras de interesse do governo.

São exemplos a criação de empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, obras como a construção de Brasília, Ponte Rio-Niterói, Rodovia Transamazônica, entre outras, que, sem proporcionarem o devido ressarcimento aos cofres previdenciários contribuíram decisivamente para a fragilização do sistema.

Como registra Oliveira e Teixeira (op. cit, p. 142-145), os recursos arrecadados pelas instituições previdenciárias passaram a ser utilizados como instrumento de projetos econômicos governamentais, como a industrialização, e a canalização de reservas da Previdência se deu em grande escala, ora de forma autorizativa, ora de forma impositiva.

[12] "O programa habitacional e de empréstimo da Previdência era, sem dúvida, uma aplicação das reservas com orientação 'social'. Era, no entanto, no período em questão (1930-45), autofinanciável, lucrativo, uma forma de investimento basicamente." (Oliveira e Teixeira, op.cit. p 89, parêntesis acrescentados).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

A própria carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil passou a contar com recursos advindos de reservas da previdência social. A subscrição de ações de empresas como o Instituto de Resseguros do Brasil, a Cia. Nacional de Álcalis, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, entre outras, se deu com recursos da previdência.

Outro ponto importante na esteira da apropriação dos recursos da previdência foi a implantação do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU), que, a partir de uma interpretação, no mínimo, discutível, considera como sendo receita da União o fundo previdenciário e demais receitas da seguridade social, passando assim a dispor de um percentual desse montante para utilização em despesas do interesse do governo. A DRU, que até 2016 tinha uma alíquota de 20%, atualmente absorve 30% dos recursos de diversas rubricas do orçamento, aí incluídas as receitas da seguridade social. Cálculos da ANFIP apontam que, entre 2005 e 2015, a DRU foi responsável pela sangria de recursos de contribuições para a seguridade social da ordem de R$ 519 bilhões, em valores nominais.

Há também que se registrar a leniência dos órgãos de fiscalização e controle do Governo com respeito às empresas devedoras da Previdência. A Constituição Federal, em seu art. 195, § 3º, estabelece, *verbis*:

> *"A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios fiscais ou creditícios." (CF)*

O que se percebeu a partir dos documentos e depoimentos colhidos pela CPI da Previdência foi a prática recorrente por parte das empresas de não cumprimento suas obrigações, acumulando débitos por vezes bilionários[13]. De fato, a soma dos passivos das empresas junto à previdência remonta cifras da ordem de R$ 450 bilhões. Dados apresentados a esta CPI pela Procuradoria da Fazenda Nacional apontam, porém, que somente R$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis.

[13] Entre os principais devedores da Previdência podemos destacar a JBS, com um passivo de R$ 2,1 bilhões, a Associação Educacional Luterana do Brasil (R$ 1,8 bilhão), Marfrig Global Foods (R$ 1,1 bilhão), Caixa Econômica Federal (R$ 1,2 bilhão), Banco do Brasil (R$ 1,1 bilhão), entre outros.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Esse débito decorre do não-repasse das contribuições dos empregadores, mas também, em muitos casos, da prática empresarial de reter a parcela contributiva dos trabalhadores, o que configura um duplo malogro, pois, além de não repassar o dinheiro à previdência esses empresários embolsam recursos que não lhes pertencem, configurando crime tipificado no art. no art. 168-A do Código Penal, introduzido pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000.

Por seu turno, o Estado mantém uma postura extremamente passiva com respeito a esses devedores. Primeiramente, pela omissão dos órgãos de controle da previdência, cujo desempenho pode ser considerado catastrófico. Segundo relato do representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional à CPI da Previdência, a taxa anual de recuperação de débitos via justiça é da ordem de 1% enquanto que no mesmo período o débito cresce 13%. Desenha-se assim uma trajetória explosiva da dívida previdenciária, sem que se tenha percebido, da parte do governo, qualquer ação no sentido de reverter tal quadro.

Além disso, as demais instâncias governamentais responsáveis pela política de crédito subsidiado, como o BNDES, o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, bem assim os demais órgãos da administração em sua política de contratação de empresas prestadoras de serviços, jamais levaram em consideração a existência de dívidas das empresas privadas com a previdência, em um flagrante descumprimento do texto constitucional.

Empresas como a JBS, a maior devedora da previdência social (R$ 2,1 bilhões), obtiveram vultosos empréstimos do BNDES a despeito de sua sabida condição de mega-devedora. Mais grave ainda é o fato de empresas estatais também deverem à Previdência, sendo que a própria Caixa Econômica Federal, que deveria ser um dos bastiões da proteção do sistema impedindo a concessão crédito aos inadimplentes, mantém elas própria uma das maiores dívidas com a previdência, remontando a algo em torno de R$ 590 milhões no âmbito da PGFN, e outros R$ 1,59 bilhão, no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Segundo informações prestadas pela CEF a essa CPI, trata-se de dívidas questionadas judicial ou administrativamente, e com exigibilidade suspensa, uma vez que devidamente garantidas por penhora, depósito judicial, ou ainda em razão de determinação judicial.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A razão jurídica alegada para tais questionamentos pela CEF é o lançamento fiscal sobre verbas consideradas não tributáveis, a exemplo das questões afetas à natureza indenizatória (tais como não incidência de contribuições sobre a Licença - Prêmio - LP e sobre a Ausência Permitida para tratar de Interesse Particular – APIP, e valores percebidos pelos empregados da Caixa referentes a prêmio pela venda de produtos da Caixa Seguros, Caixa Consórcios, Caixa Vida Previdência e FENAE), e outras situações de lançamentos considerados indevidos, ensejando, via de regra, a realização de cobrança de contribuições do empregador.

SF/17220.93080-00

Em síntese, do ponto de vista financeiro, a atuação do Estado na previdência, como parte integrante da seguridade social, é marcada por seis tipos de postura negativa:

(i) uma reduzida e errática participação contributiva nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado);

(ii) a utilização dos recursos do fundo previdenciário para políticas de industrialização e capitalização de empresas estatais, e de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro;

(iii) a destinação de recursos da seguridade social para outros gastos de interesse do governo mediante a aplicação de mecanismos como a DRU;

(iv) a leniência para com as empresas devedoras;

(v) o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas; e, finalmente,

(vi) a inexistência ou insuficiência de compensação pelas renúncias fiscais no âmbito das receitas previdenciárias.

Tudo isso tem gerado sérios danos à saúde financeira do sistema previdenciário.

Com todo esse complexo cenário, falar simplesmente de déficit da Previdência, a partir do comportamento das receitas e despesas atuais da seguridade social como um todo, é mitigar a realidade. Ao desconsiderar as práticas do Estado, que durante todo o período de existência da previdência retirou recursos, esvaziou suas receitas, protegeu inadimplentes e ainda

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

financiou projetos de construção e mesmo, mais recentemente, políticas rentistas de pagamento de juros, o debate meramente atuarial sobre déficit ou superávit da previdência perde essência e conteúdo, e a discussão sobre o tema deve se constituir em outros parâmetros, como procuraremos demonstrar neste relatório.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Capítulo III
A Seguridade Social e a Constituição

I. Conceito de Seguridade Social

A fim de melhor ilustrar o conceito de seguridade social, destacamos o que disse o TCU - Acórdão nº 1.295, de 2017, *verbis*:

> *"Previdência Social" e "Seguridade Social" são conceitos relacionados, mas que não se confundem, sendo a previdência apenas uma das três áreas que compõem a seguridade social.*
> *De acordo com o art. 194 da CF/88, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*
> *Sobre o tema, destaca-se trecho da publicação do Ipea "Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17, 2009 – vinte anos da Constituição Federal":*
> *"A definição da* ***Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira*** *foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. A Constituição Federal (CF)* ***ampliou a cobertura do sistema previdenciário*** *e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais,* ***reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva*** *que opera tanto serviços como benefícios monetários, e* ***consolidou a universalização do atendimento à saúde*** *por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS)." (vol. 1, p. 17) (destacamos)*

> *Tais inovações da CF/88 passaram a reconhecer o direito à proteção social também para cidadãos que não estavam formalmente vinculados ao mercado de trabalho. As previsões constitucionais estão em consonância com as normas mínimas da seguridade social estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) na Convenção 102, ratificada pelo Decreto Legislativo 269/2008, que prevê uma rede de proteção social ampla com três pilares:*
> *i) as políticas universais, financiadas com recursos tributários;*
> *ii) as políticas de* ***seguro social****, portanto,* ***contributivas****; e*
> *iii) as políticas de* ***Assistência Social, não contributivas****, residuais nos países desenvolvidos, sendo ali suplementares ao seguro.*
> *(Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17, 2009 – vinte anos da Constituição Federal – vol. 1, p. 22) (destacamos)*

II. Princípios fundamentais da seguridade social na CF

Importa, inicialmente, verificar o marco constitucional vigente, que orientará as conclusões dos trabalhos desta CPIPREV, e servirá como eixo condutor das investigações.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.





O art. 194 da Constituição estabelece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à **previdência** e à assistência social.

A regulamentação afeta à Previdência Social deve ter como base os seguintes objetivos:

a) universalidade da cobertura e do atendimento

Trata-se de princípio constitucional cujo entendimento é "que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social[14]".

b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

Nestes termos, "como a própria denominação indica possui ele duas dimensões: uma *objetiva*, qual seja, a universalidade da cobertura, referida a situações de necessidade, relacionadas com todas as contingências da vida, podendo ser compreendida como o elenco de prestações disponíveis; e outra *subjetiva*, relacionada com a universalidade do atendimento, e que diz respeito aos sujeitos protegidos, no sentido de que todas as pessoas são credoras de proteção social"[15].

c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços

A seletividade está ligada à escolha das prestações que serão feitas de acordo com as possibilidades econômico-financeiras do sistema da seguridade social. Já a distributividade relaciona-se com o ideal de justiça social, visto que o sistema visa à redução das desigualdades sociais e econômicas, mediante política de redistribuição de renda[16].

[14] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005, pp. 88-89.
[15] CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*: arts. 170 a 232. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. P. 4299.
[16] . MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 55-56.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

d) irredutibilidade do valor dos benefícios

A Constituição Federal estabelece como princípio geral da seguridade social a irredutibilidade do valor dos benefícios em sentido amplo e abrangente.

Os benefícios de natureza previdenciária do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) têm assegurado o direito ao reajustamento periódico, **para a preservação do valor real**, nos termos do disposto no art. 201, §4º, da CF, na redação conferida pela Emenda Constitucional n° 20/98: "e *assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.*"

Este dispositivo constitucional é de eficácia limitada, pois reclama, para a sua aplicabilidade, a participação do legislador infraconstitucional.

Por esta razão, o art. 41-A da Lei nº 8.213/91 prevê o reajustamento dos benefícios mediante a **aplicação do INPC**, nos termos seguintes:

> "***Art. 41-A***. *O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.*"

Assim, trata-se de critério, que em qualquer cenário deve ser considerado, para efeitos da projeção da despesa previdenciária, a exceção do piso do salário-de-benefícios do RGPS, que não poderá ser inferior ao salário mínimo (art. 201, § 2º da CF), e que atualmente tem regra de reajuste diferenciada.

e) equidade na forma de participação no custeio

A equidade na forma de participação do custeio é consequência do princípio da capacidade contributiva do direito tributário (contribui com mais aquele que detém maior capacidade contributiva) como também do princípio da igualdade material entre as pessoas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Assim, o financiamento do sistema deve estar distribuído de forma equânime na sociedade, não sendo admissível que sobre a parcela mais vulnerável economicamente recaia a responsabilidade pela sustentabilidade integral ou majoritária do custeio dos benefícios, ou que o esgotamento da sua incapacidade econômica contributiva seja utilizado como argumento para impor reformas restritivas para a concessão e manutenção de benefícios.

f) diversidade da base de financiamento

A diversidade é princípio que deverá ser sempre considerado no financiamento, pois visa a garantir maior estabilidade da seguridade social, na medida em que se impede que se atribua o ônus do custeio a segmentos específicos da sociedade.

Assim, quanto maior for a base de financiamento, resultante da obrigação imposta a um maior número possível de segmentos da sociedade, maior será a capacidade de a seguridade social fazer frente aos seus objetivos constitucionalmente traçados.

A eventual insuficiência de recursos para fazer frente a despesa previdenciária nada mais é do que a incapacidade política de gerir adequadamente o sistema de financiamento e de planejar, num horizonte seguro, a satisfação dos benefícios mediante a fixação de um plano de custeio realista e que esteja subordinado a critérios bem definidos.

g) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados

Trata-se de princípio que garante a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos que administram a seguridade social, além dos representantes do Governo.

Na área da previdência social há, ainda, mais uma especificidade inafastável, que é a participação dos aposentados, que têm assento no Conselho Nacional da Previdência Social.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

h) outros princípios da Seguridade Social

Princípio da Solidariedade

A solidariedade está inscrita no art. 3º, I, da CF, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

A seguridade social e, de forma relevante a previdência social, é a representação mais evidente do princípio da solidariedade, onde as contribuições vertidas individualmente não são exclusivas do contribuinte ou do segurado, mas concorrem para o benefício de todos aqueles que precisem dos benefícios e serviços desse sistema.

É deliberadamente uma forma de combate ao individualismo e do egoísmo humano em prol de um sistema social mais justo, com vistas à diminuição das diferenças sociais.

> *"Ademais, como já visto, a seguridade social é universal, no sentido de cobrir a todos dos danos selecionados pelo legislador, exigindo a participação de todos os atores econômicos no seu custeio, não só dos trabalhadores, mas dos patrões e do governo, dentro das suas respectivas capacidades de financiamento, isso é solidariedade, que é o objetivo não só da seguridade, mas objetivo fundamental do país para a construção de uma sociedade mais justa".*[17]

Princípio da Obrigatoriedade

Pode-se afirmar que decorre de outros princípios. A seguridade social é um direito de todos. É universal, portanto não é facultativa, mas obrigatória a todos.

No que concerne a previdência social a filiação ao regime geral e aos regimes próprios é obrigatória, não se admitindo a exclusão voluntária do segurado.

Mesmo nas hipóteses de trabalho informal, mas mesmo assim remunerado, a filiação é automática e sobre esses rendimentos incide a contribuição previdenciária obrigatória caracterizando sonegação o seu não pagamento.

[17] Ferreira, Lauro Cesar Mazetto. Seguridade Social e Direitos Humanos. 1ª Edição. São Paulo. LTr, 2007. Pag. 173.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Princípio da Efetividade

Também chamado de princípio da suficiência, esse princípio orienta que os benefícios e serviços da seguridade social devam ser suficientes para combater de forma eficaz uma contingência social, por isso, nenhum benefício pode ser inferior ao salário mínimo.

III. Financiamento da Seguridade Social

Objeto central desta investigação parlamentar, a dinâmica do financiamento da seguridade social e de suas fontes de receitas, têm expressa previsão constitucional, conforme prevê o art. 195 da CF, *verbis*:

> *"**Art. 195.** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*
> *I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:*
> *a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*
> *b) a receita ou o faturamento;*
> *c) o lucro;*
> *II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;*
> *III - sobre a receita de concursos de prognósticos."*

Um dos aspectos controversos que permearam toda a discussão sobre o financiamento da previdência social é a metodologia adotada pelos diversos órgãos do Poder Executivo, Tribunal de Contas da União (TCU), entidades da sociedade civil, especialistas, dentre outros.

Nas informações do TCU, especialmente a contida no Acórdão nº 1295, de 2017, consta o seguinte:

> *"O levantamento das receitas da seguridade social foi realizado por meio de consultas ao Siafi Gerencial (2007), Tesouro Gerencial (2008-2016) e de requisições de informação à STN. Além disso, a SOF forneceu a Nota Técnica 5/ASTEC/SOF/MP, de 3/11/2003, a qual discrimina e justifica, com base na legislação, quais receitas pertencem à seguridade social.*
> *De posse dos dados fornecidos pela STN e pela SOF, foram feitas análises adicionais para verificar se existiam receitas contabilizadas ou não contabilizadas indevidamente, considerando a legislação vigente."*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Preliminarmente, cabe enfatizar que o TCU fez um trabalho esmerado, muito embora limitado às premissas estabelecidas pelos órgãos do Poder Executivo no que tange a compreensão das receitas da seguridade social que concorrem para o financiamento da previdência social, assim como das despesas admitidas como de natureza previdenciária.

Ao assim analisar as contas previdenciárias produz um resultado similar com o adotado pelo Poder Executivo no que diz respeito à ocorrência de déficit do sistema, com algumas diferenças, como a questão da previdência dos servidores militares, como mais adiante abordaremos.

Assim, ao que parece, existe um certo conformismo contábil no que diz respeito ao financiamento das despesas previdenciárias, que abrangem, controvertidamente, o RGPS, e os regimes próprios de servidores civis e militares.

A utilização de recursos do orçamento da seguridade social para o pagamento de benefícios dos regimes próprios, civil e militar, impacta fortemente na observação do déficit do sistema, e se torna uma necessidade avaliar se esta metodologia está correta ou não, e se está harmonizada com as disposições constitucionais vigentes, o que faremos no curso deste relatório.

Importante salientar que o TCU não adotou uma interpretação própria e sintonizada com arcabouço constitucional, cingindo-se a observar princípios legais e orçamentários de duvidosa constitucionalidade e legalidade. Ao se apropriar da metodologia utilizada pelo Governo e que duramente foi questionada perante esta CPI, remanescem dúvidas que procuraremos dirimir.

IV. Hermenêutica Jurídica Constitucional do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e o desrespeito à vontade do Congresso Nacional.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático Brasileiro atual, preambularmente *destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias[18], ainda reconhecendo, no primeiro artigo da Carta Magna, o poder originário da nação ao povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente[19], sempre primando pelo Bem-Estar social.

Porém, os tempos que se passam durante esta CPI e as discussões, na Câmara dos Deputados, da PEC 287/2016, a flagrância primeira de inconstitucionalidade surge quando os Poderes Executivo e Legislativo não garantem a *harmonia social* e a *solução pacífica das controvérsias*, vedando, por exemplo, o acesso do povo e especialistas às casas legislativas para travar as discussões e cobrar de seus representantes um posicionamento justo, não sendo raras as vezes em que o Judiciário teve de ser acionado para garantir a livre circulação e acesso nas instalações físicas das casas Legislativas[20].

Ainda na mesma lógica perversa, o Governo Federal utiliza-se de uma enormidade de recursos para, por meio de propaganda estatal flagrantemente inconstitucional (*ex vi* do §1º art. 37 da C.F.[21]), manipular a população por meio de informações seletivas que causam um desconforto social, tudo no afã de defender os interesses de grandes investidores internacionais, como forma de superação da crise econômica.

O advogado e professor Diego Monteiro Cherulli, especialista ouvido nesta CPI, no artigo "Hermenêutica Constitucional das receitas e despesas da Seguridade Social e o conflito de interpretações", publicado no livro "Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia"[22], ressaltou que a política atual e o uso da propaganda governamental estão eivados de vícios inconstitucionais que afetam o princípio democrático:

> *Tais propagandas são as mesmas promovidas politicamente no Congresso Nacional, onde Deputados e Senadores ignoram posições contrárias às do governo e propagam uma visão unilateral da situação, motivados por liberação de recursos e verbas por meio das emendas parlamentares, cuja prática, além de afrontar a moral, desafia o bom senso e a legislação, ao passo que são*

[18] Preâmbulo da Constituição Federal de 22.10.1988.
[19] Parágrafo Único do Art. 1º da Constituição Federal de 22.10.1988.
[20] HC 143.645, HC 143.639 e HC 143.649, como exemplos, todas em tramitação no STF.
[21] A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.
[22] Coordenação e publicação do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP e Editora Paixão. Porto Alegre, 2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

utilizadas pelo Poder Executivo como forma de manutenção do controle político. O legislador vota não mais de acordo com os interesses do povo que o elegeu, mais sim pela conveniência política e econômica, o que fere de morte a Democracia sob qualquer ângulo de análise. O primado da independência entre os poderes se corrói quando a utilização do poder econômico do Estado sobressalta a liberdade política.

Tal situação foi avaliada como ilegal e passível de enquadramento criminal na Ação Penal nº 470, conhecida como "mensalão", onde parlamentares eram cooptados a votar de acordo com determinadas conveniência políticas por meio de mesadas e favorecimentos pessoais. Tal prática está arraigada na política nacional, sendo a forma mais clara de corrupção, diversas vezes combalida pela Constituição. Sua flagrante inconstitucionalidade e imoralidade convertem o País num Estado voltado aos interesses de poucos, mascarados de vontade popular. Isso não é democracia, mas sim um jogo pelo poder à custa do Bem-Estar social.

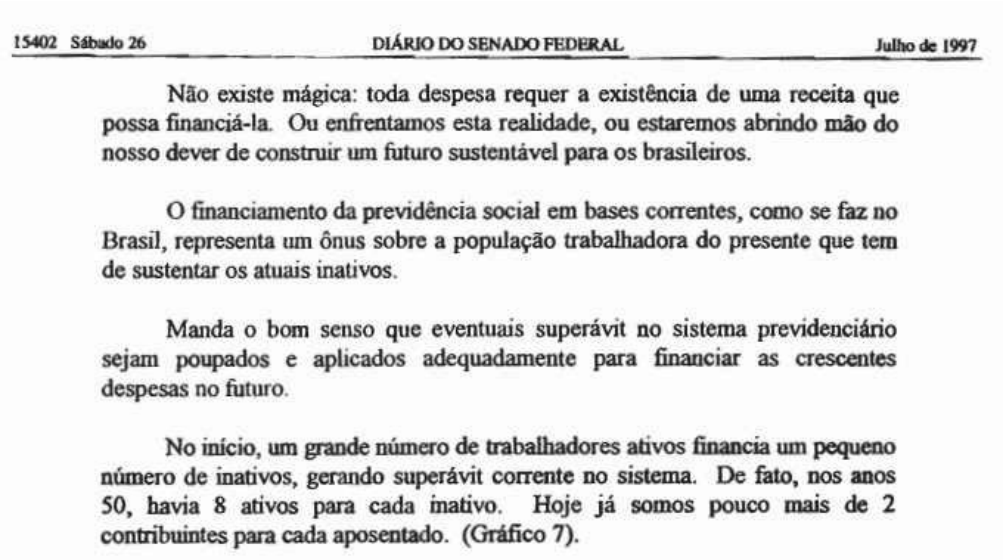
O entendimento esposado neste relatório é o mesmo emanado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e por todas as entidades sociais, sindicatos, federações e associações, inclusive de magistrados federais e do trabalho, que em carta conjunta editada neste ano de 2017 apresentam os achados e afirmam a existência de um superávit no sistema de Seguridade Social, tendo em vista que o resultado das receitas e despesas devem ser analisadas como um todo, e não separadamente, com fundamento nos artigos 165, 194 e 195 da CF.

Como seguirá ainda mais fundamentado, o sistema de financiamento da seguridade social é único, sendo que as três áreas concorrem para as suas despesas e podem contar, ainda, com as demais receitas da União para o seu custeio, havendo, apenas, na esfera constitucional a vedação expressa do uso de contribuições previdenciárias para despesas estranhas ao pagamento de benefícios do RGPS. E, quanto a esse, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, nos termos do art. 250 da Constituição, introduzido pela EC 20, de 1998, o qual foi regulamentado pelo art. 68 da Lei Complementar nº 1012, de 1000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

De fato, reside na interpretação isolada do art. 68 da Lei Complementar 101/2000, o qual regulamentou o esquecido art. 250 da Constituição Federal, a distinção entre as interpretações conferidas ao sistema. Cherulli, no mesmo estudo acima citado, afirma que:

> *Tudo se iniciou com as discussões no processo legislativo da Emenda Constitucional nº 33/1996 (convertida na EC nº 20/1998, de iniciativa da Presidência da República), no qual o parecer nº 390, de 1997, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, cujo relator foi o Exmo. Senador Beni Veras, incluiu o art. 250 na Constituição Federal de 1988, abaixo transcrito:*
>
> *Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.*
>
> *No parecer em análise, aprovado pela CCJC do Senado, os mesmos fundamentos que baseiam a reforma previdenciária atual foram utilizados como argumentos para aquela reforma considerada "urgente", dentre os quais podemos destacar o "déficit" da previdência, à época em pouco mais de R$ 2,5 bilhões, demografia, distinção entre regimes, etc.*
>
> *Analisando com profundidade as questões do custeio e do financiamento da Seguridade Social, o relatório aprovado consignou que "manda o bom senso que eventuais superávit no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financiar as crescentes despesas no futuro", conforme abaixo colacionado:*



15402 Sábado 26 DIÁRIO DO SENADO FEDERAL Julho de 1997

Não existe mágica: toda despesa requer a existência de uma receita que possa financiá-la. Ou enfrentamos esta realidade, ou estaremos abrindo mão do nosso dever de construir um futuro sustentável para os brasileiros.

O financiamento da previdência social em bases correntes, como se faz no Brasil, representa um ônus sobre a população trabalhadora do presente que tem de sustentar os atuais inativos.

Manda o bom senso que eventuais superávit no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financiar as crescentes despesas no futuro.

No início, um grande número de trabalhadores ativos financia um pequeno número de inativos, gerando superávit corrente no sistema. De fato, nos anos 50, havia 8 ativos para cada inativo. Hoje já somos pouco mais de 2 contribuintes para cada aposentado. (Gráfico 7).

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Ainda preocupado com a garantia das receitas da seguridade social (lá confundidas com o termo "previdência"), o relatório modificou a base de financiamento, incluindo o texto atual do art. 195 da CF, para tanto expondo os seguintes motivos:

SF/17220.93080-00

De um lado, ao se definir os contribuintes, explicita-se a abrangência do atual conceito de empregador e inclui-se a referência a todos os segurados da Previdência Social e não apenas os trabalhadores.

Quanto às bases sobre as quais devem incidir as contribuições dos empregadores, são listados todos os pagamentos relacionados a trabalhos que lhe são prestados, a sua receita ou o faturamento e o seu lucro. Inclui-se, no entanto, um dispositivo que permite a diferenciação de alíquotas ou bases de cálculo, em razão da natureza da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra. Com isso, tende-se a propiciar maior eficiência e progressividade na arrecadação de contribuições sociais.

Por fim, uma questão acessória ao financiamento da previdência social, que consta das propostas do Poder Executivo e da Câmara dos Deputados e que mantivemos, consiste na exigência constitucional de contrapartida aos recursos do Sistema Único de Saúde por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Duas iniciativas foram introduzidas neste Substitutivo: trata-se da criação de mecanismo para fortalecimento financeiro do INSS e dos cofres públicos para fazer face ao pagamento das aposentadorias e pensões concedidas e a conceder, tal como consta dos art. 249 e 250.

No art. 249, abre-se a possibilidade para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerem um fundo alimentado por ativos, bens e direitos do ente público e pela contribuição previdenciária dos servidores, em reforço à capacidade dos respectivos tesouros para fazer o pagamento de seus respectivos encargos previdenciários. Em essência, consiste numa melhoria da

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

gestão pública, pois se tornará mais transparente o vulto dos passivos previdenciários das instâncias federal, estadual e municipal. De grande vulto e exigentes de uma boa administração, os passivos previdenciários não têm tido visibilidade perante à opinião pública no mesmo grau de intensidade da dívida mobiliária. Ao contrário do passivo previdenciário, a dívida mobiliária é acompanhada atentamente pela Imprensa e há normas e procedimentos para sua administração, contando com participação do Banco Central e do Senado Federal. A criação deste tipo de fundo permitirá dar maior transparência a esta questão, criando condições para um debate mais amadurecido acerca de formas alternativas para atender à segurança dos servidores quanto à previdência social.

No art. 250, busca-se criar mecanismo de participação do INSS na repartição das receitas derivadas da privatização das estatais, para cuja implantação, em muitos casos, foram utilizadas reservas técnicas da previdência social. Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional, será possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas, o que terá um impacto direto no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

As duas iniciativas dependem de lei a tramitar no legislativo, o que dará oportunidade para o aperfeiçoamento de seu alcance e permitirá o estabelecimento de uma adequada administração.

Conforme exposto pelos legisladores à época, o intuito do art. 250 era muito claro: "criar mecanismo de participação do INSS na ***repartição das receitas derivadas da privatização das estatais****,* ***para cuja implantação, em muitos casos, foram utilizadas reservas técnicas da Previdência social.*** *Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional,* ***será possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas****, o que terá um impacto direto no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social" (grifos nossos).*

Ou seja, o art. 250 buscava, apenas e tão somente, ressarcir o INSS (previdência social) pelo vilipêndio das reservas técnicas para o programa de privatização das estatais, além de servir como fundo poupador dos eventuais superávits. Nada a mais."

Assim demonstrado, inclusive pela vontade do legislador, não há espaço jurídico para a interpretação dada pelo governo sem que haja flagrante inconstitucionalidade, visto que em momento algum o art. 250 da CF, ou o art. 68 da LC nº 101/2000, extirpou do ordenamento o custeio da seguridade social e suas diversas fontes de receita, na forma do art. 195 da CF.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Interpretar isoladamente a LC nº 101/2000 é desobedecer a forma de custeio e desvirtuar a destinação específica das contribuições sociais ao sistema, violando todo o regramento constitucional afeto aos direitos sociais (art. 194) envoltos pela seguridade social (assistência, previdência e saúde), por consequência, atacando o Estado do Bem-Estar Social (Preâmbulo e art. 193 da CF), confundindo-o com o acúmulo de reservas em detrimento dos eficazes e necessários investimento social e distribuição de renda.

Por estas razões, não há espaço hermenêutico para afirmar que a LC 101/2000 desnaturou a finalidade maior da poupança de arrecadação das receitas que compõem o financiamento da seguridade social, em especial porque a destinação específica das contribuições sociais (art. 195) não foi revogada ou alterada, em especial porque o princípio da hierarquia das normas veda qualquer interpretação nesse sentido.

V. Regimes Previdenciários

a) Regime Geral da Previdência Social - RGPS

É o principal regime previdenciário brasileiro e o mais abrangente. Os segurados do Regime Geral de Previdência Social estão relacionados na Lei nº 8.213, de 1991, e contemplam os empregados, trabalhadores domésticos e avulsos, contribuintes individuais e os agricultores que produzem em economia familiar e os pescadores artesanais (segurados especiais).

Todos aqueles que exerçam atividade econômica e que não estejam vinculados a um regime próprio de previdência, estarão, obrigatoriamente, abrangidos e vinculados ao RGPS e obrigados à contribuição na forma que estabelece a Lei nº 8.212, de 1991.

Ressalte-se, que no caso dos segurados empregados, inclusive o doméstico, a obrigação de recolher a contribuição devida é do empregador.

O vínculo entre os segurados e o Regime Geral de Previdência Social é de ordem legal e normativa, portanto de natureza obrigatória.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



A vontade do segurado de pertencer ou não ao RGPS, salvo o segurado facultativo, é irrelevante, pois a sua vinculação é automática quando no exercício de qualquer atividade econômica.

São, também, beneficiários do RGPS os dependentes do segurado. Nesse caso, o vínculo com regime é acessório, e decorre do vínculo principal com o segurado.

O Regime Geral de Previdência Social assegura a renda do segurado-contribuinte e de sua família, em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice.

A Previdência social, ao pagar os benefícios previdenciários, substitui a renda do segurado-contribuinte, quando da perda de sua capacidade de trabalho, especialmente quando acometido por um dos chamados riscos sociais: doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário. Além destes, há também a maternidade e a reclusão.

b) Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

Inicialmente, cabe destacar que os Regimes Previdenciários Próprios dos Servidores Públicos (RPPS) são distintos do Regime Geral de Previdência Social, não somente quanto às regras para acesso e concessão, mas também pela forma de custeio. A Constituição Federal tem a clara resposta para essa lide interpretativa.

Componente do Título VIII, Capítulo II, o art. 194 aduz que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Ato contínuo e no mesmo capítulo, na seção III a Constituição Federal define, no art. 201, que “a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (...)”.

Vale repetir: “será organizada sob a forma de regime geral”.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Logo, Seguridade Social engloba, apenas e tão somente, a Previdência do regime geral (RGPS).

Quanto ao custeio, o § 2º do art. 231 da Lei nº 8.112/1990 é expressamente claro ao afirmar que "o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional".

De fácil interpretação, a Constituição afasta completamente o RPPS e o RGPS tanto na base de custeio quanto na forma de concessão de benefícios, servindo como exemplo máximo o § 1º do art. 201, que aduz:

> *§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.*

Já o §2º do art. 201 separa, mais uma vez, o RGPS do RPPS até mesmo na proposta orçamentária, delimitando que o Orçamento da Seguridade Social conterá apenas as despesas com a Previdência social, ou seja, fundada sob a forma de Regime Geral.

> *§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.*

Não obstante, o art. 40 estabelece que o regime previdenciário dos servidores, de caráter contributivo e solidário, será custeado mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

> *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.*

Ainda como exemplo, quanto aos servidores dos estados, municípios e do Distrito Federal, no art. 149, § 1º, a Constituição determina que poderão ser criadas contribuições sociais para o custeio dos benefícios pagos pelos RPPS aos seus servidores.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



> *Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*
> *§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.*



Arrematando a questão, o art. 249 da Constituição cria o fundo integrado pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza para assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

> *Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

Diante da transparência e da lógica da Constituição, o governo federal não possui qualquer fundamento legal ou constitucional para misturar os orçamentos e incluir as despesas com os servidores públicos inativos e militares como de responsabilidade do orçamento da Seguridade Social. A hermenêutica constitucional é bastante clara: a previdência dos servidores públicos não faz parte da Seguridade Social financiada pelo art. 195 da Constituição Federal.

Portanto, não concorrem das despesas e receitas da Seguridade Social os regimes próprios dos servidores e dos militares, muito menos anistiados, sendo esta responsabilidade do Orçamento Fiscal, sendo que as sobras do orçamento executado da Seguridade Social deveriam ter sido, historicamente, poupadas no FRGPS, com vistas a garantir a segurança do sistema mesmo em períodos de crise econômica.

Abordaremos, a seguir, as características dos regimes próprios dos servidores civis e miliares.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

b1) servidores civis

É o regime de previdência social aplicável ao servidor público efetivo e encontra amparo constitucional no art. 40 da Constituição Federal. Nos últimos anos alterações profundas foram instituídas pelas Emendas Constitucionais nº 19 e 20, de 1998, 41, de 2003 e 47, de 2005. Em sede infraconstitucional, os regimes próprios de previdência estão regulamentados pela Lei nº 9.717, de 1998, que "dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos 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 e dá outras providências".

O Regime Próprio de Previdência do servidor público aplica-se apenas aos servidores do quadro efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas autarquias e fundações. Cada ente, na verdade, institui e gerencia o seu próprio "Regime" ou "Regimes" (que são, igualmente, separados, no caso da União e dos Estados, para servidores civis e militares), ou seja, não há qualquer vinculação contábil ou financeira entre o regime ou regimes de um ente e o de outro, ou desses regimes como RGPS.

Assim como no RGPS, o RPPS dos servidores civis é de caráter contributivo e solidário. Mantém-se mediante contribuições do respectivo ente público, dos servidores ativos, inativos e pensionistas e devem observar critérios que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

O Regime de Previdência de Servidor Público deve garantir, no mínimo, a proteção previdenciária relativa à aposentadoria e pensão e não poderá oferecer benefícios diversos daqueles previstos pelo RGPS.

Diferentemente do RGPS, o Regime Próprio prevê idade mínima para a aposentadoria, devendo o homem comprovar sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, e a mulher cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, ressalvadas as regras de transição e que somente são aplicáveis a servidores que preencherem determinados requisitos específicos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

Do ponto de vista do custeio, os entes estatais, somente começaram a efetivar a sua cota parte da contribuição previdenciária com a publicação da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, havendo um descompasso na reserva matemática do RPPSU dos servidores públicos civis da União, pois entre abril de 1993 a janeiro de 1999, somente houve para a manutenção do RPPSU as contribuições dos servidores, autorizada apenas a partir de 1993, com a vigência da EC 3/93, ou 33% do montante definido.

SF/17220.93080-00

Os servidores públicos contribuem sobre a sua remuneração integral, podendo, inclusive, acrescentar para fins de aposentadoria verbas indenizatórias (art. 4º da Lei n°10.887/2004), enquanto que os trabalhadores vinculados ao RGPS, possuem teto contributivo. Isto posto a movimentação de recursos e a obrigação assumida é relativamente muito maior no RPPSU do que no RGPS. A Lei nº 10.887 assim estabelece:

> *Art. 4° A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre:*
> *I - a totalidade da base de contribuição, em se tratando de servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e não tiver optado por aderir a ele.*
> *II - a parcela da base de contribuição que não exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, em se tratando de servidor.*
> *a) que tiver ingressado no serviço público até a data a que se refere o inciso I e tenha optado por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou*
> *b) que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere o inciso I, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.*
> *§ 1o Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:*
> *§ 2° O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão, na base de cálculo da contribuição, de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ..., respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal.*

Os servidores públicos não se valem de recursos do seu Regime Próprio nos casos de afastamento por doenças, custo este assumido de forma integral pela folha de pagamento do órgão e o mesmo não pode ficar mais de 24 meses afastado por doença do serviço público, devendo ser aposentado por meio de junta de perícia médica.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Além destas idiossincrasias, para se fazer valer uma discussão justa e verdadeira a respeito da previdência dos servidores públicos civis da União, a União deve reconhecer como sua obrigação e assumir estes encargos nas seguintes situações:

- Assunção do déficit financeiro criado com a transposição dos servidores públicos civis federais do RGPS para o Regime Jurídico Único, permitindo que estes servidores se aposentassem pelo novo regime sem respeitar o teto de contribuição efetivado para o regime anterior (RGPS), provocando um déficit efetivo.
- Assunção do déficit financeiro criado com a segregação do RPPSU, com a criação da previdência complementar – FUNPRESP, de repartição simples, para um modelo de capitalização, deixando de aportar recursos para a sustentabilidade financeira do RPPSU de repartição simples.

Estes dois déficits financeiros legalmente instituídos e a questão da contribuição somente a partir de abril de 1993, devem ser apartados de quaisquer analise da sustentabilidade do RPPSU. Somente aí poder-se-á ter a verdadeira conjuntura estrutural da sustentabilidade do RPPSU.

Foi com base nesta omissão, que os servidores públicos já sofreram todos os ajustes necessários por meio das Emendas Constitucionais n°20, n°41 e n°47. Em função destes ajustes, mesmo com a omissão do Estado Brasileiro em não reconhecer os déficits que ele mesmo criou, o RPPSU está em tendência de equilíbrio, com uma necessidade de financiamento por parte da sociedade cada vez menor.

Paulo Penteado Teixeira Junior apontou que a projeção de queda real do déficit do RPPS da União deve-se à adoção de regras mais rígidas para a aposentação do setor público, trazidas pelas Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, bem como pela adoção do regime complementar para os servidores federais com ingresso no serviço público após 04.02.2013 (data da implementação do FUNPRESP), apresentando, em arrimo a tais conclusões, a demonstração dessa queda desde 1999.

Não há, portanto, o que se falar em redução de direito dos servidores públicos civis da União, salvo se o interesse explícito for o desmonte total do Estado Brasileiro, a geração atual de servidores ativos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

está pagando muito caro pelas beneficies concedidas outrora e pela omissão dos entes estatais em fazer cumprir suas obrigações, não pode vir a ser chamada a pagar de novo esta conta.

SF/17220.93080-00

b2) Militares

O regime de previdência militar da União abrange os servidores militares das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).

As regras para polícias militares e corpo de bombeiros têm variações dependendo de cada unidade da federação, mas são sempre diferentes das impostas a servidores civis e trabalhadores da iniciativa privada.

Para as Forças Armadas, a primeira diferença é que seus integrantes não contribuem para a Previdência. Toda a contribuição é feita pela União. Isso faz com que o benefício militar seja o mais deficitário para os cofres públicos. Os descontos feitos nos pagamentos de militares são destinados exclusivamente para custear pensões que são pagas aos familiares em caso de morte.

Os militares em tese não se aposentam, vão para a reserva. A diferença é que, teoricamente, eles podem ser novamente convocados a qualquer momento em caso de necessidade. Um militar alcança a reserva depois de trinta anos de trabalho, tanto para homens quanto para mulheres.

c) Regime de Previdência Complementar

No Brasil, o Regime de Previdência Complementar – RPC, também conhecido como previdência privada, surgiu para assegurar ao trabalhador, e mais recentemente ao servidor público, o recebimento de um recurso adicional, sendo assim um mecanismo que permite ao trabalhador e ao servidor público, **facultativamente**, acumular reservas para que no futuro, possa desfrutar de uma complementação na sua aposentadoria proporcionando uma qualidade de vida melhor.

Além disso, esse benefício poderá possibilitar cobertura em casos de morte ou invalidez.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A previdência complementar no Brasil é subdividida em duas categorias, Entidades FECHADAS de Previdência Complementar (EFPC) e Entidades ABERTAS de Previdência Complementar (EAPC).

EFPC – As EFPCs, ou comumente chamados de fundos de pensão, são entidades sem fins lucrativos e se organizam sob a forma de fundação ou sociedade civil. São constituídas exclusivamente para empregados de uma empresa ou grupo de empresas, aos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como para associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

EAPC – As EAPCs são entidades com fins lucrativos, constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas interessadas.

A previdência complementar é disciplinada pelas Leis Complementares nº 109, de 29 de maio de 2001, que "dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências", pela Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, que "dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências", e pelas resoluções emanadas no Conselho Nacional de Previdência Complementar, na condição de órgão regulador.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Capítulo IV
O debate atual sobre as contas da Previdência Social

I. Introdução

Muito se tem discutido atualmente sobre a existência ou não de um déficit nas contas da Previdência social. De um lado, o Governo Federal apresenta, já há vários anos, um resultado negativo tanto para a previdência social como para o conjunto da seguridade social. Em contraposição, especialistas e diversas entidades, em especial a ANFIP, apresentam um resultado positivo para o balanço da seguridade social, ao menos até o exercício de 2015.

Sendo uma das grandes questões analisadas por esta CPI, o debate acerca da existência de déficit ou de superávit nas contas da previdência, ou, de uma forma mais abrangente, na seguridade social, foi objeto de várias audiências. As opiniões colhidas nessas ocasiões, bem como constante do material enviado a esta CPI, será o objeto da análise desta parte do relatório.

II. As diferentes visões sobre o déficit

a) O Cálculo do Poder Executivo

Para fins desse Relatório, será considerada a posição oficial do Poder Executivo acerca do déficit, consubstanciada no documento intitulado *"Balanço da Seguridade Social"*, elaborado anualmente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Vale destacar que, conforme consignado na audiência do dia 15/05/2017 pela Sra. *Ana Paula Vescovi*, Secretária do Tesouro Nacional - STN, e pelo Sr. *George Soares*, Secretário de Orçamento Federal - SOF, existe uma divergência metodológica não muito acentuada entre a STN e a SOF, que origina uma diferença entre as estimativas das duas Secretarias.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A Secretária da STN afirmou em seu depoimento que, embora por óticas diferentes, ambas as metodologias chegam aos mesmos resultados, às mesmas tendências e aos mesmos diagnósticos. Vale ressaltar que a estimativa considerada nessa parte do Relatório é a da SOF.

Na versão mais atual do "*Balanço da Seguridade Social*", publicada em março de 2017, é apresentado um déficit de R$ 258,7 bilhões para o conjunto da Seguridade Social, resultante de uma receita de R$ 613,2 bilhões e de uma despesa de R$ 871,8 bilhões. Os dados resumidos são apresentados na tabela a seguir, extraída do mencionado documento.

SF/17220.93080-00

Tabela 1 – Resultado da Seguridade Social (2012-2016)
(Em R$ bilhões)

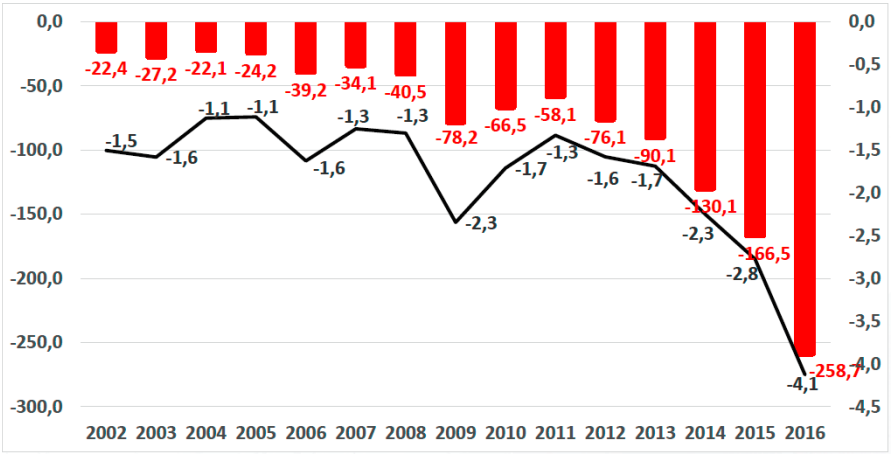
Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	% Total
I. Receitas da Seguridade Social	**522,4**	**576,5**	**607,9**	**627,2**	**613,2**	**100,0**
I.1 Contribuições Sociais	516,3	569,7	600,4	618,0	604,1	98,5
I.2 Demais receitas	6,1	6,8	7,4	9,2	9,1	1,5
II Despesas da Seguridade Social	**598,5**	**666,6**	**737,9**	**793,7**	**871,8**	**100,0**
II.1 Principais Benefícios da Seguridade Social	492,5	552,6	614,4	662,0	732,9	84,1
II.2 Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social	14,2	15,2	16,4	18,1	19,2	2,2
II.3 Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	91,8	98,8	107,1	113,6	119,7	13,7
III resultado da Seguridade Social	**-76,1**	**-90,1**	**-130,1**	**-166,5**	**-258,7**	

Fonte: SOF/MPDG .

Na visão do Governo, o desequilíbrio nas contas da Seguridade Social é um fenômeno que ocorre já há bastante tempo. Tal assertiva pode ser observada no gráfico a seguir, também constante do "Balanço da Seguridade Social".

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Gráfico 1 - Resultado da Seguridade Social com a Incidência da DRU (2002-2016) - Em R$ bilhões nominais e % do PIB



Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Pode-se observar que, consoante as contas do Poder Executivo, as necessidades de financiamento da seguridade social apresentam uma tendência de crescimento não só em termos nominais, mas também como percentual do Produto Interno Bruto. Em 2002, primeiro ano do levantamento apresentado, o déficit em relação ao PIB foi de 1,5%. Já no exercício de 2016, tal proporção atingiu a marca de 4,1%.

Vale frisar que o Poder Executivo enquadrava até 2015, no âmbito do orçamento público, os dispêndios com proventos de militares inativos na função "Previdência Social" e na esfera "Orçamento da Seguridade Social".

No entanto, a partir de 2016, optou por classificar o pagamento desses inativos na função "Defesa Nacional" e na esfera "Orçamento Fiscal".

Essa alteração de posicionamento baseou-se no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 2 de junho de 2015, no qual a Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU) emitiu entendimento afirmando que não é possível tratar do Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de um Plano de Custeio paralelo a um Plano de Benefícios.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Ressalte-se que essa mudança de posicionamento teve reflexos no cálculo do déficit da Seguridade Social, uma vez que o gasto com inativos militares não faz mais parte dessa conta, portanto necessária seria uma revisão do cálculo do déficit relativo aos anos anteriores quando essa despesa era contabilizada indevidamente.

Tal mudança de interpretação fez com que o gasto com "Pagamentos a servidores inativos da União, ex-Territórios e FCDF" caísse de R$ 104,12 bilhões em 2015 para R$ 90,6 bilhões em 2016. Cumpre esclarecer que esse entendimento do Governo é criticado pelo TCU, conforme será visto adiante.

Cabe acrescentar que, além do mencionado crescimento em relação ao PIB do resultado negativo da Seguridade Social, o Governo também salienta que entre 2000 e 2016 houve um expressivo aumento na participação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) no âmbito do orçamento da Seguridade Social, da ordem de 8 (oito) pontos percentuais.

Esse aumento, segundo alegam, provoca a redução dos recursos alocados para as demais áreas da seguridade social, como saúde e assistência social.

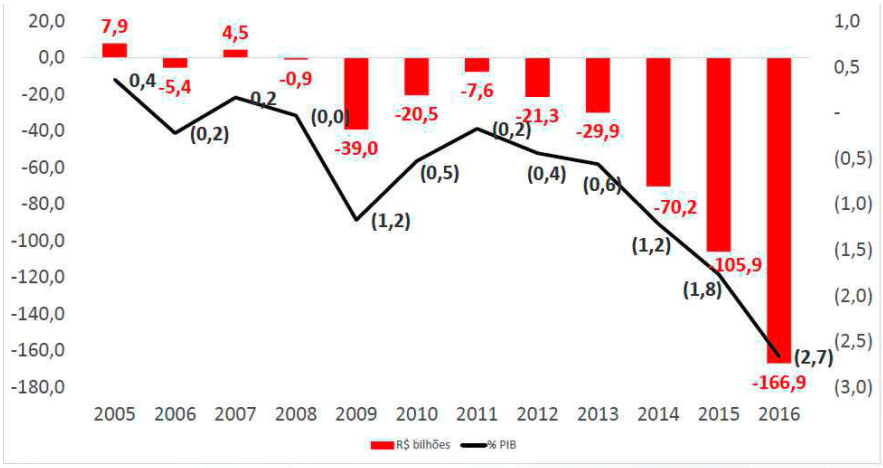
Outra análise relevante que consta do documento é a relativa ao cálculo das necessidades de financiamento da seguridade social sem considerar a incidência da Desvinculação das Receitas da União - DRU.

Sobre esse tema, o relatório do Governo apresentou o gráfico a seguir.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Gráfico 2 - Resultado da Seguridade Social sem a Incidência da DRU (2005-2016) - Em R$ bilhões nominais e % do PIB



Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Pode-se observar que, mesmo sem se considerar os R$ 91,8 bilhões retirados da Seguridade Social pela DRU em 2016, ainda assim haveria uma necessidade de financiamento da ordem de R$ 166,9 bilhões, equivalentes a 2,7% do PIB.

De se ressaltar também o crescimento acentuado do déficit no período de 2011 a 2016, quando aumentou de R$ 7,6 bilhões para R$ 166,9 bilhões, incremento esse que correspondeu a 2,5 pontos percentuais em relação ao PIB.

Cabe destacar que, na análise empreendida pelo Poder Executivo, utilizou-se a visão agregada da Seguridade Social, a qual, nos termos do art. 194 da Constituição Federal, compreende "*um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*".

Entende-se que a análise global das contas da seguridade social se apresenta mais adequada ao escopo dos trabalhos dessa CPI, tendo em vista esse conceito ser utilizado tanto pelo Governo quanto pelas entidades que apresentam contas alternativas, o que permite cotejar as diferentes metodologias.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Não obstante isso, para complementar a análise, vale também apresentar as contas da previdência isoladamente. O Documento "Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS", editado pela Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, traz os números referentes a esse Regime, reproduzidos na tabela a seguir apresentada.

Tabela 2 – Resultado do RGPS (2016)
Em R$ Milhões de 2016 (INPC)

Item	dez/15 (A)	nov/16 (B)	dez/16 (C)	Var. % (C/B)	Var. % (C/A)	Acumulado no ano 2015	Acumulado no ano 2016
1. Arrecadação Líquida Total	**51.899,6**	**28.603,4**	**46.809,5**	**63,6**	**(9,8)**	**388.741,3**	**363.993,9**
1.1 Arrecadação Líquida Urbana	44.512,4	27.014,2	44.919,9	66,3	0,9	352.638,8	337.955,2
1.2 Arrecadação Líquida Rural	783,7	620,4	776,9	25,2	(0,9)	7.858,9	8.049,9
1.3 Comprev	4,8	-	-	-	(100,0)	46,0	1,4
1.4 Compensação Desoneração da Folha de Pagamento	6.598,7	968,9	1.112,8	14,9	(83,1)	28.197,7	17.987,4
2. Renúncias Previdenciárias	**5.483,1**	**3.460,6**	**5.378,7**	**55,4**	**(1,9)**	**45.303,0**	**44.112,0**
2.1 Simples Nacional	3.165,4	1.933,6	3.058,2	58,2	(3,4)	24.951,9	23.529,7
2.2 Entidades Filantrópicas	1.684,9	891,6	1.627,8	82,6	(3,4)	11.878,0	11.205,3
2.3 Microempreendedor Individual - MEI	131,4	125,1	127,0	1,5	(3,4)	1.560,8	1.470,1
2.4 Exportação da Produção Rural - EC nº 33	470,1	472,9	536,4	13,4	14,1	6.605,2	7.343,6
2.5 Outros	31,3	37,4	29,3	(21,7)	(6,3)	307,1	563,3
3. Despesa com Benefícios	**48.657,6**	**47.596,4**	**53.681,4**	**12,8**	**10,3**	**483.858,5**	**515.863,0**
3.1 Benefícios Previdenciários	48.276,8	42.970,5	52.578,1	22,4	8,9	471.329,7	501.762,1
3.1.1 Urbano	38.618,9	32.319,5	42.353,9	31,0	9,7	365.038,2	391.362,9
3.1.2 Rural	9.657,9	10.651,0	10.224,1	(4,0)	5,9	106.291,5	110.399,2
3.2 Passivo Judicial	146,1	4.458,9	804,8	(82,0)	451,0	10.581,7	11.726,2
3.2.1 Urbano	116,8	3.353,7	648,3	(80,7)	454,9	8.069,6	9.045,6
3.2.2 Rural	29,2	1.105,2	156,5	(85,8)	435,6	2.512,1	2.680,6
3.3 Comprev	234,7	166,9	298,6	78,9	27,2	1.947,2	2.374,8
4. Resultado Previdenciário e Renúncias (1 + 2 - 3)	**8.725,1**	**(15.532,3)**	**(1.493,3)**	**(90,4)**	**(117,1)**	**(49.814,1)**	**(107.757,1)**
5. Resultado Previdenciário (1 - 3)	**3.242,0**	**(18.992,9)**	**(6.872,0)**	**(63,8)**	**(312,0)**	**(95.117,2)**	**(151.869,1)**

Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV.

O Cálculo apresentado pelo Governo indica a existência de déficit nas contas da previdência para os exercícios de 2015 e 2016, em quaisquer das hipóteses consideradas.

Vale observar que a Secretaria de Previdência apresenta também um cálculo levando em conta as renúncias previdenciárias - Simples Nacional, entidades filantrópicas, microempreendedor individual, exportação de produção rural e outros.

Cumpre também notar que o Poder Executivo considera na sua conta a compensação da desoneração da folha de pagamento como uma receita do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Tal medida segue a disposição do art. 9º, inciso IV, da Lei 12.546, de 14/12/2011, que estabelece a obrigação do Tesouro Nacional de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS, no valor correspondente à estimativa da renúncia previdenciária decorrente da desoneração. Tal dispositivo legal tem como objetivo não afetar o resultado financeiro do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) por conta das desonerações previstas na aludida Lei.

Conforme a tabela anteriormente apresentada, o resultado do RGPS foi negativo em R$ 151,87 bilhões em 2016 e R$ 95,12 bilhões em 2015. Note-se que o valor registrado para 2016 segundo essa metodologia diverge do que foi apurado no Balanço Geral da União (p. 196), que consigna, computadas as receitas e despesas da Previdência Social, um "déficit" de R$ 149,77 bilhões, ou seja, R$ 2,1 bilhões a menos.

Ao considerar as renúncias previdenciárias como receita, obtém-se igualmente um déficit, porém substancialmente inferior: R$ 107,76 bilhões em 2016 e R$ 49,81 bilhões em 2015.

Vale por fim destacar que, em relação a essas contas elaboradas pelo Governo, são apresentadas críticas tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto por especialistas e entidades. Esses questionamentos serão expostos nos itens a seguir.

b) O Cálculo do TCU

No curso dessa CPI, o Tribunal de Contas da União (TCU) encaminhou o Acórdão nº 1295/2017 – TCU – Plenário (TC 001.040/2017-0), onde é apresentada uma minuciosa análise do Sistema Brasileiro de Previdência.

Consoante explicitado no relatório foi realizado um levantamento de auditoria com o objetivo de apurar informações destinadas a qualificar o debate acerca do financiamento da previdência, em especial o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Previdenciário Próprio de Previdência Social da União (RPPS) e Encargos da União com militares e seus pensionistas.

O aludido documento traz importantes considerações e conclusões acerca da discussão do déficit da seguridade e da previdência, as quais serão expostas a seguir.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O escopo do trabalho apresentado pelo TCU é o da avaliação tanto da previdência quanto da seguridade social, especificamente no âmbito da União.

Para tal finalidade, o TCU abordou vários aspectos trazidos à tona nas discussões sobre o assunto, tais como os efeitos da desvinculação das receitas da União (DRU), tanto sobre a seguridade social quanto sobre a previdência, além de trazer dados acerca de desonerações fiscais, inadimplência e dívida ativa previdenciária.

Para fins da análise empreendida, o TCU entende que o conceito de seguridade social no âmbito da União deve abranger, especificamente no que se refere à previdência social, não apenas o RGPS, mas também o Regime Próprio de Previdência dos Servidores civis da União (RPPS) e o sistema de proteção social dos militares.

Salienta que, apesar de os dispositivos constitucionais sobre os diferentes regimes não estarem todos no capítulo da Constituição que trata especificamente da seguridade social, para fins de definição do conceito de previdência social devem ser consideradas as características intrínsecas a cada um dos regimes (cobertura dos mesmos riscos e complementariedade entre os regimes), em uma interpretação sistemática da Constituição Federal.

Tendo em vista a metodologia adotada, o TCU afirma que as despesas da seguridade social superaram as receitas arrecadadas (após incidência da DRU) em todos os exercícios examinados (2007 a 2016), o que levou à exigência de aportes adicionais de recursos do Tesouro Nacional.

É ressaltado ainda que houve um agravamento desse descompasso entre receitas e despesas da seguridade a partir do ano de 2014. Segundo a análise, no ano de 2016, a diferença entre receitas e despesas da seguridade social (previdência, saúde e assistência) foi de cerca de R$ 240 bilhões, resultado esse bastante próximo ao obtido pelo Poder Executivo.

Afirmam, outrossim, que a Previdência Social é a área da Seguridade Social que mais tem contribuído para o desequilíbrio observado. Aduzem que, ao se analisar os valores corrigidos pelo INPC, verifica-se que as receitas previdenciárias cresceram 43% e as despesas,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

47%, enquanto a necessidade de financiamento aumentou 54%, alcançando a cifra de R$ 227 bilhões em 2016. Desse montante, R$ 149,7 bilhões referem-se ao RGPS, R$ 43,09 bilhões ao RPPS de servidores civis da União e R$ 34,07 bilhões ao sistema de proteção social dos militares. Para embasar tais cálculos, o Tribunal apresenta as tabelas a seguir.

SF/17220.93080-00

Tabela 3 – Despesas da Seguridade Social (2012-2016)

B. DESPESAS	2012	2013	2014	2015	2016
B.1. PREVIDÊNCIA	**434.043.643.661,38**	**486.871.426.378,62**	**540.968.755.951,47**	**583.407.968.463,42**	**664.937.749.036,05**
B.1.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	**311.547.450.167,07**	**350.873.176.384,98**	**392.913.544.666,08**	**430.564.762.434,78**	**498.456.337.487,10**
Urbano	239.964.388.369,38	269.201.419.152,96	303.124.777.455,44	332.915.834.173,53	386.348.498.358,48
Rural	70.042.042.411,13	79.650.812.232,02	87.610.975.678,23	95.883.113.576,32	109.567.455.102,39
Outras despesas RGPS	1.541.019.386,56	2.020.945.000,00	2.177.791.532,41	1.765.814.684,93	2.540.384.026,23
B.1.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	**82.545.939.464,17**	**89.437.498.027,41**	**96.226.529.685,19**	**104.663.007.901,86**	**110.777.469.311,95**
Civis	57.592.672.301,57	66.115.889.401,82	64.377.733.167,43	69.506.444.251,28	73.778.658.094,27
Militares	24.953.267.162,60	23.321.608.625,59	31.848.796.517,76	35.156.563.650,58	36.998.811.217,68
B.1.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial (FAT)[1]	**39.950.254.030,14**	**46.560.751.966,23**	**51.828.681.600,20**	**48.180.198.126,78**	**55.703.942.237,00**
B.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE	**166.907.027.044,39**	**182.335.570.277,86**	**199.731.193.443,27**	**213.172.023.367,25**	**209.765.377.796,50**
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)[2]	32.921.399.112,53	37.002.704.623,55	41.141.024.751,92	45.081.443.106,43	51.586.358.472,30
Bolsa Família[3]	21.048.613.739,30	24.536.367.193,93	26.685.025.100,19	27.450.890.000,00	27.946.590.000,00
Ministério da Saúde (Função 10)	73.432.163.117,68	78.368.937.874,52	87.230.325.616,83	96.424.085.261,03	102.084.589.973,23
Outras	39.504.851.074,88	42.427.560.585,86	44.674.817.974,32	44.215.604.999,79	28.147.839.350,97
TOTAL DAS DESPESAS	**600.950.670.705,77**	**669.206.996.656,48**	**740.699.949.394,74**	**796.579.991.830,67**	**874.703.126.832,55**

Tabela 4 - Receitas da Seguridade Social (2012-2016)

(A) - RECEITA BRUTA	2012	2013	2014	2015	2016
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	**559.254.976.631,74**	**618.979.040.014,40**	**655.675.912.111,29**	**672.739.001.350,93**	**692.647.066.415,52**
Contribuições do RGPS	267.782.262.268,73	291.360.870.687,23	311.288.011.562,58	317.958.152.840,55	339.673.017.262,82
Cofins	174.625.997.427,32	193.124.826.233,55	193.552.408.749,18	199.344.702.156,80	202.644.579.465,27
CSLL	55.608.089.956,94	59.775.673.457,80	61.886.982.415,79	58.696.026.286,71	67.281.388.501,76
Pis/Pasep	27.811.358.358,38	29.834.797.571,57	30.678.992.489,05	31.465.319.431,65	31.906.697.523,30
Contribuições do RPPS	22.978.396.068,12	24.573.341.004,70	26.929.550.116,77	29.484.317.762,29	30.676.621.547,31
Pensões militares	2.001.211.420,36	2.170.713.949,75	2.343.239.613,42	2.649.782.581,20	2.905.519.546,55
Concursos de prognóstico	1.774.103.122,52	1.882.715.169,48	2.230.197.525,60	2.523.208.542,75	2.113.065.035,30
Outras rec. de contribuições sociais	2.970.948.009,37	3.971.801.940,32	4.659.229.638,90	5.418.431.748,98	899.557.533,21
Compensações da desoneração da folha	3.702.610.000,00	12.284.300.000,00	22.107.300.000,00	25.199.060.000,00	14.546.620.000,00
RECEITAS DE SERVIÇOS	**7.267.719.424,43**	**7.104.537.171,55**	**7.819.784.802,38**	**9.186.748.105,75**	**12.489.492.042,78**
Rendimento FAT (40% BNDES)	7.002.231.147,70	6.803.798.075,78	7.481.495.100,98	8.741.460.614,46	10.705.139.907,20
Outras rec. de serviços	265.488.276,73	300.739.095,77	338.289.701,40	445.287.491,29	1.784.352.135,58
RECEITAS PATRIMONIAIS	**7.966.126.359,88**	**1.915.093.789,47**	**5.721.736.235,27**	**5.879.519.862,71**	**10.256.710.907,25**
Remuneração de depósitos especiais (FAT)	1.819.391.491,16	1.455.971.870,84	1.508.818.729,39	1.404.769.956,22	1.496.613.943,44
Remuneração de depósitos bancários (FAT)	5.695.945.911,53	92.225.581,24	3.742.795.805,54	3.630.096.885,82	7.388.644.747,84
Remuneração de saldos não desembolsados (FAT)	133.556.975,96	122.311.802,99	169.494.504,48	384.292.715,78	557.131.223,53
Outras rec. patrimoniais	317.231.981,23	244.584.534,40	300.629.645,86	460.360.304,89	814.320.992,44
OUTRAS RECEITAS	**22.450.807.241,56**	**29.957.194.474,00**	**17.688.255.953,67**	**18.607.038.944,22**	**8.774.852.610,39**
TOTAL DAS RECEITAS (ANTES DA DRU)	**596.939.629.657,61**	**657.955.865.449,42**	**686.905.689.102,61**	**706.412.308.263,61**	**724.168.121.975,94**
DRU DAS RECEITAS DA SEGURIDADE	**54.809.379.067,78**	**60.128.079.319,75**	**59.879.918.097,14**	**60.620.376.927,85**	**91.923.751.656,00**
TOTAL DAS RECEITAS (APÓS INCIDÊNCIA DA DRU)	**542.130.250.589,83**	**597.827.786.129,67**	**627.025.771.005,47**	**645.791.931.335,76**	**632.244.370.319,94**

Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

A Corte de Contas afirma ainda que o agravamento do desequilíbrio entre receitas e despesas decorreu, em grande medida, do RGPS, cujas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

despesas aumentaram 55% entre 2007 e 2012, sem o proporcional crescimento de suas receitas, o que elevou sua necessidade de financiamento em 89%, entre 2007 e 2016. Note-se que há expressiva divergência entre os dados considerados pelo TCU no tocante às receitas líquidas do RGPS em 2016, que são inferiores em R$ 10,2 bilhões de reais às registradas pelo Balanço Geral da União (p. 195).

Já no caso do RPPS da União e dos militares, as despesas cresceram menos (19% e 18% respectivamente) e suas necessidades de financiamento aumentaram 11% e 18% em termos reais.

Alerta ainda o TCU, que o RGPS foi o único regime cujas despesas cresceram em relação ao PIB no período de 2007 a 2016, passando de 6,81% para 8,10%.

Esclarece que esse crescimento ocorreu após 2011, quando a despesa do RGPS chegou a representar 6,43% do PIB, e foi mais expressivo nos exercícios de 2015 e 2016, nos quais aumentou em 0,45 e 0,84 pontos percentuais do PIB, respectivamente.

O TCU afirma que tal ocorrência pode ser atribuída em parte ao forte período recessivo ocorrido no Brasil nos anos de 2015 e 2016, quando houve uma retração de 7,2% na economia. Isso porque, segundo o Tribunal, o RGPS é mais sensível às flutuações da economia, especialmente no que tange à clientela urbana, que afetam diretamente suas receitas e podem provocar aumento na demanda de alguns benefícios previdenciários.

Quanto às despesas dos demais regimes, o Tribunal aponta que diminuíram em relação ao PIB no período analisado, em especial os gastos com o RPPS, que passaram de 1,28% para 1,11%. Explica que, em parte, essa redução se deu pela segregação das ‘outras despesas do RPPS’ a partir de 2013. Conclui que, mesmo analisando as duas rubricas conjuntamente, tais despesas tiveram redução de 0,11% do PIB.

c) O Cálculo das entidades - ANFIP

Ao longo dessa CPI, compareceram diversas entidades e especialistas que contestaram as contas apresentadas pelo Governo, que

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



apontam para a existência de déficit tanto nas contas da Seguridade Social quanto nas da Previdência.

Ao longo dessa parte do Relatório, será apresentada uma metodologia de cálculo que, de certa forma, engloba todas as vertentes que contestam o cálculo do governo. Tal posição é a expressada pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, que adota a vertente "constitucionalista", segundo a qual devem ser computadas como receitas e despesas da seguridade social, somente as previstas expressamente a ela atribuídas no texto constitucional, sem a aplicação da DRU.



SF/17220.93080-00

No documento "Análise da Seguridade Social", cuja última edição disponível, até a data de elaboração desse Relatório, refere-se ao ano de 2015, a ANFIP apresenta uma profunda análise dos números da Seguridade Social.

No primeiro capítulo do documento, é apresentado um exame sobre os números da despesa e da receita da Seguridade Social. Além disso, é procedida uma crítica à metodologia do Governo, a qual, como anteriormente exposto, aponta para a existência de um substancial e crescente déficit.

No referido capítulo, a ANFIP inclui dados do desvio de recursos da Seguridade Social efetivado pela Desvinculação de Receitas da União - DRU, além de realizar uma análise dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, afirmando a tese de que tais regimes não integram a seguridade social, ao contrário do que defende o Governo.

A entidade entende que, não obstante o cenário adverso, a seguridade social apresentou resultado positivo em 2015, apesar da profunda crise econômica e sob o efeito das desonerações concedidas no passado. Segundo as contas apresentadas, e apesar das quedas reais na arrecadação, o Orçamento da Seguridade Social em 2015, apresentou um resultado de R$ 11,2 bilhões, inferior aos R$ 55,7 bilhões de 2014.

Os números que embasaram esse resultado são apresentados nas tabelas elaboradas pela entidade, a seguir reproduzidas.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 5 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social– ANFIP (2010-2015)

Valores correntes, em R$ milhões %

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	573.814	634.239	666.637	671.471	4.833	0,7
Receita Previdenciária (1)	108.434	211.968	283.441	317.164	350.978	352.553	1.575	0,4
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	278.160	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
Urbana	105.086	207.154	272.397	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
Rural	3.348	4.814	5.763	6.156	6.670	7.081	411	6,2
Compensações não repassadas (2)	0	0	5.281	10.017	13.474	2.281	-11.194	-83,1
Cofins	89.597	140.023	181.555	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	57.316	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/Pasep	22.083	40.372	47.738	51.065	51.774	52.904	1.131	2,2
Outras contribuições (3)	30.699	3.148	3.765	4.055	4.775	5.423	647	13,6
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.704	14.742	20.199	15.078	19.356	20.534	1.178	6,1
Recursos Próprios do MDS	87	305	66	239	183	137	-46	-25,3
Recursos Próprios do MPS	798	267	708	819	608	1.078	470	77,3
Recursos Próprios do MS	947	2.700	3.433	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.978	15.450	9.550	13.584	14.160	576	4,2
Recursos Próprios dos HU (4)	102	50	52	103	117	238	121	103,9
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	443	491	509	552	664	112	20,3
3. Contrapartida do Orç. Fis. para EPU (5)	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
Receitas da Seguridade Social	**289.801**	**458.144**	**595.788**	**651.099**	**687.829**	**694.231**	**6.402**	**0,9**

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
1. Benefícios Previdenciários (1)	146.010	256.184	316.589	357.003	394.201	436.090	41.889	10,6
Previdenciários urbanos	118.626	198.061	243.954	274.652	303.541	336.296	32.756	10,8
Previdenciários rurais	27.384	56.798	71.135	80.355	88.703	98.041	9.338	10,5
Compensação previdenciária (6)	0	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	-205	-10,5
2. Benefícios assistenciais (7)	9.335	22.234	30.324	33.869	37.598	41.798	4.200	11,2
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	14.318	15.916	17.715	18.460	744	4,2
Assistenciaisi Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	16.006	17.953	19.882	23.338	3.456	17,4
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	20.543	24.004	26.162	26.921	759	2,9
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
5. Saúde: despesas do MS (8)	34.517	62.329	80.085	85.429	94.235	102.206	7.971	8,5
6. Assistência social: despesas do MDS (8)	1.716	3.994	5.659	6.227	7.020	5.389	-1.631	-23,2
7. Previdência social: despesas do MPS (8)	3.404	6.482	7.171	7.401	7.828	8.197	370	4,7
8. Outras ações da seguridade social	2.384	7.584	10.316	11.871	10.859	11.547	688	6,3
9. Benefícios FAT	11.375	29.195	39.950	46.561	51.833	48.180	-3.652	-7,0
10. Outras ações do FAT	547	560	541	505	522	506	-16	-3,0
Despesas da Seguridade Social	**217.110**	**404.191**	**512.952**	**574.653**	**632.092**	**683.061**	**50.968**	**8,1**
Resultado da Seguridade Social	**72.670**	**53.953**	**82.836**	**76.446**	**55.737**	**11.170**	**-44.566**	**-80,0**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

A diferença de metodologia, que faz a ANFIP chegar a resultados tão díspares daqueles apresentados pelo Governo, é pormenorizada no documento. Segundo a entidade, a conta oficial tem as falhas a seguir explicitadas.

No que tange às receitas, a ANFIP afirma que o governo faz duas operações de subtração de valores. O primeiro refere-se à Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo transitório permite ao governo federal desvincular 30% das receitas da seguridade social, ressalvadas as contribuições previdenciárias. A DRU desvinculou R$ 63,8 bilhões em 2015, conforme dados apresentados pela Entidade, a seguir reproduzidos.

Vale frisar que, no aludido exercício, a DRU vigente era de 20%.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 6 - Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU (2005, 2008, 2012 a 2015)

Valores correntes, em R$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Cofins	17.919	24.019	28.005	36.311	39.882	39.183	40.185
CSLL	5.246	8.500	9.151	11.463	12.509	12.639	11.933
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	9.548	10.213	10.355	10.614
Outras contribuições (1)	4.914	611	630	753	811	955	1.085
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.296	45.860	58.075	63.415	63.132	63.817

Fonte: Siga Brasil.

SF/17220.93080-00

A outra operação de subtração de valores apontada pela ANFIP refere-se à desconsideração de recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social. Frisa a Entidade que as autarquias, fundações e os Fundos da Seguridade Social possuem autorização legal para aplicar seus saldos financeiros e receber rendimentos dessas aplicações.

Podem utilizar esses recursos para cobrir parte de seus encargos. Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2015, segundo a Entidade, essa subtração envolveu R$ 14 bilhões do FAT.

Nas contas que o Governo apresenta, o Tesouro Nacional se apropria desses recursos, prejudicando patrimonialmente, segundo a ANFIP, autarquias, fundações e fundos públicos da seguridade.

Em relação à desoneração, embora o Governo reconheça a obrigação legal do repasse, a ANFIP explica que essa transferência é tratada como intraorçamentária, efetivada com recursos da própria seguridade.

A utilização de tal metodologia pelo Governo, argumenta a entidade, melhora contabilmente as contas de resultado da Previdência Social e somente lá são apresentadas, mas não alteram as contas da Seguridade Social. Vale destacar que a ação orçamentária "00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)", diferentemente do posicionamento da ANFIP, é contabilizada no Orçamento da União como uma despesa fiscal, e não da seguridade.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A parcela que a entidade considera não ser repassada é calculada a partir de estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP e representam a diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo. Os dados apresentados pela Entidade encontram-se na tabela a seguir.

Tabela 7 - Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do Governo (2005, 2008, 2012 a 2015)

Valores correntes, em R$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Receitas próprias FAT, natureza financeira	9.833	9.812	10.328	14.776	8.475	12.879	14.060
Compensação pela desoneração folha				1.790	9.020	18.052	25.407
Compensações não repassadas				5.281	10.017	13.474	2.281
Soma	**9.833**	**9.812**	**10.328**	**21.846**	**27.512**	**44.405**	**41.748**

Fonte: Para o FAT, Siga Brasil; para a compensação da folha, MPS; para as compensações não repassadas ANFIP e Fundação ANFIP.

Nas contas da seguridade social, o governo acrescenta receitas e despesas dos regimes previdenciários de servidores civis e de pensionistas militares. No entanto, a Análise da Seguridade Social elaborada pela ANFIP não considera nem as receitas, nem as despesas desses regimes.

Afirma a entidade que o Governo soma as receitas dos regimes próprios para também, de outro lado, adicionar as respectivas despesas, que são muito superiores. Segundo a análise, o Governo justifica a inclusão ao alegar que o regime dos servidores tem natureza contributiva e a ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. Porém a ANFIP discorda desse posicionamento, ao defender que para a seguridade social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme disposto no art. 195 da Constituição Federal.

Tal regime tem caráter fechado, dirigidos a clientelas específicas exclusivas (servidores públicos titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Tribunal de Contas da União e membros do Ministério Público, no caso da União), não admite filiação facultativa nem a de empregados públicos ou titulares de cargos em comissão ou temporários, e, embora deva observar, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social, têm fontes de custeio distintas e específicas, que não podem ser empregadas, se superavitárias, para custeio de benefícios do RGPS ou dos demais benefícios da seguridade social.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Além das despesas dos regimes de previdência de servidores e de pensionistas militares, a ANFIP adverte sobre a existência de outras inclusões, todas também questionáveis, tendo em vista serem incompatíveis com o ordenamento constitucional. São exemplo as despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-Territórios.

Em relação às despesas dos Encargos Previdenciários da União - EPU – Transferências aponta para a existência de outra distorção, que é o fato de as contribuições dos servidores, e policiais civis e militares do DF integrarem o Orçamento do DF, e as despesas entrarem na conta dos regimes previdenciários dos servidores da União.

A ANFIP também defende que a rubrica de "Assistência ao Servidor", relativa a despesas com os pagamentos dos planos de saúde dos servidores públicos e com o auxílio alimentação, nunca poderia ser considerada como pertencente à Seguridade.

Na visão da entidade, trata-se de encargos patronais e direitos dos servidores. Na mesma situação se encontram os Pagamentos de Planos de Saúde, os quais, afirmam, não podem ser considerados despesas do SUS, assim como o pagamento de auxílio-alimentação também não pode ser considerado como despesa da assistência social. No mesmo caso encontram-se as despesas com Assistência ao Militar, que trata basicamente de ações de saúde prestadas pelos hospitais militares e convênios diversos, as quais, entende, não podem ser classificadas como Seguridade Social.

A ANFIP também encontrou outras despesas as quais denominou "Outras Programações Estranhas", que englobam múltiplas ações que estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Ressalta que em 2015 foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos: ao Fundo de Pensão Aeros, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória; e à contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos, que consideram não ser uma despesa da Seguridade Social.

A tabela a seguir, retirada da análise da ANFIP, consolida os números que a entidade considera serem indevidamente inseridos no Balanço da Seguridade Social pelo Governo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Tabela 8- Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social (2005, 2008, 2012 a 2015)

Valores correntes, em R$ milhões

Programações	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
EPU - poderes e civis	26.559	34.473	44.569	51.507	55.557	58.825	63.052
EPU - militares	14.303	20.054	24.797	26.677	28.893	31.849	35.157
EPU - transferências	1.681	2.558	11.159	3.236	3.579	2.337	4.771
Outras transferências DF e ex-territórios	20	65	73	131	114	221	235
Assistência ao servidor	720	1.112	1.529	3.479	2.729	3.071	3.441
Assistência ao militar	108	1.082	1.488	1.809	2.086	2.322	2.495
Outras programações estranhas	0	9	12	11	10	10	358
Total Geral	**43.390**	**59.352**	**83.626**	**86.850**	**92.969**	**98.634**	**109.509**

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Por certo, assiste razão às entidades e especialistas ouvidos por esta CPI. Para o cálculo das necessidades de financiamento da seguridade social é necessário incluir os valores retirados pela Desvinculação das Receitas da União – DRU, que, entre 2005 e 2015 subtraiu um total de mais de R$ 519 bilhões, e somente no ano de 2016 subtraiu R$ 91,8 bilhões dessa conta.

Note-se que, segundo dados apresentados a essa CPI pelo Ministério da Fazenda (DOC 109), no mesmo período a DRU atingiu R$ 449,56 bilhões, e, em 2016, R$ 91,9 bilhões. Nesse mesmo sentido, devem também ser consideradas como receita da seguridade social todas as renúncias fiscais vinculadas a essa esfera orçamentária.

Ao se fazer essas correções, obtém-se uma contabilização das necessidades de financiamento da seguridade mais adequada ao real universo de receitas e despesas relacionadas.

Dada a importância dos dados apontados pela ANFIP, e a metodologia por ela adotada, esta Relatoria solicitou à entidade, em 8 de outubro de 2017, por Ofício, o encaminhamento, em caráter antecipado, dos resultados apurados no ano de 2016. Em resposta, a ANFIP disponibilizou a esta Relatoria a prévia da Análise da Seguridade Social do ano de 2016.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Segundo a metodologia e os dados apurados pela ANFIP, a Seguridade Social apresentou, em 2016, resultado negativo de R$ 58,998 bilhões, ou seja, o superávit verificado em 2015 converteu-se em um déficit em 2016, resultante de vários fatores relevantes.

Do ponto de vista da despesa, o pagamento com benefícios previdenciários no âmbito do RGPS apresentou acréscimo de R$ 71,8 bilhões; a despesa com benefícios assistenciais aumentou R$ 6,2 bilhões, já incluídos os acréscimos com benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social.

No âmbito do programa Bolsa Família, apesar da inversão da política de busca ativa que deu lugar a uma política de cancelamento de benefícios, com a exclusão de 1,1 milhão de beneficiários, em consequência do reajuste dos benefícios a despesa total aumentou em R$ 570 milhões. As despesas com a saúde aumentaram R$ 6,3 bilhões. As despesas do FAT sofreram acréscimo de R$ 7,6 bilhões. Em seu total, as despesas da seguridade social alcançaram R$ 775,983 bilhões em 2016, com acréscimo total de R$ 92,926 bilhões.

As receitas, contudo, não acompanharam esse acréscimo. Como consequência da recessão econômica, o conjunto das receitas da seguridade social aumentou somente 3,5%, ou seja, inferior ao IPCA de 2016, que foi de 6,29%. A receita previdenciária foi duramente atingida pelo aumento do desemprego e da informalidade, com aumento de apenas 1,6%. Apenas a arrecadação da CSLL cresceu mais do que a inflação (14,2%). Em sua totalidade, a receita da seguridade alcançou crescimento de somente R$ 24,489 bilhões, levando ao saldo a descoberto apontado.

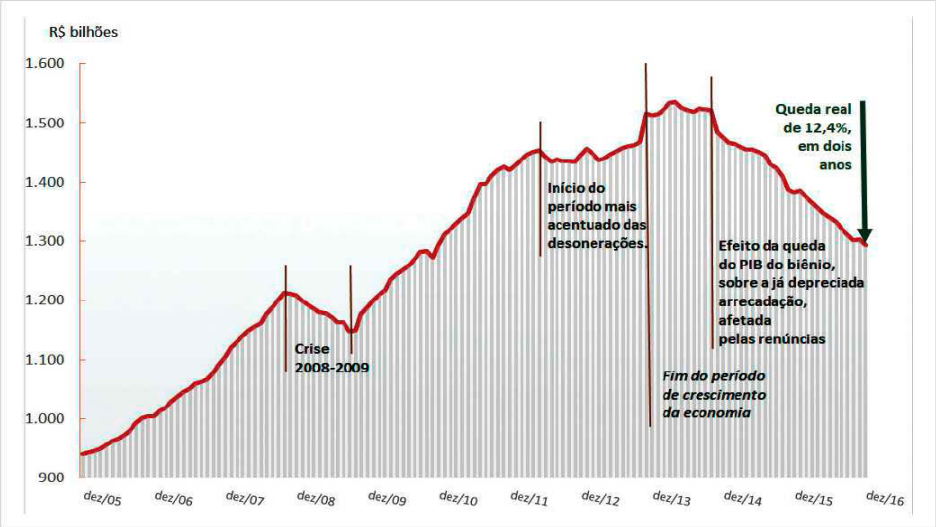
Como destaca a ANFIP, “é a crise econômica que determina as alegadas dificuldades da previdência social; não o contrário”. As perdas acumuladas no PIB, desde 2015, fazem com que o tamanho da economia brasileira, em 2017, tenha retrocedido ao que se verificava em 2011.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Aponta a entidade que, no biênio 2015/2016, a indústria caiu 17%, os serviços, 9% e o comércio, 20%. Em 2016, a queda do PIB foi determinada pelo simultâneo comportamento decrescente desses fatores, com uma retração econômica de 3,6% no Produto Interno Bruto, e um déficit primário do setor público de 2,47% do PIB. Esses fatores e a queda de arrecadação de mais de R$ 150 bilhões, tiveram reflexos drásticos nas contas da seguridade social e no conjunto da Administração Pública. O gráfico a seguir ilustra a queda de 12,4% nas receitas primárias nos anos de 2015 e 2016, em comparação com a evolução da arrecadação desde 2005, em valores constantes corrigidos pelo INPC:

Gráfico 3 - Receitas Primárias do Governo Federal, em valores constantes de 2005/2016 – R$ bilhões



Nota: Total de receitas primárias do governo federal, exceto valores, em 2016, da repatriação de ativos (Lei nº 13.254), em valores acumulados em 12 meses.

Fonte: STN-MF; em valores constantes de dezembro de 2016 (INPC).

Org: ANFIP e Fundação ANFIP

Segundo a ANFIP,

> *"Foi exatamente para cortar gastos que o governo patrocinou combinações ruinosas como o aumento de requisitos para o seguro desemprego em um momento em que quase dois milhões de postos de trabalho formal foram extintos e promoveu a exclusão de um milhão e meio de famílias do Bolsa-Família, quando a renda familiar estava em declínio. Várias ações e programas da educação e da saúde perderam recursos."*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Mesmo nesse cenário, as renúncias fiscais permanecem elevadas. Apesar da tentativa do Governo Temer de rever parte delas, com a edição da Medida Provisória nº 774, de 30 de março de 2017, que acabou por ser revogada pelo próprio Governo após haver enfrentado forte resistência de sua base de apoio, persiste um grave quadro de perda de receitas. Conforme a ANFIP,

> *"... em 2016, o conjunto das renúncias totalizou R$ 271 bilhões. Comparativamente ao verificado em 2015, esse valor representa um aumento sobre a arrecadação e sobre o conjunto da economia. Desse total, aproximadamente um terço, R$ 91,4 bilhões, resultam de medidas aprovadas posteriormente a 2010. Nos últimos anos, a renúncia cresceu em relação ao PIB, principalmente em função da recessão, mas diminuiu em proporção à receita realizada, pelas mudanças ocorridas no último biênio."*

Mas daí a concluir-se que a saída seja a redução de direitos e o desmonte da previdência social pública, vai uma distância enorme. As medidas de ajuste fiscal que vêm sendo implementadas, como a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2017, que instituiu o Novo Regime Fiscal a vigorar por 20 anos, longe de superar os problemas decorrentes da crise econômica, pode mesmo vir a agravá-las, pois retira do Estado a capacidade de adotar medidas anticíclicas e promove a redução da despesa pública ao *status* de única alternativa a ser adotada, mesmo que à custa da extinção ou redução de direitos sociais.

Os gastos mínimos com saúde e educação, que somente poderão ser atualizados pela inflação do ano anterior, não comportarão o aumento da demanda social, resultante do crescimento da população e seu envelhecimento.

Conforme destaca a ANFIP, "o acompanhamento das receitas e das despesas nos últimos 12 anos permite identificar os números de 2016 como resultantes de fatores conjunturais". Com efeito, conforme a tabela a seguir, de 2005 a 2016, os números da Seguridade Social produziram, em média, R$ 50,2 bilhões de superávit anuais, mesmo considerando o resultado negativo de 2016 – único da série:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 9- Receitas, Despesas e o Resultado da Seguridade Social de 2005 a 2016

Valores correntes, R$ milhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

Nota: foram apenas sistematizados os dados das tabelas 2 e do Anexo I, desta publicação.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Por fim, destaca a ANFIP, os dados da Tabela a seguir “permitem perceber a natureza conjuntural do resultado da Seguridade Social em 2016, e como a perda da arrecadação determinou esse resultado”. Mantidos os patamares de receitas havidos em 2013, por exemplo, a diferença de cerca de R$ 90 bilhões a mais em relação a 2016 reverteria o resultado negativo do exercício e ainda produziria um superávit de mais de R$ 30 bilhões:

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 10 - Receitas da Seguridade Social em Valores Constantes de 2013 a 2016 e as Diferenças em Relação a 2016

Valores constantes, R$ milhões

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	Diferenças de 2016 em relação a		
					2013	2014	2015
Receita de Contribuiçoes sociais	**799.968**	**795.067**	**735.400**	**701.358**	**-98.610**	**-93.709**	**-34.042**
Contribuição previdenciária RGPS	404.886	423.582	391.667	363.994	-40.892	-59.588	-27.673
Cofins	256.668	238.086	223.558	208.243	-48.425	-29.843	-15.315
CSLL	80.733	77.066	66.862	69.586	-11.147	-7.479	2.724
Contribuição para o PIS/Pasep	52.773	50.526	47.286	54.849	2.077	4.323	7.564
Outras contribuições sociais	4.908	5.808	6.027	4.685	-222	-1.122	-1.342
Outras receitas da Seguridade	19.695	23.005	23.183	28.191	8.496	5.186	5.008
Total de receitas da Seguridade Social	**819.664**	**818.072**	**758.583**	**729.549**	**-90.115**	**-88.523**	**-29.034**

Nota: valores atualizados pelo INPC de dezembro de 2016

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Conforme demonstram os dados, em relação ao PIB, em 2016, as receitas da Seguridade Social representaram 11,5%, um valor pouco inferior aos 11,6% de 2015. Entre 2013 a 2016, porém, houve uma queda generalizada em relação ao PIB, e desde 2015, essa queda estendeu-se também às receitas da Previdência Social, revertendo a tendência de crescimento promovida pela expansão do emprego e da renda em patamares superiores aos da economia.

Assim, conclui a entidade,

> *"A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superávit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, por exemplo, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas. Vale lembrar, ainda, a observação feita anteriormente (subtítulo 2.6), que os superávits sucessivos poderiam ser utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo dar solidez à Seguridade Social."*

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.





No caso da Previdência, a ANFIP destaca o fato de que as suas receitas – historicamente desviadas para outros fins – estão aviltadas por inúmeras razões, como o crescimento, desde 2014, do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência afetam de forma simultânea e negativamente as contribuições previdenciárias.

Ademais disso, desde 2007 a Previdência Social perdeu uma significativa fonte de financiamento, com o fim da CPMF. Em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC nº 21, dos quais 0,10% seriam destinados ao custeio da Previdência Social. Com o fim da CPMF, a Previdência Social perdeu R$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano.

Tentativa de restabelecer a CPMF materializou-se por meio do Projeto de Lei Complementar nº 308, de 2008 (originário do PLS 121, de 2007) destinado a regulamentar os §§ 2º e 3º do art. 198 da Constituição Federal de 1988, ao qual foi apresentado na Câmara dos Deputados substitutivo que contemplava, com fundamento no § da 4º do art. 195 e § 1º do art. 198 da Constituição Federal, a criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS), de caráter permanente, visando ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde exclusivamente. A CSS então proposta teria alíquota de 0,1%, tendo as mesmas características de incidência tributária da extinta CPMF, com a diferença que sua arrecadação seria totalmente vinculada ao custeio das despesas na área da saúde. Em retorno ao Senado, o inciso II do art. 1º do Substitutivo da Câmara ao PLS 121/2007 foi rejeitado por esta Casa.

Nova tentativa foi adotada pelo Poder Executivo ao encaminhar ao Congresso Nacional a PEC nº140/2015, que, todavia, acha-se paralisada na Câmara dos Deputados, sem que mesmo a sua admissibilidade tenha sido apreciada. A nova Proposta consiste em criar uma nova contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, nos moldes originalmente previstos nos arts. 74, 75, 84, 85 e 90 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da contribuição instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, e que seria cobrada até 31 de dezembro de 2019, mediante alíquota de 0,2%, mas cujo produto seria integralmente destinado ao custeio da previdência social, no âmbito da União, e não integraria a base de cálculo da Receita Corrente Líquida.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Não obstante a relevância dessa fonte de custeio, o fato de a alíquota proposta ser quase imperceptível ao contribuinte, mas com potencial de contribuir para o equilíbrio fiscal da seguridade social, e por outro lado, atribuir à Receita Federal um efetivo instrumento para aperfeiçoar o combate à sonegação fiscal, dado o caráter fiscalizatório que tal tributo permite, o fato de ser ela uma receita destinada apenas à União, sem a participação dos Estados na sua arrecadação, sempre foi uma fonte de atritos e discórdias. Ademais, a elevada carga tributária já praticada no Brasil tem servido de forte argumento contrário à criação de novos tributos.

Todavia, em regra as análises divulgadas pelo Governo desconhecem esses fatores, centrando-se nos impactos futuros do envelhecimento da população e do aumento da despesa com benefícios as suas propostas de reforma, e desconsideram, sobremodo, o fato de que a Previdência Social não deve ser custeada exclusivamente por receitas a ela vinculadas, mas por toda a sociedade, em caráter solidário. Conforma salienta a ANFIP,

> *"O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – mais do dobro do verificado aqui em 2015 e mais de uma vez e meia a média verificada de 2005 e 2016."*

Assim, propõe a ANFIP:

> *"Para aprimorar o debate previdenciário, seria importante que o conjunto das renúncias previdenciárias fosse discutido. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros.*
> *E, nesses casos, o RGPS deveria ser integralmente ressarcido. Não se pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação desses valores."*

III. Considerações Gerais

Observa-se dos aspectos controversos antes relatados, que as considerações sobre o "déficit" da Previdência Social subordinam-se a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



diferentes metodologias adotadas na interpretação do texto constitucional e de sua regulamentação infraconstitucional e da gestão e aplicação de seus recursos.



SF/17220.93080-00

a) exclusão da Previdência Social do financiamento da seguridade social

É a metodologia seguida pelo Governo Federal e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para apurar o déficit nas contas da Previdência Social.

Nestes termos, somente poderiam ser computadas como receitas da Previdência Social aquelas definidas como próprias desse subsistema e que integram o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS).

O FRGPS foi criado pelo art. 68 Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e tem como receitas:

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.

Subsiste uma ideia equivocada no tratamento dessa questão, porque não se pode analisar o FGRPS como um fundo de contribuições de natureza previdenciária e, portanto, não tributária, vertidas somente por seus contribuintes.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O FRGPS é composto fundamentalmente da receita oriunda de contribuições sociais, que têm natureza tributária, são arrecadadas pela União, e constituem crédito tributário fiscal. Assim, impossível admitir-se que o FRGPS é composto por contribuições exclusivamente previdenciárias de natureza não tributária.

A existência do FRGPS não exclui outras fontes de financiamento para a Previdência Social e sua constituição visa, nos termos do art. 250 da CF, *assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social*, ***em adição aos recursos de sua arrecadação.***

O FRGPS funciona como um fundo acessório da União para assegurar o pagamento de benefícios, e como bem diz o texto constitucional, em **adição** à arrecadação que deve ser entendida como a da seguridade social.

A Constituição, no seu art. 195, I, *a*; e II, trata a contribuição do empregador sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; e a do empregado, como contribuição social da seguridade social, que integra um único orçamento, o Orçamento da Seguridade Social.

Assim, o eventual desequilíbrio financeiro de um subsistema não pode ser considerado como déficit orçamentário se no conjunto da arrecadação dos tributos e demais receitas que compõem o orçamento da seguridade social, a teor do que dispõe o art. 165, § 5º, III, da CF, ele não se apresenta como elemento substancial a caracterizar num determinado exercício financeiro a ocorrência de um déficit.

A especialização de receita apenas organiza o financiamento dos subsistemas da seguridade, mas não há uma desintegração ou uma desorganização das fontes, assim como não há desvinculação da destinação das contribuições sociais em face de expressa disposição constitucional.

Registre-se, por oportuno, que a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre a organização da Seguridade Social, *institui Plano de Custeio*, e dá outras providências.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Assim, o próprio regulamento dispôs que o plano de custeio é da seguridade social e não apenas da previdência social.

O parágrafo único do art. 16 desta mesma lei estabelece que a **União é a responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social**, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.



SF/17220.93080-00

Não há na legislação infraconstitucional menção a déficit, mas a **"eventuais insuficiências financeiras"**, o que descaracteriza o discurso oficial sobre o tema.

Nesta mesma linha, o § 2º do art. 19 da Lei nº 8.212, de 1991, estabelece que os recursos oriundos da majoração das contribuições previstas nesta Lei ou da criação de novas contribuições destinadas à Seguridade Social somente poderão ser utilizados para atender as ações nas áreas de saúde, **previdência** e assistência social.

O regulamento sempre aborda a receita como da seguridade social, não sendo razoável considerar a despesa previdenciária de forma isolada e desintegrada do orçamento da seguridade social, o que não significa desatenção com o desequilíbrio desse subsistema em face de suas diferentes variáveis.

O sistema de Previdência Social público brasileiro constituído pelo RGPS é de **repartição simples**, o que significa a responsabilidade da geração atual em financiar o pagamento dos benefícios da geração anterior de contribuintes, que agora está em gozo dos seus direitos, da mesma forma que estes arcaram com os custos dos benefícios da geração anterior.

Neste contexto, os recursos arrecadados atualmente são canalizados para o custeio dos benefícios da geração anterior que está em pleno gozo de seus direitos, em regime de caixa.

b) histórico de superávit

Durante um longo período da nossa história a previdência social pública brasileira arrecadou recursos em volume maior do que as despesas com direitos e benefícios.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Em momento algum, esses recursos foram segregados ou capitalizados para o custeio de eventuais déficits futuros.

A diferença positiva orçamentária foi utilizada para inúmeras finalidades. Até o começo da década de 1990, em função do novo texto constitucional, a previdência social era superavitária, e, nessa fase, havia a transferência regular de recursos da previdência para o custeio de despesas com saúde.

Assim, o superávit passado beneficiou toda a sociedade, e não somente a geração que estava em gozo dos benefícios. Se assim foi efetivado é porque os recursos da seguridade social não constituem receita exclusiva dos contribuintes, mas da sociedade como um todo em decorrência do princípio constitucional da solidariedade; da natureza tributária das contribuições sociais; e do regime de repartição simples.

A falta de capitalização de pelo menos parte do superávit de exercícios orçamentários anteriores em um fundo próprio impediu que a Previdência Social pudesse, em determinado momento, superar eventual déficit com facilidade.

Em 1999, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou um estudo, identificando que, do início da década de 1960, quando ocorreu a unificação dos institutos de previdência, até 1996, a previdência social brasileira destinou mais de R$ 400 bilhões a finalidades estranhas a sua função[23].

Esse valor, corrigido pela variação do IPCA, e se capitalizado a juros de 6% ao ano, corresponderia a, pelo menos, R$ 5,2 trilhões em janeiro de 2017.

Estudo apresentado pela Dra. Eli Iolla Gurgel Andrade[24] a esta CPI, fruto de sua Tese de Doutorado, aponta que, no período 1945-1980, a previdência acumulou um superávit, em valores de 1997, capitalizados à mesma taxa, da ordem de R$ 598,7 bilhões. Esse montante, se atualizado,

[23] GOBETTI, Sérgio. História da Previdência: Desvios somam R$ 400 bilhões em 33 anos. Zero Hora, 24.10.1999.
[24] ANDRADE, Eli Gurgel. (Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945 – 1997 (componentes econômico, demográfico e institucional). Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Abril de 1999, p. 134.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

se continuasse sendo capitalizado a essa mesma taxa, e corrigido pelo IPCA corresponderia em agosto de 2017 a R$ 8,25 trilhões.

A canalização de recursos da receita previdenciária para despesas que deveriam ser custeadas com recursos orçamentários não vinculados beneficiou a sociedade como um todo, uma vez que grande parte desses recursos foi utilizada em obras de infraestrutura e investimento pelo Governo Federal.

Assim, qualquer insuficiência sazonal ou estrutural de recursos necessários à satisfação da despesa previdenciária não pode ser suportada exclusivamente pelos segurados e beneficiários do RGPS.

A responsabilidade é geral e nessa perspectiva qualquer solução também deverá ser geral sob pena de se impor sacrifício desproporcional à parcela mais desprotegida da sociedade com sérios e previsíveis reflexos sociais e econômicos.

Invoca-se, nestas situações, os inúmeros princípios constitucionais antes referidos, como orientadores para a captação adicional de recursos no caso de eventual insuficiência financeira verificada num determinado exercício financeiro ou projetado para cenário futuro.

c) as despesas com Servidores Públicos civis e militares

Inicialmente, cabe lembrar que os servidores públicos são regidos por regimes próprios de previdência, absolutamente distintos, portanto, do RGPS.

Efetivamente, temos assistido a um longo processo de transição do chamado regime próprio de previdência social dos servidores públicos, na direção de fazer jus a essa denominação.

Com essa nova realidade, o RPPS vem perdendo a sua natureza histórica de **regime administrativo**, no qual enquanto o servidor ativo recebe a sua remuneração em razão do trabalho que está sendo feito (*pro labore faciendo*), o inativo recebe os seus proventos em razão do trabalho feito (*pro labore facto*), e passa a se caracterizar como um regime propriamente previdenciário, no qual o servidor recebe os seus benefícios em razão de ter contribuído para tal.

Esse processo tem como marco inicial a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 3, de 17 de março de 1993, que, **pela primeira vez**,

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

constitucionalizou a ideia de que os servidores públicos **participam do custeio de suas aposentadorias**.

Até então, essencialmente, os servidores contribuíam **apenas para o financiamento das pensões por morte**. Essa situação, diga-se de passagem, ainda reflete a realidade do regime de previdência dos militares das Forças Armadas, que, até hoje, não têm contribuição para aposentadoria – ela existe apenas para a pensão por morte – e cuja aposentadoria continua puramente *pro labore facto*.

SF/17220.93080-00

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, afirmou a necessidade de o regime previdenciário dos servidores públicos observar critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, fixou, como regra permanente, a idade mínima para a aposentadoria nesse regime, de 60 anos para os homens e de 55 anos para as mulheres, estabeleceu algumas limitações ao valor dos proventos e autorizou a instituição dos regimes de previdência complementar, que somente agora estão sendo criados.

A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, permitiu dar ao regime próprio dos servidores públicos um mínimo de consistência atuarial, estabelecendo, como regra permanente, o fim da integralidade (o direito de os servidores públicos receberem proventos equivalentes à sua última remuneração) e da paridade (a vinculação permanente entre os proventos de aposentadoria e a remuneração da atividade, com extensão aos inativos de todas as vantagens concedidas aos ativos), que somente são mantidas para aqueles que ingressaram no serviço público anteriormente à sua vigência, e sob certas condições.

Essa Emenda Constitucional foi, em parte, mitigada pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, originada da chamada *PEC paralela da reforma da previdência*, que instituiu a possibilidade da aposentadoria especial para os deficientes, ampliou a faixa de isenção da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas portadores de doença incapacitante, assegurou a paridade plena nas regras de transição da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e instituiu uma nova regra de transição, que permitia a aposentadoria com integralidade e paridade abaixo dos 60 anos, para os homens, e 55, para as mulheres, para os servidores que tivessem ingressado no serviço público anteriormente à Emenda Constitucional nº 20, de 1998, desde que tivessem tempo de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



contribuição superior ao mínimo (a chamada *Fórmula 95/85*, porque previa o direito à aposentadoria quando a idade do servidor adicionada ao seu tempo de contribuição atingisse 95, se homem, ou 85, se mulher).

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012, permitiu a aposentadoria por invalidez aos servidores que tinham ingressado no serviço público até a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, com proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se desse a aposentadoria e com paridade.

Finalmente, a Emenda Constitucional nº 88, de 7 de maio de 2015, e seu regulamento, a Lei Complementar nº 152, de 3 de dezembro de 2015, ampliaram a idade limite para aposentadoria compulsória, de 70 para 75 anos.

Essas reformas se traduzem, também, inegavelmente em uma busca da proximidade do RPPS com o RGPS, destinado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e tem o seu coroamento com a criação, por diversos entes da Federação, dos já citados regimes de previdência complementar.

Não obstante essas características próprias, e o fato incontestável de que somente a partir de 1993 se estabeleceu a participação dos servidores no custeio de suas aposentadorias não há como caracterizar a despesa previdenciária do Regime Próprio dos servidores federais civis e militares como uma despesa eminentemente previdenciária a ser custeada pelo Orçamento da Seguridade Social.

Registre-se, ainda, que as contribuições para o custeio dos regimes próprios de previdência não integram o rol de receitas destinadas ao financiamento da seguridade social, conforme prevê o art. 195 da Constituição.

Na verdade, as receitas desse regime previdenciário próprio estão previstas nos arts. 40; e § 1º do art. 149 da Constituição, o que permite aos entes estatais instituir contribuição de seus servidores para o custeio específico desses regimes.

Trata-se, portanto, de um erro, que ao persistir, **impacta artificialmente o resultado da Previdência Social** e, consequentemente o Orçamento da Seguridade Social.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

A despesa com benefícios do RPPS está, portanto, totalmente separada e desvinculada do capítulo da Seguridade Social, como se depreende também do disposto no art. 249 da CF, que consigna: *com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.*

A estratégia de incluir essas despesas no Orçamento da Seguridade Social decorre do fato de que as receitas oriundas das contribuições sociais não serem **"repartíveis"** com os demais entes federados o que facilitaria o seu financiamento pela União.

É incompreensível o fato do TCU considerar como previdenciárias as despesas dos regimes próprios de servidores civis e militares face ao arcabouço constitucional e legal vigente.

Além disso, como antes já mencionado, os militares não contribuem para suas aposentadorias, e os servidores civis somente começaram a contribuir em 1993. Portanto, mesmo no caso dos servidores civis, **há um enorme estoque de benefícios que não têm nenhuma natureza previdenciária**, mas sim totalmente administrativa.

E, mesmo se natureza previdenciária tivessem, ainda assim, essa despesa seria absolutamente distinta daquela prevista para ser financiada pelas fontes de custeio da seguridade social a que se refere o art. 195 da CF.

Corrobora para esta tese o fato dos regulamentos (Leis nºs 8.212, e 8.213/91) não disporem sobre o pagamento de benefícios do RPPS, que no âmbito da União são regidos por legislação própria.

É absolutamente indevida, portanto, a inclusão dessas despesas como vinculadas à Seguridade Social.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Capítulo V
As Renúncias de Receitas na Seguridade Social

SF/17220.93080-00

I. Conceituação e Base Normativa

O tema dos benefícios fiscais foi incorporado à disciplina constitucional pela Constituição de 1988, que previu em seu art. 165, § 6º:

> *§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*

O dispositivo transcrito estabelece a exigência de inclusão, em anexo da peça orçamentária, de relatório de benefícios fiscais, que deve conter a discriminação dos valores de receita renunciados com os benefícios em vigor. A inovação constitucional é marcante, ao determinar a discriminação de "despesas" do Estado que não constam da lei orçamentária, por não serem gastos efetuados de forma direta e sim mediante favores de natureza fiscal.

O objetivo do demonstrativo previsto no texto constitucional é justamente possibilitar comparações entre os valores "gastos" com benefícios fiscais e os valores gastos diretamente, motivo pelo qual esse relatório deverá se incorporar ao projeto de orçamento para o ano subsequente.

No plano infraconstitucional, imputa-se à Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o *status* de marco normativo sobre o tema. Em seu art. 14, a LRF criou um complexo sistema de controle de criação de benefícios que repercutam negativamente sobre a arrecadação, a chamada renúncia de receitas:

> ***Art. 14****. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*
> *I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> *II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*
> *§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*
> *§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

O modelo de controle da LRF baseia-se em requisitos a serem atendidos pelos atos normativos que criam ou ampliam benefícios com repercussão fiscal. O principal desse requisito é a compensação de seu impacto por meio de modificação da própria legislação tributária, caso o favor fiscal não tenha sido previsto antes na lei orçamentária (inciso II do art. 14).

Além disso, a LRF detalhou a exigência do art. 165, §6º, da Constituição Federal, ao determinar que o projeto de lei orçamentária anual será acompanhado do documento a que se refere o citado preceito constitucional, bem como das medidas de compensação de renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A LRF definiu, ainda, como conteúdo do anexo de metas fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias um "demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita" (art. 4º, §2º, inciso V).

Não é intenção deste Relatório aprofundar a questão terminológica e conceitual que perpassa esse assunto, a qual ainda carece de uma sistematização mais precisa. Afinal, locuções como 'renúncia de receita', 'gasto tributário', 'benefício tributário', 'benefício fiscal', dentre outros, muitas vezes são utilizadas de forma indiscriminada e sem um maior rigor técnico, o qual seria desejável. Nos cingiremos a apresentar alguns aspectos terminológicos basilares para facilitar a compreensão de nosso Relatório.

HENRIQUES (2009) propõe uma sistematização da nomenclatura, ao distinguir as expressões sinônimas "renúncia de receita", "renúncia fiscal" e "gasto tributário" dos termos "benefício fiscal", "benefício

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

tributário" e "incentivo fiscal"[25]. Benefícios fiscais, benefícios tributários ou incentivos fiscais dizem respeito a uma dimensão jurídica, implicando a existência de uma norma que altera o sistema tributário no sentido de diminuir o encargo imposto a parcela dos contribuintes. Por outro lado, renúncias de receita, renúncias fiscais ou gastos tributários constituem a dimensão financeira que quantifica a redução da arrecadação decorrente da instituição dos benefícios fiscais. Conquanto não ocorra ordinariamente, é possível que um benefício tributário não acarrete uma efetiva renúncia de receita[26].

Para PELLEGRINI (2014)[27], como ponto de partida, gasto tributário pode ser definido como dispositivo da legislação tributária que: a) reduz o montante recolhido do tributo; b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e/ou d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos. O gasto tributário pode assumir várias formas, como redução da base a ser tributada, diminuição da alíquota incidente sobre a base, dedução do montante a ser recolhido ou postergação do pagamento.

A Receita Federal do Brasil consolidou a definição de gastos tributários, nos seguintes termos[28]:

> *Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.*

Muito embora especialistas teçam críticas ao conceito da Receita Federal, há que se salientar que é com base nele que os dados sobre

---

[25] HENRIQUES, Elcio Fiori. O gasto tributário no Direito Brasileiro. *Tópicos Especiais de Finanças Públicas*, Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2009_Tema2_1.pdf, acesso em 30/08/2017.

[26] ROSA, José Rui Gonçalves. Benefícios ou Gastos Tributários: aperfeiçoando critérios de identificação e de estimativa de renúncia de receita. *Orçamento Público em Discussão* nº 04, 2013. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle, Senado Federal, Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496353, acesso em 30/08/2017.

[27] PELLEGRINI, Josué Alfredo. Gastos Tributários: Conceitos, Experiência Internacional e o Caso do Brasil. Textos para discussão 159, 2014. Consultoria Legislativa, Senado Federal. Disponível em https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td159, acesso em 30/08/2017.

[28] Vide Demonstrativo dos Gastos Tributários – Base Efetiva 2014 – Série 2012 a 2017, disponível em https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas, acesso em 30/08/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

renúncias tributárias são coligidos e divulgados. Assim sendo, devemos tê-lo em conta ao se examinar os dados publicados.

Dentre as renúncias de receita relacionadas às contribuições previdenciárias, cujos montantes serão apresentados mais a frente no presente Relatório, destacam-se as seguintes, com as respectivas legislações de regência:

Simples Nacional: instituído pelo art. 12 da Lei Complementar nº 123/2006. A Lei Complementar n° 139/2011 ampliou o limite de receita bruta e reduziu as alíquotas das faixas do Simples Nacional, provocando um aumento nos valores estimados de renúncia a partir de 2012. Em 2015, entrou em vigência a Lei complementar n° 147/2014, que ampliou o rol de setores que integram o Simples Nacional, incluindo os profissionais liberais. Houve, assim, um novo crescimento na estimativa desse gasto tributário a partir de 2015[29].

Entre 2006 e 2017, segundo informado a esta CPIPREV pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (DOC 013), a renúncia fiscal decorrente do Simples Nacional relativos à contribuição previdenciária patronal, em valores correntes, foi a seguinte:

Tabela 11 - Estimativa de Renúncia Fiscal Previdenciária – SIMPLES Nacional (2006-2017)

Ano		Simples Nacional R$ 1,00
Estimativa – Bases Efetivas	2006	6.143.210.026
	2007	6.880.293.235
	2008	7.965.304.867
	2009	8.723.339.271
	2010	8.809.477.478
	2011	9. 737.357.987
	2012	14.441.200.759
	2013	18.266.527.414
	2014	19.535.008.504
PROJEÇÃO	2015	22.494.619.979
	2016	23.282.239.356
	2017	24.180.621.874

[29] A Lei Complementar nº 155/2016 majorou os tetos de receita bruta para enquadramento de micro e pequenas empresas no Simples Nacional, que entram em vigência a partir de 1º de janeiro de 2018, aumentando o valor da renúncia fiscal para os próximos exercícios.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Nota Cetad/Copan nº 075, de 05 de maio de 2017.

SF/17220.93080-00

Desoneração da folha de pagamentos: trata-se da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a receita bruta, com alíquota de 1,0%, 1,5%, 2,0%, 2,5%, 3,0% ou 4,5%, em substituição à incidência sobre a folha de salários. Teve sua legislação de referência sucessivamente alterada desde a sua criação, ampliando os setores abrangidos por meio das Medidas Provisórias n° 563/2012, n° 582/2012, n° 601/2012, n° 612/2013 e n° 651/2014. Em dezembro de 2015, a Lei nº 13.202/2015 alterou a alíquota da contribuição patronal sobre a receita bruta para empresas de transporte rodoviário, ferroviário e metroviário, de 3% para 2%.

Entidades filantrópicas: o art. 195, §7º, da Constituição Federal prevê a não incidência das contribuições para a Seguridade Social no caso das entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. A Lei nº 12.101/2009 estipula os requisitos a serem observados pelas entidades das áreas de saúde, educação e assistência social para obtenção do certificado de entidade beneficente de assistência social – CEBAS e para fazer jus à isenção das contribuições para a Seguridade Social.

Historicamente, entidades beneficentes de assistência social – conceito que passou, progressivamente, a alcançar entidades educacionais, além das prestadoras de serviços de assistência social ou à saúde para os necessitados – foram beneficiadas com isenções previdenciárias.

Até mesmo empresas estatais, como o Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A, vinculado ao Ministério da Saúde, foram beneficiadas por essa isenção: em 2016, a empresa efetuou baixa de obrigações previdenciárias de aproximadamente R$ 545,6 milhões. Conforme registra o Balanço Geral da União de 2016, “tais obrigações foram baixadas em razão da concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS – àquela entidade, garantindo isenção de pagamento das contribuições tratadas nos arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, conforme preconiza o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.”

Exportação da produção rural: de acordo com o art. 149, §2º, I, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

2001, as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico não incidem sobre as receitas decorrentes de exportação.

Microempreendedor individual – MEI: o art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006 prevê que o MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais. O art. 21, §2º, II, a, da Lei nº 8.212/1991 estabelece tratamento favorecido ao microempreendedor individual no caso da contribuição previdenciária.

SF/17220.93080-00

II. Contribuições de especialistas durante a CPI

Ao longo dos trabalhos da Comissão, vários números foram apresentados sobre os resultados da Previdência e da Seguridade Social e os fatores que ensejam esses resultados. Ficou claro, desde o início, que as desonerações previdenciárias e das demais contribuições vinculadas à Seguridade Social respondem por parte significativa dos valores apresentados de necessidade de financiamento.

Já no dia 03/05/2017, o Sr. Vilson Romero, Presidente da Anfip, esclarecia questões importantes sobre a apuração dos números da Previdência Social e o impacto das renúncias tributárias:

> *A LDO nos deixa muito claro quanto o Governo faz de renúncia previdenciária, de gasto tributário. Isso só considerando contribuição previdenciária. Nós temos gastos tributários na Cofins, na Contribuição Social sobre o Lucro, que remontam a valores muito elevados, mais elevados...*
>
> *Temos de incentivar as micro e pequenas empresas, o exportador rural. Temos de promover a filantropia de forma adequada. Mas esses recursos têm de ser desonerados e têm que imediatamente voltar aos cofres da Previdência. O único que tem obrigação legal de imediato retorno é o da desoneração sobre a folha, desoneração criada sem nenhuma contrapartida. Criou-se a desoneração, que, até pouco tempo, atingia cinquenta e três setores da economia, mas esses empresários não eram obrigados a manter os seus empregos, a atingir metas de registro em carteira. Logo que começou a crise, os primeiros setores a desempregarem foram o têxtil, o coureiro-calçadista. Foram alguns dos primeiros a serem desonerados. Portanto, senhores, nós devemos continuar incentivando setores da economia, mas não com o dinheiro sagrado do aposentado e do pensionista.*

Em audiência pública realizada no mesmo dia 03/05/2017, o Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

do Brasil – Sindifisco Nacional, Sr. Cláudio Damasceno, também trouxe importantes subsídios sobre essa matéria. Em sua apresentação, ressaltou que, no que se refere à desoneração da folha de pagamentos, o governo federal eliminou a contribuição previdenciária sobre a folha de um grupo de empresas com atuação em atividades econômicas específicas e adotou uma nova contribuição previdenciária sobre a receita bruta. Segundo estimativa da RFB, a desoneração da folha retirou da Seguridade Social entre 2012 e 2016 mais de R$ 80 bilhões. A alegação à época da instituição desse favor fiscal era de que essa renúncia aumentaria o emprego e a competitividade dos produtos brasileiros no exterior, o que não se confirmou na sequência.

Sobre as renúncias incidentes sobre as contribuições para a Seguridade Social, o Presidente do Sindifisco Nacional informou que somam mais de R$ 370 bilhões, no acumulado entre 2014 e 2016.

A Professora Rivânia Moura, em audiência pública no dia 08 de maio também discorreu sobre as renúncias fiscais em face da sustentabilidade da Previdência. Salientou a Professora:

> *...pensar a sustentabilidade da previdência social nesse cenário é pensar principalmente na questão do financiamento da previdência social. Aí há uma ponte importante para pensar na sustentabilidade: é pensar em rever as isenções fiscais, é pensar em rever as renúncias, em cobrar as dívidas, é pensar na desoneração da folha de pagamento, é pensar numa forma de desenvolvimento econômico que possibilite a ampliação de empregos formais ou de empregos com salários que garantam a contribuição da previdência social. Então, pensar como a arrecadação da previdência social pode transformar esse cenário que tem sido posto para a previdência social.*

No mesmo dia 08/05, compareceu à Comissão o pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA – Sr. Guilherme Delgado. Ao tecer considerações críticas à forma como o governo divulga pretensos déficits na Previdência Social, o Pesquisador forneceu dados sobre os gastos tributários, tendo por base estudo da Anfip.

Mencionou que as renúncias de receita da seguridade social, exceto Previdência, de 2012 a 2015, foram respectivamente de 1,2%, 1,4%, 1,4%, e 1,5% do Produto Interno Bruto, sendo que, neste último ano, isso representou 28% das contribuições sociais. Para o Pesquisador, os gastos tributários que afetam a Seguridade Social deveriam ser explicitados como

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

despesas do Orçamento Fiscal, de forma a não computar esses favores fiscais como reduções de receitas do Orçamento da Seguridade.

Raciocínio similar desenvolveu em audiência pública na CPI, no dia 22/05, o especialista Sr. Luciano Fazio:

> *Agora têm outras renuncias previdenciárias que fazem todo sentido do ponto de vista da lógica econômica.*
> *Porque é importante, concluo, entender que as renúncias previdenciárias, às vezes, têm justificativas em outro âmbito. Se a economia está em recessão, cabe ajudar as empresas a saírem da recessão? Pode ser procedente sim. O problema é: como elas são tratadas na conta da previdência? Na contabilidade, existe uma coisa: posso ter um direito junto a alguém, que é um recebível ou o direito de um ativo a receber. Ou seja, na contabilidade da previdência poderia ser dito que as renúncias não previdenciárias, causadas, por exemplo, por incentivo à atividade econômica, por incentivo ao emprego, poderiam ter um registro como um ativo a receber, isto é, elas não serem imputadas como uma diminuição de receita da previdência.*

Na audiência pública do dia 25 de maio de 2017, recebemos o especialista Sr. Luiz Alberto dos Santos, Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Previdência Social (SBPS). Em fundamentada exposição, o convidado teceu as seguintes considerações sobre as renúncias incidentes sobre as contribuições da Seguridade:

> *As receitas da Seguridade Social sofrem um impacto significativo das chamadas renúncias fiscais. Vejam que, apenas no ano de 2017, segundo as estimativas encaminhadas ao Congresso Nacional com o PLOA, a Lei Orçamentária, implica um total de R$151 bilhões de renúncia fiscal – apenas no ano 2017. Desse total, R$62,5 bilhões, aproximadamente, seriam de renúncias previdenciárias, previdenciárias em sentido estrito, ou seja, receitas da Previdência Social, que deixariam de arrecadadas. Desse total, cerca de R$17 bilhões estavam estimados na desoneração da folha de salário. Essa desoneração, que é compensada pelo Tesouro como transferência para o caixa da Previdência, já foi objeto de uma medida provisória e deve sofrer uma redução significativa. A última estimativa apresentada pela Secretaria do Tesouro Nacional já reduz para cerca de R$4 bilhões essa renúncia neste ano. Ainda assim, é uma renúncia significativa, que acaba entrando de forma distorcida nos cálculos previdenciários.*
> *Temos ainda renúncias importantíssimas, como, por exemplo, a exportação da produção rural de quase R$ 8 bilhões; as renúncias relacionadas às entidades filantrópicas, quase R$ 12 bilhões; e as renúncias do Simples nacional, de mais de R$22 bilhões. Cada uma dessas renúncias precisa ser esmiuçada para que se possa saber com clareza qual é a sua efetiva contribuição do ponto de vista social e econômico para o desenvolvimento do País, para que este problema seja enfrentado como merece.*

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> *Os benefícios e incentivos fiscais são instrumentos importantes de política pública, mas precisam ser justificados à luz do interesse público e não do interesse econômico.*

O convidado chama atenção para um aspecto fundamental. Dada a magnitude dos valores envolvidos nas renúncias e a situação fiscal preocupante por que atravessa o País, é necessário se avaliar detidamente os efeitos econômicos e sociais de cada benefício tributário. Caso não tenham a efetividade pretendida quando da instituição do favor fiscal, convém que sejam reduzidas ou mesmo cessadas as correspondentes renúncias.

Em 17 de agosto, tivemos a oportunidade de receber em audiência pública o Secretário da Receita Federal do Brasil, Sr. Jorge Rachid. A audiência foi muito produtiva, mormente porque o Secretário não se furtou a externar críticas ao modelo atual de renúncias de receita vigente no País.

Na ocasião, declarou o Secretário:

> *Então, nós temos a desoneração da folha de pagamentos, das filantrópicas, do rural... E uma das perguntas é se há ou não desequilíbrio. Eu diria que, no contexto geral, realmente há um desequilíbrio entre custeio e benefício, até pelo fato seguinte: quando há a desoneração de um determinado segmento, o trabalhador que atua nesse segmento, ao final da sua vida laboral, não vai bater na Previdência dizer: Olha, eu trabalhei numa área que contribuiu pouco. Eu quero uma contribuição menor. Não. Ele vai chegar ao final da sua vida e vai requerer da Previdência Social os mesmos benefícios dos demais.*

Na audiência, o Secretário apresentou os seguintes dados oficiais sobre renúncia de receita previdenciária:

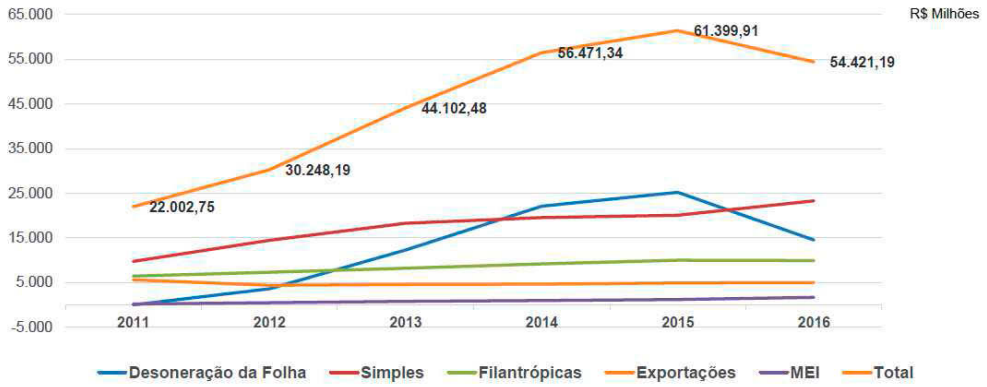
Tabela 12 - Renúncia de Receita Previdenciária em R$ milhões (2011-2016)

Ano	Desoneração da Folha	Simples	Filantrópicas	Exportações	MEI	Total
2011	0,00	9.737,36	6.440,76	5.624,82	199,81	22.002,75
2012	3.615,69	14.441,20	7.321,41	4.369,35	500,54	30.248,19
2013	12.284,30	18.266,53	8.199,03	4.566,17	786,45	44.102,48
2014	22.107,30	19.535,01	9.180,43	4.657,73	990,87	56.471,34
2015	25.199,06	20.072,44	10.005,73	4.900,93	1.221,75	61.399,91
2016	14.547,00	23.282,00	9.935,36	4.980,83	1.676,00	54.421,19

Fonte: SRFB.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Gráfico 4 - Renúncia de Receita Previdenciária em R$ milhões (2011-2016)



Fonte: SRFB.

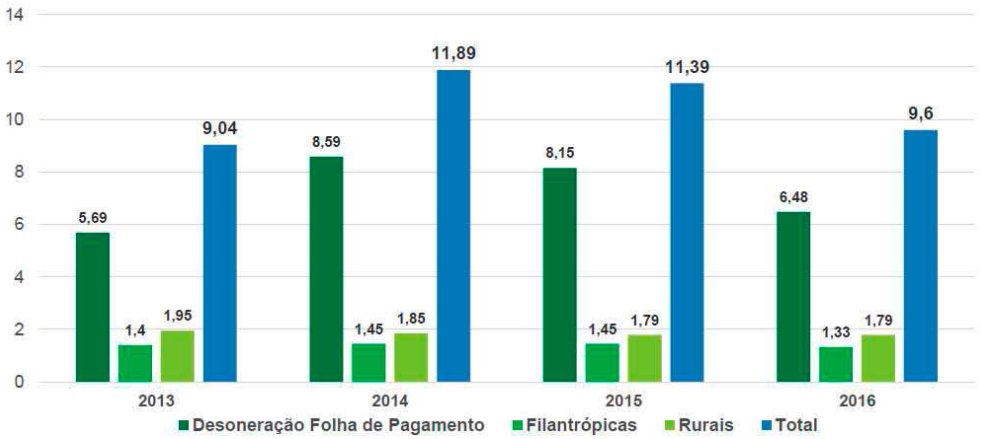
Constata-se uma reversão dos montantes da desoneração da folha, após se alcançar um ápice em 2015. Os valores renunciados relativos ao Simples, por outro lado, são crescentes no período observado.

O gráfico seguinte evidencia a quantidade de vínculos afetados pelas principais modalidades de gasto tributário da contribuição previdenciária nos últimos anos, ou seja, o número de trabalhadores que deverão receber benefícios do RGPS nos setores com renúncias. A quantidade é significativa.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Gráfico 5 - Quantidade de Vínculos das Principais Renúncias em milhões (2013-2016)

(Número de trabalhadores que irão se aposentar nos setores com renúncias)



Fonte: SRFB.

Ao concluir sua exposição à CPI, o Secretário da Receita Federal defendeu a reavaliação das renúncias previdenciárias:

> *E aqui eu trago tão somente algumas reflexões, na busca de maior equilíbrio entre custeio e Previdência. O primeiro ponto é reavaliar esse modelo de renúncias tributárias no contexto da Previdência Social. Exclusão do crédito tributário pela via de isenção e outros mecanismos é uma política de Estado. O Estado entende: Olha, os recursos na mão do contribuinte serão melhor aplicados do que na mão do Estado. Isso é uma isenção, esse é o tratamento. Agora, em relação à Previdência Social, é diferente. A Previdência Social é um financiamento direto e, neste ponto, ele, na nossa avaliação, não deve ser utilizado como incentivo, especialmente a setores econômicos específicos.*

Detalhando a questão, o Secretário formalizou no documento entregue à CPI as seguintes sugestões para o aperfeiçoamento do atual contexto normativo:

1. Reavaliar o modelo de Renúncias Tributárias no contexto da Previdência Social. Os recursos da Previdência não devem ser utilizados como incentivos a setores econômicos específicos.
2. Definir percentual mínimo para caracterização das empresas agroindustriais.
3. Estabelecer contribuição previdenciária mínima para financiamento dos benefícios dos segurados especiais.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

4. Excluir a contribuição previdenciária do rol dos tributos que integram o Simples Nacional.
5. Elevar a contribuição previdenciária para o financiamento dos benefícios dos Microempreendedores Individuais (MEI).
6. Estabelecer a definição legal específica de "entidades beneficentes de assistência social" para os fins da imunidade a que se refere o §7º do art. 195 da CF, de modo a restringir a imunidade às entidades que efetivamente promovam a "assistência social".
7. Restringir a concessão da isenção à área de educação excluindo dos benefícios as entidades de ensino superior, buscando outras fontes de subsídios para essa atividade.
8. Conceder isenção, na área de saúde, apenas para as entidades que ofertarem serviços ao SUS em percentual mínimo de 60%, ou atenderem gratuitamente a população carente.
9. Vedar que empresas detentoras de isenção de contribuições previdenciárias possam atuar como intermediadoras de mão de obra. Atualmente, muitas entidades com isenção são, na verdade, prestadoras de serviços, com grande número de contribuintes sem a devida contribuição previdenciária.
10. Restaurar a contribuição previdenciária nos casos em que cooperativas de trabalho prestam serviços. Tal exigência existia amparada por lei ordinária. Decisão do STF julgou inconstitucional por entender que a exigência somente poderia ser feita mediante Lei Complementar.

Outro especialista que tratou das renúncias previdenciárias na CPI foi o Sr. Pedro Fernando Nery. Ao encaminhar suas respostas às perguntas formuladas por esta Relatoria na audiência pública de 09 de agosto de 2017 (DOC 247), o convidado desenvolveu o tema da seguinte forma:

> *Em 2017, as renúncias devem ficar ao redor de R$ 50 bilhões, sendo a maior delas a do Simples Nacional (cerca R$ 25 bilhões). A renúncia para entidades filantrópicas nas áreas de saúde, assistência social e educação (sendo esta última a mais controversa) se aproxima de R$ 12,5 bilhões. Percebe-se, portanto, que as renúncias que mais pesam são a do Simples Nacional e a das entidades filantrópicas.*
> *A renúncia para entidades filantrópicas na área de educação parece ser menos pertinente atualmente, após a criação de sucessivos programas de acesso ao ensino superior privado, como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Desta forma, a renúncia para entidades de ensino superior, voltadas principalmente para segmentos privilegiados na distribuição de renda, parece menos justificável do que a renúncia para entidades da área de saúde (uma Santa Casa, por exemplo).*
> *Em especial, este Consultor avalia que há espaço para uma abordagem menos conservadora em relação ao Simples Nacional. Normalmente, neste debate,*

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.





SF/17220.93080-00

> *esta renúncia é vista como criadora de empregos, sendo o seu eventual fim entendido como uma mudança que poderia piorar a arrecadação, uma vez que levaria ao encerramento de atividades de empresas e de aumento do desemprego.*
> *Todavia, estudos metodologicamente sofisticados dos economistas Fernando Veloso, Joana Monteiro e Rodrigo Moura, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e Carlos Henrique Courseil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), concluem que o "subsídio" do Simples têm efeitos pequenos no nível de emprego, apesar de seu alto custo, e afeta a formalização apenas no setor de serviços. Por esta visão, os custos fiscais do Simples superariam seus benefícios.*
> ...
> *Ressalto adicionalmente que parte da renúncia do Simples pode estar beneficiando profissionais de alta renda que se beneficiam do regime para se "pejotizar", o que tem consequências negativas não só para a arrecadação, mas também regressivas do ponto de vista da distribuição de renda.*

Por fim, em documento encaminhado à CPI (DOC 240), o especialista Sr. Marcio Holland propôs as seguintes sugestões em relação ao cenário atual de renúncias fiscais:

1. Aumento da alíquota do SIMPLES em 4 pontos percentuais destinada exclusivamente para a Previdência Social. Atualmente, alíquotas variam de 4,5% a 16,85%, sendo que a CPP varia de 2,75% a 4,6%.
2. Suspensão definitiva da Desoneração da Folha de Pagamentos (R$14,7 bi, acumulado de 12 meses até jun/2016).
3. Estabelecimento de alíquota de INSS às exportações de produtos agroindustrial similares às alíquotas de bens manufaturados.

Em termos gerais, verificamos que os especialistas concordam com o diagnóstico de que a ordem de grandeza das renúncias fiscais cresceu a tal ponto que, diante da fragilidade das contas públicas, torna-se necessária uma revisão minuciosa dos principais agregados de gastos tributários. As receitas que deixam de ser arrecadadas impactam de forma decisiva as contas da Previdência e da Seguridade Social.

III. Renúncias fiscais na Previdência e na Seguridade Social

a) Renúncias da Contribuição Previdenciária

Nas Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2017, o Poder Executivo divulgou a estimativa de renúncia da contribuição previdenciária para o exercício de 2017, como segue:



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 13 – Gastos Tributários – Projeções PLOA 2017 por Tipo de Tributo e Gasto Tributário

UNIDADE: R$ 1,00

	TRIBUTO / GASTO TRIBUTÁRIO	VALOR	PART. %		
			PIB	ARRECADAÇÃO	GASTOS TRIBUTÁRIOS
37	Simples Nacional	22.620.176.009	0,33	1,69	7,94
38	Telecomunicações em Áreas Rurais e Regiões Remotas	ni	0,00	0,00	0,00
39	Termoeletricidade	608.105.508	0,01	0,05	0,21
40	Transporte Coletivo	1.361.764.860	0,02	0,10	0,48
41	Transporte Escolar	5.081.903	0,00	0,00	0,00
42	Trem de Alta Velocidade	0	0,00	0,00	0,00
43	Zona Franca de Manaus - Importação de Matéria-Prima	2.852.299.201	0,04	0,21	1,00
44	Zona Franca de Manaus - Importação de Bens de Capital	16.069.122	0,00	0,00	0,01
45	Zona Franca de Manaus - Matéria-Prima Produzida na ZFM	ni	0,00	0,00	0,00
46	Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Alíquotas Diferenciadas	2.198.721.493	0,03	0,16	0,77
47	Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio - Aquisição de Mercadorias	1.107.026.429	0,02	0,08	0,39
XII.	**Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE**	**276.194**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
1	Evento Esportivo, Cultural e Científico	0	0,00	0,00	0,00
2	Olimpíada	0	0,00	0,00	0,00
3	PADIS	276.194	0,00	0,00	0,00
4	PATVD	0	0,00	0,00	0,00
XIII.	**Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM**	**1.222.159.058**	**0,02**	**0,09**	**0,43**
1	Amazônia Ocidental	335.584.034	0,00	0,03	0,12
2	Doações de Bens para Entidades Filantrópicas	31.890	0,00	0,00	0,00
3	Livros, Jornais e Periódicos	41.009.073	0,00	0,00	0,01
4	Mercadorias Norte e Nordeste	844.979.680	0,01	0,06	0,30
5	Olimpíada	38.155	0,00	0,00	0,00
6	Pesquisas Científicas	516.226	0,00	0,00	0,00
XIV.	**Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
1	Olimpíada	0	0,00	0,00	0,00
2	Programação	ni	0,00	0,00	0,00
XV.	**Contribuição para a Previdência Social**	**62.493.048.531**	**0,92**	**4,68**	**21,94**
1	Desoneração da Folha de Salários	17.030.312.644	0,25	1,27	5,98
2	Dona de Casa	240.916.226	0,00	0,02	0,08
3	Entidades Filantrópicas	12.450.611.025	0,18	0,93	4,37
4	Exportação da Produção Rural	6.260.410.124	0,09	0,47	2,20
5	MEI - Microempreendedor Individual	1.556.191.364	0,02	0,12	0,55
6	Olimpíada	24.231.432	0,00	0,00	0,01
7	Simples Nacional	24.930.375.716	0,37	1,87	8,75

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2017

Os valores dos gastos tributários mais significativos para 2017, cujo montante total alcança R$ 62.493,0 milhões, são do Simples Nacional (R$ 24.930,4 milhões), da Desoneração da Folha (R$ 17.030,3 milhões) e das Entidades Filantrópicas (R$ 12.450,6 milhões).

No *Anexo IV.11 – Renúncia de Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil e Previdenciária* do Projeto de LDO para 2018, o Poder Executivo discriminou as seguintes estimativas de renúncia da contribuição previdenciária para os anos de 2018, 2019 e 2020.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Tabela 14 - Estimativas de Renúncia da Contribuição Previdenciária para os Anos de 2018, 2019 e 2020

Item	2018		2019		2020	
	Valor (R$ milhões)	% do PIB	Valor (R$ milhões)	% do PIB	Valor (R$ milhões)	% do PIB
Desoneração da Folha de Salários	3.303,5	0,05	3.622,5	0,05	3.978,8	0,05
Dona de Casa	253,3	0,00	277,8	0,00	305,1	0,00
Entidades Filantrópicas	13.016,3	0,18	14.273,3	0,18	15.677,1	0,19
Exportação da Produção Rural	5.943,4	0,08	6.303,3	0,08	6.644,3	0,08
MEI - Microempreendedor Individual	1.887,0	0,03	2.069,2	0,03	2.272,7	0,03
Simples Nacional	26.211,7	0,36	28.743,1	0,37	31.569,9	0,37
TOTAL	50.615,2	0,70	55.289,2	0,71	60.447,9	0,72

Fonte: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 – Anexo IV.11

SF/17220.93080-00

Verifica-se que as projeções de gastos tributários para os próximos anos, no que se refere às contribuições previdenciárias, crescem ligeiramente em relação ao PIB (de 0,70% do PIB em 2018 para 0,72% do PIB em 2020). Devemos salientar que essa ordem de magnitude é inferior à estimada para 2017 no Projeto de Lei Orçamentária, conforme visto anteriormente, que atinge 0,92% do PIB. Essa redução é devida à revisão dos números associados à desoneração da folha de pagamento.

Os itens que mais contribuem para esse crescimento entre 2018 e 2020 são o Simples Nacional e as Entidades Filantrópicas. A renúncia por desoneração da folha, após se manter em níveis elevados de 2013 a 2017, reduz-se de forma expressiva, ao se considerar a intenção de limitar suas hipóteses, revendo-se a legislação que a instituiu.

Outra importante fonte de dados em relação às renúncias da Previdência é o Demonstrativo de Gastos Tributários – Base Efetiva, da Receita Federal do Brasil[30]. Referido documento apresenta a renúncia efetivamente ocorrida no ano considerado, com respectiva legislação de regência e prazo de vigência. Em 2014, último ano para o qual a Receita Federal divulgou o Relatório de Base Efetiva tivemos a seguinte situação em relação ao gasto tributário da contribuição previdenciária, com os correspondentes prazos de vigência de suas legislações:

[30] Documento de março de 2017, disponível em https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas, acesso em 01/09/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 15 – Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas 2014 – Descrição Legal por Tributo – Contribuição para a Previdência Social

GASTOS TRIBUTÁRIOS - ESTIMATIVAS BASES EFETIVAS 2014 - DESCRIÇÃO LEGAL POR TRIBUTO
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

UNIDADE: R$ 1,00

	GASTO TRIBUTÁRIO	PRAZO VIGÊNCIA	VALOR	PART. %		
				PIB	ARRECADAÇÃO	C. PREVI
1	**Copa do Mundo - Organização e Operacionalização da Copa das Confederações (2013) e da Copa do Mundo Fifa (2014)** Isenção da contribuição previdenciária patronal destinada à FIFA e entidades organizadoras da Copa do Mundo. Lei 12.350/10, art. 2º a 16.	31/12/2015	2.937.279	0,00	0,00	0,00
2	**Desoneração da Folha de Salários** Contribuição Previdenciária Patronal incidente sobre o faturamento, com alíquota de 1,0%, 1,5%, 2,0%, 2,5%, 3,0% ou 4,5%, em substituição a incidência sobre a folha de salários. Lei 12.546/12, art. 7º a 11; Lei 12.715/12, art. 55 e 56; Lei 12.794/13, art. 1º e 2º; MP 601/12; MP 612/13, art. 25 e 26; Lei 12.844/13; MP 651/14, art. 41, Lei 13.043/14, art. 53, Lei nº 13.161/15, Lei nº 13.202/15	indeterminado	22.107.296.500	0,38	1,92	6,14
3	**Dona de Casa** Redução da alíquota (5%) da contribuição previdenciária do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Lei 12.470/11; Lei 8.212/91, art. 21, § 2º, II, b.	indeterminado	224.717.824	0,00	0,02	0,06
4	**Entidades Filantrópicas** Isenção da Contribuição Previdenciária Patronal para as entidades beneficentes de assistência social. Constituição Federal 1988, art. 195, § 7º; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10.	indeterminado	10.428.160.736	0,18	0,91	2,90
5	**Exportação da Produção Rural** Não incidência da contribuição social sobre receitas de exportações do setor rural (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica). Constituição Federal, art. 149, § 2º, I; Lei nº 8.870/94, art 25.	indeterminado	4.638.485.086	0,08	0,40	1,29
6	**MEI - Microempreendedor Individual** Redução da alíquota (5%) da contribuição previdenciária do segurado microempreendedor individual. Lei complementar 123/06, art. 18-A, § 3º, V, a e § 11; Lei 12.470/11; Lei 8.212/91, art. 21, § 2º, II, a.	indeterminado	990.865.868	0,02	0,09	0,28
7	**Olimpíadas - Organização e Realização dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016** Isenção da contribuição previdenciária patronal destinada ao Comite Organizador dos Jogos Olímpicos - RIO 2016. Lei 12.780/13. Decreto nº 8.463.	31/12/2017	28.737.138	0,00	0,00	0,01
8	**Simples Nacional - Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte** Redução da base de cálculo e modificação da alíquotas para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que optaram pelo Simples Nacional. Lei Complementar 123, de 14/12/06; Lei Complementar 127, de 14/08/07; Lei Complementar 139, de 10/11/11; Lei Complementar 147, de 07/08/2014.	indeterminado	19.535.008.504	0,34	1,70	5,42
9	**TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação** Redução das alíquotas da Contribuição Previdenciária Patronal e redução da Contribuição a Terceiros para as empresas que prestam serviços de tecnologia da informação - TI e de tecnologia da informação e comunicação – TIC. Lei 11.774/08, art. 14.	31/12/2013	não vigente	...	...	...
	TOTAL		57.956.208.935	1,00	5,04	16,09

Fonte: Receita Federal do Brasil – Demonstrativo de Gastos Tributários – Base Efetiva 2014

A mesma publicação da Receita Federal do Brasil revela dados históricos efetivos das renúncias e projeções dos anos subsequentes. Para a contribuição previdenciária, são publicados os seguintes valores:

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 16 – Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas por Tipo de Tributo e Gasto Tributário 2012 a 2017

GASTOS TRIBUTÁRIOS - ESTIMATIVAS BASES EFETIVAS
POR TIPO DE TRIBUTO E GASTO TRIBUTÁRIO 2012 A 2017

UNIDADE: R$ 1,00

TRIBUTO / GASTO TRIBUTÁRIO	ESTIMATIVA BASES EFETIVAS			PROJEÇÃO		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Copa do Mundo	ni	ni	ni	ni	-	-
Olimpíada	-	ni	ni	ni	ni	ni
Programação	ni	ni	ni	ni	ni	ni
Contribuição para a Previdência Social	**30.663.956.004**	**44.768.619.747**	**57.956.208.935**	**66.486.973.614**	**57.736.854.250**	**58.351.771.700**
Copa do Mundo	403.148	1.495.199	2.937.279	985.109	-	-
Desoneração da Folha de Salários	3.615.693.932	12.284.295.089	22.107.296.500	25.199.063.594	14.621.055.372	14.630.940.034
Dona de Casa	125.072.921	203.414.998	224.717.824	217.378.150	224.989.359	233.670.934
Entidades Filantrópicas	8.098.901.034	8.719.968.725	10.428.160.736	11.170.450.047	11.561.568.586	12.007.690.239
Exportação da Produção Rural	3.882.147.761	4.483.892.916	4.638.485.086	5.940.684.285	6.040.053.208	5.533.841.019
MEI - Microempreendedor Individual	500.536.450	786.447.999	990.865.868	1.404.147.845	1.676.101.120	1.740.776.168
Olimpíada	-	22.577.406	28.737.138	59.644.605	330.847.249	24.231.432
Simples Nacional	14.441.200.759	18.266.527.414	19.535.008.504	22.494.619.979	23.282.239.356	24.180.621.874
TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação	0	0	-	-	-	-

Fonte: Receita Federal do Brasil – Demonstrativo de Gastos Tributários – Base Efetiva 2014

A tabela anterior permite visualizar o grande crescimento ocorrido em relação à Desoneração da Folha a partir de 2012. O montante de desoneração em 2012 foi de R$ 3.615,7 milhões, alcançando R$ 22.107,3 milhões em 2014.

Importa mencionar que, nos termos do art. 9º, IV, da Lei nº 12.546/2011, a União deve compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha, de forma a não afetar a apuração do resultado do RGPS[31]. As demais renúncias, por outro lado, não são compensadas para efeito de apuração do resultado da Previdência Social.

O volume de renúncias é significativo para a conta do RGPS. A Tabela seguinte apresenta os valores correntes das estimativas de renúncias previdenciárias, exclusive a desoneração da folha[32], e da necessidade de financiamento do RGPS, segundo os dados oficiais:

[31] Na Lei Orçamentária, a compensação preconizada na Lei é visualizada na Unidade Orçamentária 71101 – Encargos Financeiros da União – Recursos sob a Supervisão do Ministério da Fazenda, onde consta a ação 00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011). Em 2016, o valor autorizado para essa ação orçamentária foi de R$ 18.485,3 milhões, valor integralmente executado (Dados do Siga Brasil, Senado Federal). Ao se comparar, no entanto, o valor executado e pago de 2014 dessa ação com o valor da desoneração da folha do Demonstrativo de Gasto Tributário – Base Efetiva – da Receita Federal, constata-se que o valor publicado pela Receita é superior (R$ 22.107,3 milhões contra R$ 18.052,0 milhões de valor pago, incluindo restos a pagar).

[32] A desoneração da folha foi excluída porquanto, consoante explicado anteriormente, sua renúncia é compensada com recursos fiscais ao se computar o resultado da Previdência Social.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Tabela 17 - Renúncias Previdenciárias e Necessidade de Financiamento do RGPS (2014-2016)

Ano	Renúncias Previdenciárias (R$ milhões) (A)	Necessidade de Financiamento RGPS (R$ milhões) (B)	% (A)/(B)
2014	35.848,91	56.698,12	63,2
2015	41.287,91	85.818,10	48,1
2016	43.115,80	149.734,00	28,8
Total	120.252,62	292.250,21	41,1

Fonte: Receita Federal – Demonstrativo de Gasto Tributário – Base Efetiva 2014. Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional.

Na média do período analisado, as renúncias, exclusive desoneração da folha de pagamento, representaram cerca de 41,1% da necessidade de financiamento do RGPS, embora se verifique tendência de queda dessa representatividade ao longo do triênio.

A tabela seguinte apresenta os dados de gastos tributários da contribuição previdenciária para uma série histórica mais longa, contendo os últimos dez anos em valores nominais:

Tabela 18 - Gastos Tributários – Contribuição Previdenciária – 2007 a 2016

GASTO TRIBUTÁRIO	DGT -MAR/2012	DGT -MAR/2013	DGT -MAR/2014	DGT -MAR/2015	DGT -MAR/2016
	2007	2008	2009	2010	2011
Simples	6.880.293.235,00	7.965.304.867,00	8.723.339.271,00	8.809.477.478,00	9.737.357.987,00
Entidades Filantrópicas	4.409.846.722,00	4.983.540.254,00	5.703.302.199,00	6.368.266.410,00	7.109.094.748,00
Exportação da Produção Rural	2.225.558.098,00	2.577.792.781,00	2.557.335.237,00	2.685.167.657,00	3.286.688.211,00
Redução da alíquota da CPMF	528.013.826,00	-	-	-	-
Tecnologia da Informação e Comunicação	-	31.321.952,00	31.786.178,00	74.697.591,00	99.991.512,00
Dona de Casa	-	-	-	-	5.503.468,00
MEI - Microempreendedor Individual	-	-	-	-	199.807.518,00
Copa do Mundo	-	-	-	-	-
Desoneração da Folha de Pagamento	-	-	-	-	-
Olimpíada	-	-	-	-	-
TOTAL	**14.043.711.881,00**	**15.557.959.854,00**	**17.015.762.886,00**	**17.937.609.135,00**	**20.438.443.445,00**

GASTO TRIBUTÁRIO	DGT - MAR/2017			PROJEÇÃO	
	2012	2013	2014	2015	2016
Simples	14.441.200.759,00	18.266.527.414,00	19.535.008.504,00	22.494.619.979,00	23.282.239.356,00
Entidades Filantrópicas	8.098.901.034,00	8.719.968.725,00	10.428.160.736,00	11.170.450.047,00	11.561.568.586,00
Exportação da Produção Rural	3.882.147.761,00	4.483.892.916,00	4.638.485.086,00	5.940.684.285,00	6.040.053.208,00
Redução da alíquota da CPMF	-	-	-	-	-
Tecnologia da Informação e Comunicação	-	-	-	-	-
Dona de Casa	125.072.921,00	203.414.998,00	224.717.824,00	217.378.150,00	224.989.359,00
MEI - Microempreendedor Individual	500.536.450,00	786.447.999,00	990.865.868,00	1.404.147.845,00	1.676.101.120,00
Copa do Mundo	403.148,00	1.495.199,00	2.937.279,00	985.109,00	-
Desoneração da Folha de Pagamento	3.615.693.932,00	12.284.295.089,00	22.107.296.500,00	25.199.063.594,00	14.621.055.372,00
Olimpíada	-	22.577.406,00	28.737.138,00	59.644.605,00	330.847.249,00
TOTAL	**30.663.956.004,00**	**44.768.619.747,00**	**57.956.208.935,00**	**66.486.973.614,00**	**57.736.854.250,00**

Fonte: Acórdão 1295/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

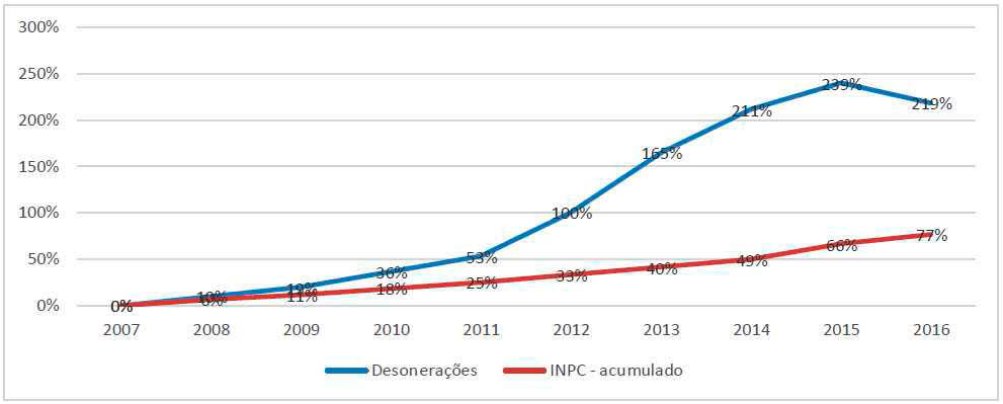
Saliente-se que, de 2007 a 2016, a renúncia previdenciária total cresceu expressivos 311% nominais, tendo se multiplicado por quatro, o que dá a exata noção do crescimento acentuado da frustração da arrecadação da Previdência decorrente dos benefícios tributários.

b) Renúncias das Contribuições para a Seguridade Social

Além dos gastos tributários específicos da contribuição previdenciária, convém apresentar dados relativos às renúncias das demais contribuições vinculadas aos dispêndios da Seguridade Social.

No Relatório que originou o Acórdão nº 1295/2017 - Plenário, o TCU realizou avaliação interessante sobre o crescimento das renúncias que afetam as contas da Seguridade Social. Nos últimos dez anos, os valores de desonerações mais que triplicaram, chegando a R$ 143 bilhões em 2016, contra R$ 45 bilhões em 2007. Segundo o Tribunal, a trajetória de crescimento acentuou-se no período entre 2012 e 2015, mormente pelas desonerações da Cofins e da contribuição previdenciária. O seguinte gráfico compara a trajetória das renúncias da Seguridade com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, desde 2007:

Gráfico 6 - Renúncias de Receitas da Seguridade x Variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (2007-2016)-



Fonte: Tribunal de Contas da União – Acórdão nº 1295/2017 – Plenário.

O gráfico revela expressivo crescimento real das renúncias da Seguridade. Esse comportamento repercute sobre os resultados da Seguridade Social, haja vista que apenas as renúncias da contribuição sobre

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

a folha de pagamento são compensadas por receitas do Tesouro, por força do disposto na Lei nº 12.546/2011.

A tabela seguinte detalha as renúncias incidentes sobre as receitas da Seguridade Social por espécie tributária, inclusive a contribuição previdenciária, nos últimos dez anos:

Tabela 19 - Renúncias de Receitas da Seguridade Social por Espécie Tributária (2007-2016) em R$ milhões

ANO	PIS/PASEP	CSLL	COFINS	Contrib. Previdenc.	TOTAL
2007	4.550,95	3.905,42	22.585,82	14.043,71	**45.085,91**
2008	4.915,55	4.332,12	24.640,69	15.557,96	**49.446,31**
2009	5.121,82	5.038,14	26.359,21	17.015,76	**53.534,94**
2010	6.067,35	6.136,57	31.217,57	17.937,61	**61.359,09**
2011	6.817,24	6.687,38	34.909,19	20.438,44	**68.852,25**
2012	8.412,61	8.185,77	42.950,83	30.663,96	**90.213,16**
2013	10.869,68	9.046,47	54.767,40	44.768,62	**119.452,17**
2014	12.010,19	9.856,67	60.432,94	57.956,21	**140.256,01**
2015	12.705,12	10.507,37	63.364,80	66.486,97	**153.064,26**
2016	12.499,95	10.977,49	62.575,58	57.736,85	**143.789,88**

Fonte: Tribunal de Contas da União – Acórdão nº 1295/2017 - Plenário. Elaborado a partir do Demonstrativo de Gasto Tributário – Bases Efetivas, da Receita Federal do Brasil.

Ao se somar a renúncia desse período dessas quatro contribuições vinculadas à Seguridade Social, alcança-se o valor expressivo de R$ 925.053,98 milhões.

As espécies tributárias sobre as quais incidem valores mais significativos de renúncia fiscal na Seguridade Social são a Cofins e a própria contribuição previdenciária, já detalhada no tópico precedente.

Quando se esmiúçam os principais componentes que respondem pela renúncia relativa à Cofins, a partir da estimativa do Projeto de Orçamento para 2017, verifica-se o Simples Nacional (cerca de R$ 22.620,2 milhões), a desoneração da cesta básica (R$ 14.448,0 milhões), a Zona Franca de Manaus (R$ 6.174,1 milhões), as entidades filantrópicas (R$ 5.949,3 milhões) e os medicamentos (R$ 4.383,8 milhões) como grupos mais significativos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

IV. Considerações da CPI sobre as desonerações.

SF/17220.93080-00

A pratica de incentivar determinados setores econômicos por meio de desonerações ou benefícios fiscais é factível, e dependendo da situação é um meio legitimo de incentivar determinado ramo da atividade econômica ou incentivar a iniciativa privada a investir em áreas de longo tempo de maturação econômica, de baixa rentabilidade ou de aplicação frente ao direito difuso. É um mecanismo de se alterar o status quo de uma atividade econômica. Mas não pode o Estado brasileiro levar benesses ao sistema produtivo privado com o dinheiro alheio, ou como diz o ditado popular com o "chapéu alheio".

Ao analisarmos tão somente as desonerações de contribuição social, destinadas exclusivamente a previdência, temos que a União dispensou recursos em 2016 da ordem de mais de vinte e três bilhões com o Simples; mais de um bilhão e seiscentos milhões do Microempreendedor Individual; quase dez bilhões com entidades filantrópicas; e de quatorze bilhões e meio com desoneração da folha de pagamento. **Somando-se esses valores, o Regime Geral de Previdência Social apresentaria não um déficit de cento e trinta e oito bilhões de reais, mas um déficit de oitenta e seis bilhões de reais, ou 37,6% menor:**

Tabela 20 - Impacto de desonerações especificas na construção do Déficit do RGPS (2016)

Déficit apontado pelo governo RGPS (2016)	R$ 138.076.257.000,00
Simples	R$ 23.280.000.000,00
Filantrópicas	R$ 11.560.000.000,00
Microempreendedor Individual	R$ 1.680.000.000,00
Desoneração folha de pagamento	R$ 14.620.000.000,00
Saldo (com devolução das desonerações indicadas)	**R$ 86.936.257,00**

Trata-se de recursos aos quais o governo de plantão não tem autonomia, pois são destinados a garantir o pagamento das obrigações assumidas entre os beneficiários do RGPS. Os trabalhadores que tiveram suas contribuições sociais ou de seus empregadores para a previdência reduzidas, isentas, exigirão do sistema os seus benefícios quando do cumprimento dos requisitos para a obtenção destes.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

E deverá haver recurso financeiro em caixa, em não havendo o tesouro deve cobrir necessariamente com recursos da seguridade social. Não há provisionamento financeiro destes valores, não poupança, pois, a despesa destes trabalhadores com os seus benefícios estão temporalmente longe e não afetará de imediato o governo de plantão.

Novamente verifica-se na pratica uma apropriação indébita por parte do Estado Brasileiro, pois ao promover as desonerações, o mesmo está retirando recursos destinados a previdência e que serão necessários para o futuro do próprio sistema, criando-se com isso um déficit fictício. Não se pode obrigar o trabalhador a pagar a conta de outro trabalhador ou pior, de seu empregador. O Estado irá repor estes recursos, mas continuará usando o discurso de que está cobrindo um déficit.

Se há o interesse legitimo do Estado em promover desonerações para determinadas atividades econômicas, este valor, pelo menos nas contribuições sociais destinadas a previdência, o Estado deverá sempre indenizar ou compensar o RGPS, destinando do orçamento fiscal valor idêntico para o RGPS, para que o sistema tenha sua relação de contas de forma transparente e em caso de ocorrência real de déficit fique fácil para o conjunto da sociedade identificar a causa. Em nosso arcabouço jurídico já temos mecanismo semelhante, que é a Lei Kandir – precisamos de uma Lei Kandir para o RGPS.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Capítulo VI
A Controvérsia sobre o Déficit Futuro: as críticas às projeções atuariais do Poder Executivo

I. Os critérios utilizados pelo Poder Executivo

Tendo em vista a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Poder Executivo envia anualmente ao Congresso Nacional, como anexo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, as projeções atuariais do Regime Geral da Previdência Social, do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis da União e das Pensões Militares. Nesse documento, tendo como base diversas projeções, é estimado o déficit futuro dos mencionados Regimes.

Vale destacar que em 2016, técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), desenvolveram um novo modelo de projeção de receitas e despesas previdenciárias de longo prazo. Esse novo modelo, segundo o Executivo, tem como objetivo prover uma melhor aderência à conjuntura e à legislação vigente do RGPS, incorporando em especial as alterações estabelecidas pelas Leis nº 13.135/15 e nº 13.183/15, que alteraram as regras relativas à duração das pensões por morte e de cálculo dos benefícios de aposentadoria.

Tal modelo também incorpora módulo que permite avaliação da Despesa com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC, de natureza assistencial) concedidos e mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

O Poder Executivo frisa que arcabouço metodológico desse modelo segue padrões internacionais “tais como os modelos amplamente utilizados pelo Banco Mundial (Modelo Prost — *Pension Reform Options Simulation Toolkit*) e pela Organização Internacional do Trabalho (*ILOPension Model*)”.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

O novo modelo foi incorporado pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda e vem sendo utilizado para realizar as projeções oficiais de receitas e despesas previdenciárias, incluídas de forma complementar as projeções de despesas com benefícios assistenciais, associadas ao cenário atual e às alterações propostas na PEC nº 287/2016, assim como nas simulações dos impactos fiscais das propostas de emenda encaminhadas pelo Congresso Nacional.

SF/17220.93080-00

Esse modelo é explicado de maneira sucinta no Anexo IV.6 do PLDO 2018, da seguinte maneira:

> *Inicialmente, parte-se da projeção das quantidades de benefícios (estoques), a qual se dá por meio de estimativas da dinâmica do fluxo de entradas (concessões) e saídas (cessações) de benefícios do sistema, as quais, por sua vez, refletem a transição demográfica em curso no país. Em seguida, é projetada a evolução dos preços fundamentais para o comportamento da despesa previdenciária, ou seja, dos rendimentos médios de diversos subconjuntos populacionais bem como dos valores e dos reajustes dos benefícios. Por fim, são projetados os valores, referentes ao cômputo das despesas e receitas, bem como das massas salariais de subconjuntos populacionais e crescimento do PIB. Por fim, nota-se que o modelo é determinístico, ou seja, a partir da fixação de um conjunto de variáveis, o modelo determina de maneira única seus resultados.*

Os resultados da aplicação desse modelo, no que tange ao RGPS são apresentados nas tabelas a seguir, ambas constantes do Anexo IV do PLDO 2018.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 21 - Evolução das principais variáveis para projeção de longo prazo 2018/2060 em % do PIB

Exercício	Taxa de Crescimento da Massa Salarial dos Contribuintes	Taxa de Crescimento da Massa Salarial dos Ocupados	Taxa de Crescimento Real (Vegetativa) da Despesa	Taxa de Inflação Anual (INPC Acumulado)	Taxa de Crescimento Real do PIB	Taxa de Reajuste do Salário Mínimo	Taxa de Reajuste dos Demais Benefícios
2018	7,52%	7,63%	3,71%	4,50%	2,49%	4,62%	4,62%
2019	7,36%	7,48%	3,91%	4,50%	2,49%	5,02%	4,50%
2020	7,42%	7,58%	4,70%	4,50%	2,56%	7,10%	4,50%
2021	7,35%	7,50%	4,66%	4,50%	2,87%	7,10%	4,50%
2022	7,28%	7,43%	4,67%	4,50%	2,81%	7,20%	4,50%
2023	7,24%	7,39%	4,75%	4,50%	2,76%	7,50%	4,50%
2024	7,17%	7,32%	4,68%	4,50%	2,70%	7,43%	4,50%
2025	7,09%	7,25%	4,62%	4,50%	2,63%	7,39%	4,50%
2026	7,01%	7,17%	4,54%	4,50%	2,56%	7,32%	4,50%
2027	6,93%	7,10%	4,47%	4,50%	2,49%	7,25%	4,50%
2028	6,85%	7,02%	4,40%	4,50%	2,42%	7,17%	4,50%
2029	6,78%	6,94%	4,32%	4,50%	2,34%	7,10%	4,50%
2030	6,70%	6,87%	4,23%	4,50%	2,27%	7,02%	4,50%
2031	6,62%	6,79%	4,15%	4,50%	2,20%	6,94%	4,50%
2032	6,53%	6,72%	4,05%	4,50%	2,13%	6,87%	4,50%
2033	6,45%	6,65%	4,01%	4,50%	2,06%	6,79%	4,50%
2034	6,37%	6,57%	3,97%	4,50%	1,98%	6,72%	4,50%
2035	6,29%	6,50%	3,86%	4,50%	1,91%	6,65%	4,50%
2036	6,21%	6,41%	3,79%	4,50%	1,83%	6,57%	4,50%
2037	6,14%	6,33%	3,72%	4,50%	1,76%	6,50%	4,50%
2038	6,06%	6,26%	3,64%	4,50%	1,69%	6,41%	4,50%
2039	5,98%	6,19%	3,56%	4,50%	1,62%	6,33%	4,50%
2040	5,91%	6,11%	3,47%	4,50%	1,55%	6,26%	4,50%
2041	5,83%	6,05%	3,39%	4,50%	1,48%	6,19%	4,50%
2042	5,77%	5,98%	3,30%	4,50%	1,42%	6,11%	4,50%
2043	5,70%	5,92%	3,21%	4,50%	1,36%	6,05%	4,50%
2044	5,64%	5,86%	3,12%	4,50%	1,30%	5,98%	4,50%
2045	5,59%	5,81%	3,02%	4,50%	1,25%	5,92%	4,50%
2046	5,55%	5,75%	2,92%	4,50%	1,20%	5,86%	4,50%
2047	5,50%	5,70%	2,82%	4,50%	1,15%	5,81%	4,50%
2048	5,46%	5,65%	2,72%	4,50%	1,10%	5,75%	4,50%
2049	5,42%	5,61%	2,62%	4,50%	1,07%	5,70%	4,50%
2050	5,39%	5,57%	2,53%	4,50%	1,03%	5,65%	4,50%
2051	5,37%	5,54%	2,44%	4,50%	1,00%	5,61%	4,50%
2052	5,34%	5,49%	2,35%	4,50%	0,95%	5,57%	4,50%
2053	5,32%	5,46%	2,26%	4,50%	0,92%	5,54%	4,50%
2054	5,30%	5,43%	2,17%	4,50%	0,89%	5,49%	4,50%
2055	5,27%	5,39%	2,09%	4,50%	0,86%	5,46%	4,50%
2056	5,25%	5,37%	2,00%	4,50%	0,84%	5,43%	4,50%
2057	5,22%	5,35%	1,92%	4,50%	0,81%	5,39%	4,50%
2058	5,20%	5,32%	1,83%	4,50%	0,79%	5,37%	4,50%
2059	5,18%	5,30%	1,76%	4,50%	0,77%	5,35%	4,50%
2060	5,15%	5,27%	1,70%	4,50%	0,74%	5,32%	4,50%

Fonte: SPREV/MF.

Elaboração a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/MF de 13/03/2017 (taxa de crescimento real do PIB e taxa de inflação — INPC acumulado).

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 22 - Evolução da Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS (Em R$ milhões correntes e em % do PIB): 2018/2060

Exercício	Receita	Receita / PIB	Despesa	Despesa / PIB	Necessidade de Fin.	Necessidade de Fin. / PIB	PIB
2018	400.096	5,53%	602.269	8,32%	202.173	2,79%	7.235.139
2019	439.053	5,67%	653.947	8,44%	214.894	2,77%	7.749.156
2020	476.128	5,73%	715.443	8,61%	239.315	2,88%	8.306.990
2021	516.000	5,78%	782.472	8,76%	266.472	2,98%	8.929.990
2022	558.874	5,83%	855.815	8,92%	296.941	3,10%	9.593.495
2023	605.067	5,87%	936.781	9,09%	331.714	3,22%	10.302.107
2024	654.601	5,92%	1.024.751	9,27%	370.150	3,35%	11.055.870
2025	700.055	5,90%	1.120.289	9,45%	420.234	3,54%	11.856.901
2026	748.148	5,89%	1.223.849	9,63%	475.701	3,74%	12.707.315
2027	799.011	5,87%	1.336.052	9,82%	537.042	3,95%	13.609.393
2028	852.765	5,85%	1.457.518	10,01%	604.753	4,15%	14.565.143
2029	909.551	5,84%	1.588.835	10,20%	679.283	4,36%	15.576.447
2030	969.467	5,82%	1.730.512	10,40%	761.045	4,57%	16.646.392
2031	1.032.604	5,81%	1.883.401	10,59%	850.798	4,79%	17.777.348
2032	1.099.071	5,79%	2.047.803	10,79%	948.732	5,00%	18.972.342
2033	1.168.963	5,78%	2.225.756	11,00%	1.056.792	5,22%	20.233.138
2034	1.242.422	5,76%	2.418.277	11,22%	1.175.855	5,45%	21.561.973
2035	1.319.554	5,75%	2.624.665	11,43%	1.305.111	5,68%	22.962.457
2036	1.400.513	5,73%	2.846.574	11,65%	1.446.062	5,92%	24.435.053
2037	1.485.463	5,72%	3.085.114	11,87%	1.599.651	6,16%	25.982.711
2038	1.574.489	5,70%	3.341.103	12,10%	1.766.614	6,40%	27.609.031
2039	1.667.637	5,69%	3.615.511	12,33%	1.947.874	6,64%	29.316.990
2040	1.765.146	5,67%	3.909.335	12,57%	2.144.190	6,89%	31.109.098
2041	1.867.061	5,66%	4.223.574	12,80%	2.356.513	7,14%	32.990.175
2042	1.973.725	5,64%	4.559.181	13,04%	2.585.456	7,39%	34.964.388
2043	2.085.313	5,63%	4.917.279	13,28%	2.831.966	7,65%	37.035.575
2044	2.202.010	5,62%	5.298.723	13,52%	3.096.713	7,90%	39.206.000
2045	2.324.163	5,60%	5.704.320	13,75%	3.380.157	8,15%	41.482.245
2046	2.452.109	5,59%	6.134.875	13,98%	3.682.766	8,39%	43.868.793
2047	2.585.915	5,58%	6.591.559	14,22%	4.005.644	8,64%	46.368.759
2048	2.726.094	5,56%	7.075.527	14,44%	4.349.433	8,88%	48.989.462
2049	2.872.915	5,55%	7.587.773	14,67%	4.714.858	9,11%	51.739.952
2050	3.026.880	5,54%	8.129.533	14,88%	5.102.653	9,34%	54.623.788
2051	3.188.367	5,53%	8.702.277	15,10%	5.513.910	9,56%	57.649.716
2052	3.357.726	5,52%	9.307.100	15,30%	5.949.374	9,78%	60.817.456
2053	3.535.206	5,51%	9.945.503	15,51%	6.410.298	9,99%	64.140.116
2054	3.721.375	5,50%	10.618.382	15,70%	6.897.007	10,20%	67.621.452
2055	3.916.443	5,50%	11.327.545	15,89%	7.411.103	10,40%	71.269.629
2056	4.120.651	5,49%	12.074.155	16,08%	7.953.304	10,59%	75.097.458
2057	4.335.005	5,48%	12.859.462	16,25%	8.524.457	10,77%	79.113.709
2058	4.559.344	5,47%	13.684.120	16,42%	9.124.776	10,95%	83.325.187
2059	4.794.197	5,46%	14.551.440	16,58%	9.757.243	11,12%	87.740.755
2060	5.040.218	5,46%	15.464.798	16,74%	10.424.580	11,29%	92.366.556

Fonte: SPREV/MF.

Elaboração a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/MF de 13/03/2017 (taxa de crescimento real do PIB e taxa de inflação — INPC acumulado).

Verifica-se que, no âmbito do RGPS, as necessidades de financiamento sobem, como proporção do PIB, de 2,79% em 2018 para 11,29% em 2060. Note-se que essas projeções divergem das apresentadas

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

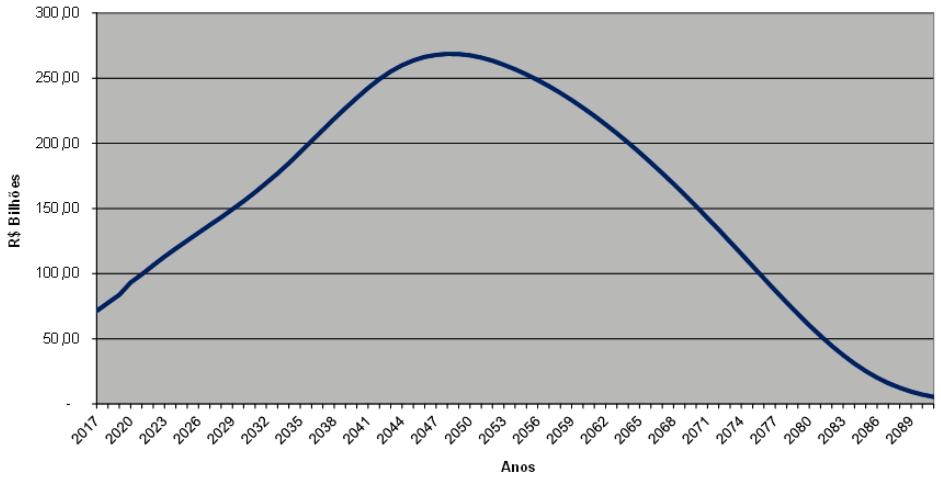
SF/17220.93080-00

no Balanço Geral da União (p. 193), formuladas em 16 de janeiro de 2017, e segundo as quais essas necessidades, em 2060, seriam de 11,41% do PIB... Esse quadro catastrófico apresentado pelo Poder Executivo, conforme será visto a seguir, é alvo de crítica por diversos especialistas e entidades.

O Governo também encaminha anualmente, no âmbito do PLDO, os cálculos atuariais do RPPS e pensões militares. No que tange ao RPPS, o quadro a seguir, extraído do Anexo IV.7 ao PLOA 2018, mostra em termos nominais a previsão do déficit futuro do regime próprio dos servidores.

Gráfico 7 -Projeção Atuarial do Déficit Previdenciário da União - Servidores Civis

Em R$ bilhões correntes



Fonte: extraído do Anexo IV.6 do PLOA 2018

Observa-se que, pela projeção do Poder Executivo, o déficit do RPPS cresce em valores nominais até o ano de 2048, quanto atinge o valor de R$ 268,58 bilhões. No entanto, apesar de ser expressivo como valor bruto, relativamente perde importância em relação ao PIB. Considerando um PIB estimado pelo Governo em 2048 de R$ 48,99 trilhões[33], o déficit previsto representaria 0,54% do PIB.

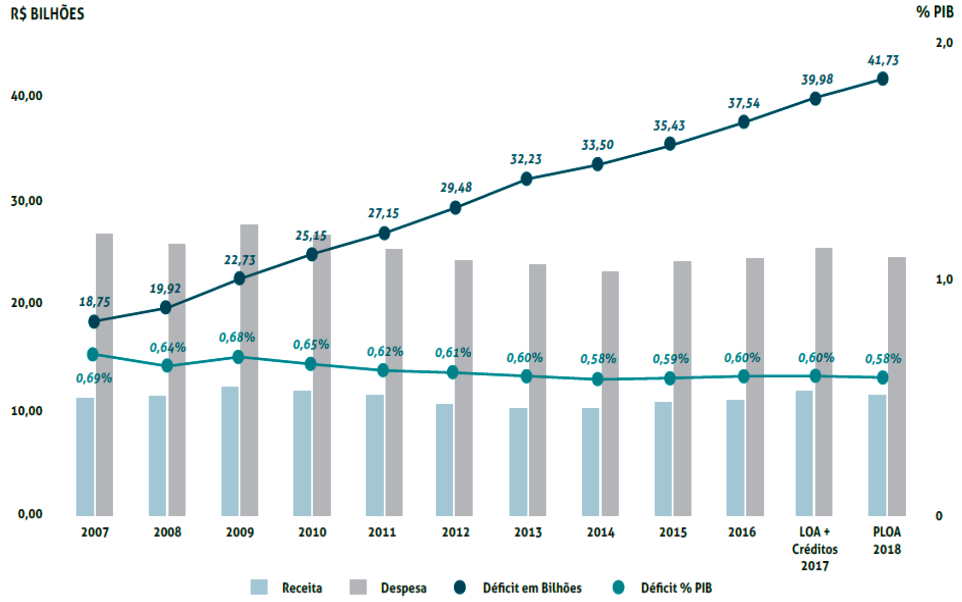
[33] Conforme previsão constante do Anexo IV.6 do PLOA 2018, utilizando os dados da Grade de Parâmetros SPE/MF de 13/03/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Vale esclarecer que essa proporção em relação ao Produto Interno Bruto é inferior à observada no ano de 2017, quando atingiu 0,6%, bem como à estimada para o exercício de 2018, de 0,58%. Conforme ressalta o Poder Executivo na Mensagem que acompanha o PLOA 2018, o déficit projetado para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis da União para 2018 é de R$ 41,73 bilhões, correspondendo a 0,58% do PIB previsto para o mesmo ano. Não obstante o déficit apresente trajetória nominal ascendente, o Governo reconhece que, como percentual do PIB, observa-se uma continuidade na tendência de redução, conforme se observa no gráfico a seguir, extraído da referida mensagem.

Gráfico 8 -Evolução da Receita, Despesa e Déficit do RPPS (% PIB)

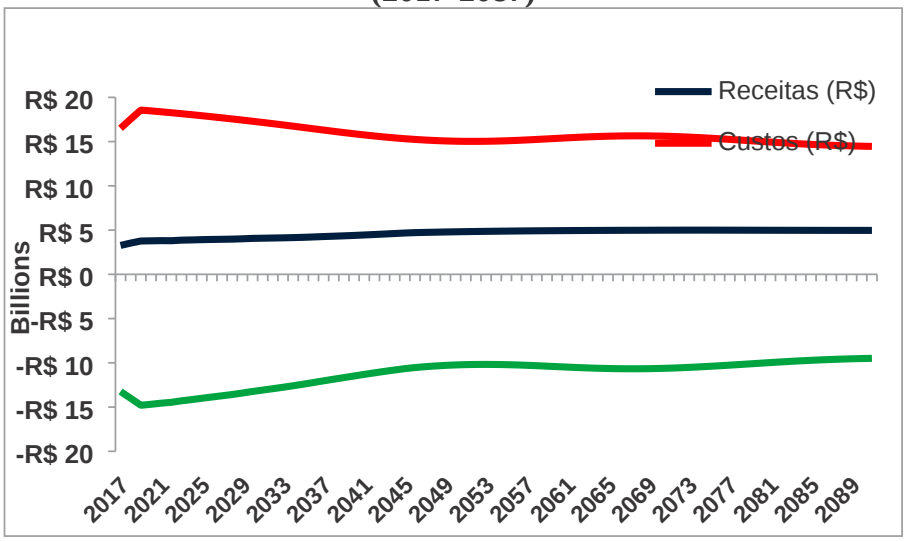


Fonte: Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP).

Já a avaliação atuarial do sistema de pensões militares das Forças Armadas é apresentada pelo Poder Executivo no Anexo IV.8 do PLDO 2018. Segundo essa estimativa, no cenário "com reposição", ou seja, considerando que para cada militar ativo que sai para a inatividade remunerada entra um novo militar no serviço ativo, seriam obtidos os resultados contidos na tabela a seguir, retirada do mencionado anexo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Gráfico 9 - Projeção atuarial com reposição de militares – FFAA (2017-2087)



Fonte: Anexo IV.8 do PLDO 2018

Consoante a tabela reproduzida, o valor do déficit atingiria o seu ápice no ano de 2019, quando atingiria o valor de R$ 14,8 bilhões, equivalente a 0,18% do PIB estimado para o ano. A partir de então, passa a ser decrescente até o final da projeção, que vai até o ano de 2091.

Nas próximas partes desse Relatório, serão apresentadas as críticas às projeções feitas pelo Poder Executivo quanto à necessidade futura de financiamento da Previdência. Serão vistas as opiniões do Tribunal de Contas da União e de especialistas que compareceram à CPI.

II. Análise do TCU

Conforme informa o TCU, no já citado Acórdão nº 1.295/2017 – TCU – Plenário, a análise das avaliações atuariais mais recentes tanto do RGPS, quanto do RPPS da União e das pensões militares, indicam um substancial crescimento das despesas do RGPS em relação ao PIB, e uma redução dessa relação para o RPPS e para as pensões militares.

Segundo o Tribunal, para que as projeções atuariais constituam efetivo instrumento de planejamento e decisão, elas precisam ser, no maior grau possível, aderentes à realidade.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Por isso, a Corte de Contas considera preocupantes as diferenças verificadas entre os valores realizados e previstos para os primeiros anos das projeções, principalmente para o RPPS da União. Enquanto a avaliação atuarial do PLDO 2017 previu gastos de R$ 100 bilhões para 2016, foram apurados efetivamente R$ 69,6 bilhões, despesa 30% menor do que a prevista para o primeiro ano da projeção. Em decorrência disso, o déficit apurado foi 43% menor do que o projetado, demonstrando que as premissas utilizadas nessa avaliação do Poder Executivo podem ser excessivamente conservadoras.

A análise ressalta que, embora pesem as fragilidades observadas nas avaliações atuariais dos regimes previdenciários e a necessidade de aperfeiçoar as premissas adotadas nessas avaliações, não há dúvidas que a população brasileira está passando por um processo de mudança em sua estrutura etária que pode impactar a sustentabilidade dos regimes previdenciários, principalmente o RGPS.

De fato, sustenta o Tribunal, o envelhecimento da população, decorrente do aumento da expectativa de vida do brasileiro, conjugado com a redução na taxa de fecundidade, produzirá um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. Ressaltam que o percentual de gastos com previdência no Brasil em relação ao PIB já é considerado elevado quando comparado com outros países, tendo em vista o percentual de idosos atual da população nacional.

Especificamente sobre o modelo de projeções das despesas e receitas futuras da previdência utilizado pelo Poder Executivo o TCU elaborou uma série de críticas, a seguir sintetizadas.

a) Críticas ao Modelo de previsão do RGPS

Entende o Tribunal ser possível que as estimativas de curto prazo, influenciadas pela conjuntura no momento da elaboração da avaliação atuarial, sejam responsáveis por bruscas mudanças nos valores projetados para o longo prazo.

Alterações nas taxas de crescimento das variáveis projetadas, como massa salarial, crescimento vegetativo da despesa, inflação e PIB, também podem ser responsáveis por alterações importantes nas avaliações.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Quanto a esse ponto, o TCU chama a atenção para as estimativas relativas ao PIB. Ressalta que as mesmas taxas de crescimento do PIB foram utilizadas nos PLDO de 2016 e 2017 para o período de 2020 a 2060, mas esses índices sofreram alterações substanciais na avaliação do PLDO 2018. Enfatiza também que enquanto no PLDO 2016 essa taxa variou de 3,70% em 2022 para 1,07% em 2060, no PLDO 2018 a variação foi de 2,81% para 0,74%.

A Corte de Contas nota também que no período de 2020 a 2060, a taxa média de crescimento do PIB utilizada no PLDO 2016 foi de 2,1% ao ano, enquanto no PLDO 2018 essa taxa foi de apenas 1,61% ano. Tal variação, segundo avaliam, além de impactar o volume de receitas projetado e o valor dos benefícios acima do salário mínimo reflete em mudanças importantes na relação entre volume de despesas, déficit e PIB, parâmetros muito utilizados para avaliar a sustentabilidade do RGPS.

Aduzem que, comparando essas taxas projetadas com a média de crescimento do PIB brasileiro no período de 1996 a 2016 (2,38% ao ano), percebe-se que a média de crescimento da economia projetada para o longo prazo é inferior à que foi aferida nos últimos vinte anos. Isso, ressaltam, mesmo tendo em vista que essa média real de 1996 a 2016 já foi impactada pelo fraco desempenho econômico nos anos de 2014 a 2016.

Ademais, enfatizam que as projeções atuariais do PLDO 2018 apenas citam que as variáveis, inclusive a taxa de crescimento real do PIB, foram elaboradas a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/MF de 13/3/2017.

No entanto, nota o TCU, não há explicações sobre as diferenças para as projeções anteriores ou a pouca aderência da taxa projetada de crescimento do PIB aos valores históricos apurados.

Outro ponto notado pelo TCU e que pode impactar os valores projetados é o critério de reajuste dos benefícios. Relembra que há dois critérios para projetar esse reajuste: para os benefícios de valor superior ao salário mínimo, o reajuste é igual à variação projetada para a inflação; para os benefícios de valor igual ao salário mínimo, além da variação da inflação, é acrescida a variação do PIB de dois anos anteriores ao ano de referência.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Quanto a esses critérios, ressalta que a regra de reajuste do salário mínimo atualmente vigente é válida desde 2008 (Lei nº 11.708/2009) e está prevista para durar até 2019 (Lei nº 13.152/2015).

No entanto, o Poder Executivo continua a utilizar essa mesma regra na projeção atuarial para anos posteriores a 2019. O Tribunal, no entanto, entende que, diante da atual conjuntura econômica, das restrições orçamentárias e da EC 95/2016, que instituiu o teto de gastos públicos, é questionável se será mantida a atual regra de reajuste do salário mínimo para todo o período projetado, ou seja, até 2060.

b) Críticas às projeções do RPPS

O TCU realizou uma análise da Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Civis da União que compôs o PLDO 2018, a qual revelou fragilidades que estão sintetizadas a seguir:

1) Precariedade do banco de dados

Para realizar a avaliação atuarial do RPPS da União, o TCU considera essencial que a Coordenação Geral de Auditoria Atuária Contabilidade e Investimentos (CGACI) tenha acesso aos dados individualizados de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas custeados por todos os poderes da União.

No entanto, observou que somente os dados obtidos do Executivo foram considerados satisfatórios, embora ainda exigindo correções de valores inconsistentes e extrapolação para os valores pagos a título de aposentadoria e pensão.

Ressalta que para todos os outros Poderes os dados fornecidos se mostraram insatisfatórios, chegando a haver diferenças de 211% entre o montante total pago aos funcionários ativos do Legislativo apresentado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o total calculado a partir dos dados enviados pelos órgãos do Poder Legislativo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

2) Fragilidade das suposições

Considerou-se que todos os servidores que já cumpriram os requisitos para se aposentar, mas ainda não o fizeram, se aposentarão em 2017 (exercício seguinte ao da avaliação atuarial), fazendo com que o fluxo financeiro, no curto prazo, fique mais conservador.

No entanto, O Tribunal entende que essa suposição que considera que todos aqueles que cumpriram os requisitos para se aposentar se aposentarão no exercício seguinte não reflete a situação observada em diversos órgãos da administração pública. Ressalta que a própria existência desse contingente de aposentáveis já evidencia que o pedido de aposentadoria não é imediato ao se cumprir os requisitos e não há evidências de que este comportamento sofrerá alterações a curto prazo.

O Tribunal ressalta que, apesar de ser preferível adotar uma postura mais conservadora, caso essa se revele extremamente draconiana, a distorção causada pode trazer mais prejuízos que ganhos às estimativas. No caso, entende a Corte de Contas que hipótese de aposentadoria maciça de servidores no primeiro ano de projeção tanto causa grande diminuição na contribuição como grande aumento nos pagamentos de aposentadoria.

3) Inconsistência das estimativas

O Tribunal notou que quando se comparam os valores projetados de despesa e os efetivamente apurados, em todas as LDO desde 2013, a projeção superestima a despesa já para o ano subsequente. Informa que não foi possível precisar qual fragilidade apontada é a responsável por esse erro sistêmico de estimação ou se ele se deve a outro motivo.

4) Inadequação da metodologia para fins de avaliação de sustentabilidade

Consoante informa o Tribunal, a metodologia de cálculo da avaliação atuarial no PLDO 2018 considera uma população fechada contendo todas as pessoas atualmente ativas, aposentadas ou pensionistas e trazendo a valor presente todas as contribuições e benefícios pagos até o falecimento do último membro dessa população.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Ressalta que a análise atuarial da situação econômico-financeira do RPPS da União é realizada mediante a elaboração de um balanço atuarial das receitas e despesas futuras, descontadas a uma taxa de juros predeterminada, evidenciando-se a situação atuarial do regime de previdência a partir do confronto entre essas duas variáveis.

E a utilização de tais critérios chega a um resultado do balanço atuarial que demonstra a existência de déficit atuarial do regime previdenciário da União. No entanto, o Tribunal considera que o método de apuração utilizado não se mostra adequado à finalidade para o qual é utilizado. Isso porque, segundo padrões internacionais, a metodologia utilizada é apropriada para reportar as responsabilidades do governo no sistema de contas nacionais, e para uso em análises econômicas e políticas, e não para cálculos de projeções de sustentabilidade fiscal do plano de previdência.

Dessa forma, o TCU entende que o déficit apontado na avaliação atuarial do PLDO 2018 em relação ao RPPS não permite concluir sobre sustentabilidade financeira ou equilíbrio previdenciário, devendo ser entendido como o montante de recursos necessários para fazer frente às obrigações futuras da União, desde que haja segregação de massa, ou seja, novos servidores não sejam admitidos no atual RPPS e os servidores e beneficiários atuais sejam mantidos com as mesmas regras até o falecimento.

c) Críticas dos convidados que compareceram a essa CPI

Assim como o Tribunal de Contas da União, vários convidados que compareceram a essa CPI teceram severas críticas ao modelo que o Poder Executivo utiliza para previsão das despesas e receitas futuras da previdência social. Em especial, podem ser citados os professores Marcelino Silva da Silva, Carlos Renato Lisboa Frances, Carlos Patrick Silva, Solon Venâncio de Carvalho e Denise Lobato Gentil.

A opinião emitida por esses especialistas nas audiências da CPI está consubstanciada no documento posteriormente encaminhado intitulado "O Novo Modelo Atuarial do Governo Federal para o RGPS: As Inconsistências permanecem". Vale destacar que todos os convidados citados assinam o referido documento cujas principais conclusões serão apresentadas a seguir.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Inicialmente os autores informam que, no curso da discussão da PEC 287/2016 na Câmara dos Deputados, o Governo encaminhou os Avisos nº 77, 78 e 79 do Ministério da Fazenda, datados de 14 de março de 2017, que explicitam o modelo de projeção de longo prazo do RGPS utilizados para realizar os cálculos oficiais de receitas e despesas previdenciárias para a aludida PEC. Alertam que o Poder Executivo não disponibilizou dados estratégicos, nem a memória de cálculo da projeção do déficit do RGPS para 2060.

Em síntese, foram apontadas no modelo do Poder Executivo as inconsistências a seguir apresentadas.

Inicialmente os autores apontam para a ausência de dados e de cálculos para explicar os resultados finais apresentados nas planilhas de projeção. Isso porque o modelo de cálculo utilizado pelo Poder Executivo para as projeções é apresentado somente de forma descritiva. Ressaltam que não há memória de cálculo das simulações, e que a planilha digital entregue possui apenas um conjunto de dados, mas não o cálculo de como foram realizadas as projeções, ou seja, não constam quais as ferramentas utilizadas para esse fim.

Além disso, percebem um conjunto de células sem fórmulas e sem indicação de como se chegou aos referidos resultados. Tendo em vista essas falhas, aduzem não ser possível realizar uma avaliação completa sobre como o Poder Executivo realizou suas projeções, as quais apontam a existência de déficit na Previdência. Além disso, consideram que o modelo descrito nas respostas do Poder Executivo à Câmara dos Deputados não informa como foram realizados os cálculos para a projeção de receitas e despesas do RGPS com a aplicação das regras da proposta de reforma previdenciária expressa na PEC 287.

Entendem também que o modelo do Poder Executivo superestima as despesas previdenciárias. Isso porque o novo modelo mantém a correção do salário mínimo pela regra atual até o ano de 2019. A partir de 2022, no entanto, os autores observam que a taxa de crescimento real do salário mínimo é maior que a taxa de crescimento real do PIB previsto pelo modelo. Esse é um dos motivos alertam, pelos quais os gastos previdenciários, medidos em percentagem do PIB, sobem no longo prazo, indo de 8,26% PIB em 2017 para 17,2% em 2060.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Entendem que, ao manter esse padrão de reajuste, o modelo atuarial provoca superestimação dos gastos com benefícios previdenciários no futuro, uma vez que o piso previdenciário é vinculado ao salário mínimo e que 68,56% dos benefícios pagos, segundo dados de 2016, são iguais a um salário mínimo.

Há também críticas quanto às projeções populacionais, uma vez que entendem que superestimam a população de idosos. Atentam para o fato de que o modelo atuarial do Poder Executivo Federal utiliza a PNAD/IBGE de 2014 como sua principal fonte de informação para realizar as projeções populacionais.

Alertam para que o uso da PNAD não é isento de polêmicas. Informam que dois estudos realizados por Ruiz e Silva (2014)[34] e Ibarra (2017)[35] demonstram que a população aparenta estar mais envelhecida na PNAD do que nas Projeções Populacionais 2000-2060, revisão 2013 (IBGE). Ressaltam que as razões para essa diferença de resultados estão nas limitações da metodologia adotada pelo IBGE na PNAD.

Criticam também o fato de, no modelo, as variáveis do mercado de trabalho serem estáticas e calculadas também com base nos dados da PNAD de 2014. Para essas variáveis, alertam, com exceção da taxa de participação (PEA/população), foi adotada a hipótese de que elas se mantêm constantes ao longo do tempo e iguais àquelas observadas em 2014.

Dessa forma, a taxa de ocupação, a taxa de urbanização e taxa de cobertura contributiva, por exemplo, são mantidas no mesmo nível de 2014 para todos os anos projetados o que se configura em uma hipótese bastante irrealista, tendo em vista a dinâmica do mercado de trabalho e também pelo fato de que 2014 foi um ano já marcado pelo processo recessivo que se acentua em 2015 e 2016.

[34] RUIZ, Charles M. M. & SILVA, Pedro L. do N (2014). "Explorando alternativas para a calibração dos pesos amostrais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios". Trabalho apresentado no VI Congresso de La Asociación Latinoamericana de Población, Lima, Peru.
[35] IBARRA, A (2017). "Limitações da metodologia da Pnad (IBGE) para uso no Modelo de Projeções Fiscais do Regime Geral de Previdência Social". Brasília, DIEESE, Mimeo. e PPT (apresentação ao Ministério da Fazenda, março/2017).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.





Isso significa, na visão dos autores, que as variáveis do modelo que influenciariam a receita previdenciária estão subestimadas, uma vez que a arrecadação de contribuições se torna uma simples função dos movimentos da população total estimada pelo IBGE, independente da dinâmica que possa vir a ocorrer no mercado de trabalho no que diz respeito à taxa de formalização, produtividade do trabalho, evolução do salário médio e nível de ocupação.

Apontam inconsistências entre dados encaminhados ao Congresso Nacional em abril de 2017 com o PLDO 2018 e dados apresentados à própria CPI da Previdência do Senado Federal em março de 2017, com gravíssimas disparidades no tocante a resultados de projeções de longo prazo, relativas à despesa e receita do RGPS.

Criticam ainda o fato de, no modelo atuarial, a taxa de crescimento mais elevada do PIB ser de 2,87% em 2021. A partir de então, o crescimento do PIB entra em declínio progressivo até 2060, quando atinge o ponto mínimo de 0,74%.

Ressaltam que essa hipótese deixa claro que o cenário construído para a economia brasileira é extremamente pessimista sem esclarecer quais motivos conduzem a essa interpretação do futuro. Constatam ainda que, no passado recente, o Poder Executivo realizou previsões para receitas e despesas do RGPS que não se confirmaram, o que gerou erros sistemáticos e de grande magnitude entre as projeções do modelo e os dados realizados.

Apontam também a existência de incompletude na construção das equações que dão sustentação ao modelo. Afirmam que o ponto principal que reforça essa incompletude, que entendem comprometer a credibilidade do modelo atuarial do Poder Executivo, é a forma de cálculo da quantidade de segurados passíveis de atingirem as condições de elegibilidade necessárias para requererem o benefício de aposentadorias sob as novas regras. Consideram que as equações apresentadas não são adequadas para o cálculo do custo dos benefícios que envolvam a necessidade de comprovação de tempo de contribuição tanto pelas regras atuais como pelas previstas pela PEC 287.

Entendem que, dada a seriedade do problema da elevada rotatividade no Brasil, o qual, na opinião dos especialistas, deverá se agravar com a reforma trabalhista, a ausência dessas informações torna



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ainda mais comprometedor o resultado do modelo apresentado pelo Poder Executivo. Ressaltam também a existência de outros erros nas equações dos modelos, os quais podem distorcer ou impedir a realização dos cálculos das projeções.

Além disso, apontam para a existência de graves inconsistências metodológicas. Afirmam que há uma equação em que os elementos se anulam, não fazendo sentido o uso da probabilidade de morte nas equações apontadas no estudo. Em outra, há uma divisão por zero que gera possibilidades infinitas, o que inviabiliza, no caso, o cálculo das projeções de auxílios reclusão.

Concluem, assim, que falta transparência nas projeções de resultado previdenciário, que há um grave viés nas estimativas do governo brasileiro no longo prazo, com a subestimação de receitas e superestimação de déficit, vinculadas às condições econômicas de curto prazo, problemas esses que podem advir de tratamento de variáveis demográficas, de mercado de trabalho e previdenciárias. Apontam que as evidências mais fortes indicam viés na modelagem do mercado de trabalho (inclusive produtividade), e a necessidade de que os limites das projeções de longo prazo adotadas sejam claramente explicitados e o uso de técnicas mais recentes de projeção e construção de cenários sejam a base para um sistema de apoio à tomada de decisão mais robusto e confiável.

A análise realizada pelos autores no conjunto de dados utilizados pelo Poder Executivo para as projeções de receita e despesa do RGPS levou à constatação de que muitas tabelas estão incompletas. Assinalam a ausência de dados em diversas tabelas relevantes, o que compromete diretamente as projeções, e impede a reprodução dos resultados constantes na LDO de 2018.

Foram verificadas também inconsistências nos dados de estoque, concessões e cessações de aposentadorias. Tais inconsistências, segundo os especialistas, não impedem a realização das projeções, mas afetam consideravelmente os resultados dos estoques e os cálculos das despesas, comprometendo gravemente a credibilidade do modelo. Esse problema, ressaltam, ocorreu 483 vezes.

Por fim, apontam que os dados das tabelas do novo modelo atuarial demonstram que as aposentadorias superiores a 1 salário mínimo

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



apresentam queda progressiva de valor entre os anos de 2017 e de 2060, quando medidas em número de salários mínimos. Concluem os autores, por isso, que a estratégia do modelo atuarial para o RGPS demonstra a intenção de reduzir todas as aposentadorias do sistema ao piso previdenciário no longo prazo.



SF/17220.93080-00

Tendo em vista as citadas ocorrências, os autores concluem:

> *O modelo tendenciosamente superestima as despesas e subestima as receitas, o que faz com que não se torne sequer minimamente confiável como um instrumento de avaliação da necessidade de reforma do sistema previdenciário. Ao contrário, como será demonstrado adiante, o modelo mostra-se enviesado para gerar um déficit no longo prazo. Além disso, ao apresentar insuficiência e descontinuidade de informações e equações inconsistentes, torna inviável o cálculo das variáveis mais estratégicas para o cálculo da necessidade de financiamento do sistema previdenciário.*

Nesse sentido, recomendam:

> *A partir das informações parciais, precárias, tendenciosas e inconsistentes disponibilizadas, recomenda-se que o governo corrija os problemas e eleve a qualidade do modelo atuarial tornando-o suficientemente correto, além de mais realista e transparente para que se possa avaliar a necessidade de financiamento da Previdência Social. Caso contrário, resultados fictícios podem estar dando respaldo a uma reforma de vasta abrangência, destruição de direitos e exclusão social.*

Outra importante análise do modelo do Poder Executivo de previsão das necessidades de financiamento da previdência ocorreu na audiência pública realizada no dia 8 de maio de 2017. Na ocasião, a Professora Denise Lobato Gentil, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, iniciou sua exposição apontando que o Poder Executivo só tem razão em fazer uma reforma da previdência se houver um déficit no presente ou a sua perspectiva para o futuro. A partir dessa assertiva, e para demonstrar que não existe essa perspectiva, faz uma severa crítica ao modelo de previsão de gastos futuros da previdência.

Para a convidada, a LDO superestimou o déficit do ano de 2012. Isso porque houve uma subestimação das receitas, ocasião em que foram previstos R$157 bilhões a menos do que foi arrecadado. Esse erro de estimação da receita fez com que houvesse também erro na previsão da necessidade de financiamento da previdência. A falha de previsão, segundo a especialista, chegou a R$ 26,43 bilhões, equivalente a 37,5% a mais do que foi efetivamente realizado.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Em relação ao ano de 2013, a convidada afirma que a LDO errou novamente o valor da necessidade de financiamento da previdência, entre o efetivo e o projetado, em R$22,11 bilhões a mais, o equivalente a um erro de 29%. Mais uma vez, ressalta, a receita foi subestimada, o que ocasionou um aumento da projeção do déficit.

Também a LDO de 2014, segundo afirma, contém erro de previsão da ordem de 15% em relação ao que efetivamente aconteceu. Nesse caso, houve um déficit maior, e foi estimado um déficit menor. Afirma que o mesmo ocorreu também em 2015. Com base nessas ocorrências, conclui a convidada que "***entre as previsões que o Poder Executivo tem feito e aquilo que efetivamente ocorre, há uma distância enorme, com uma larga margem de erro***".

Reitera que o Poder Executivo tem errado sistematicamente nas suas previsões, acrescentando que quanto mais distante é o período a ser previsto, maior é o erro. Dessa forma, conclui que as projeções do Poder Executivo não têm grande validade estatística para o longo prazo, como, por exemplo, os anos de 2050 ou 2060.

Ressaltou, que antes do ano de 2016, o Governo utilizava a PNAD de 2009 para projetar as variáveis do mercado de trabalho, quais sejam: taxa de participação no mercado de trabalho, taxa de ocupação, taxa de urbanização, taxa de cobertura contributiva e taxa de participação dos subconjuntos da população urbana e rural.

Isso, segundo a convidada, inviabilizava uma estimativa real de receita, pois significava a inexistência de dinamismo no mercado de trabalho ao longo do tempo. Ressalta que o ano de 2009 foi estrategicamente escolhido porque ele foi um ano de crise para a economia brasileira, de elevadas taxas de desemprego, de baixas taxas de participação e de ocupação.

No seu novo modelo, aduz a expositora, o Poder Executivo trocou a PNAD de 2009 pela de 2014, que passou a ser referência para as projeções no mercado de trabalho até 2060. A convidada entende que não se pode congelar uma fotografia do mercado de trabalho de 2014 para todos os demais anos futuros, mantendo constantes dados relevantes como a taxa de participação, a taxa de ocupação, a taxa de urbanização e a taxa de cobertura contributiva.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Entende ser essa uma falha técnica muito grande do Governo. Defende que as projeções precisam ser feitas com séries longas e com séries com frequência curta. Com base nisso, conclui que "***uma projeção em que as variáveis do mercado de trabalho são as mesmas por décadas distorce, enviesa o resultado, particularmente quando a gente percebe que o ano escolhido é um ano desfavorável para as variáveis no mercado de trabalho"***.

A professora também afirmou que o Governo costuma mostrar estatísticas que denunciam um crescimento feroz da população idosa. Nas previsões oficiais, em 2030, 20% da população total seria de idosos, e, em 2060, esse percentual cresceria para 35,15%, o que considera algo absolutamente assustador.

Defende que o Poder Executivo trabalha com um cenário demográfico aterrorizante. Afirma que não é mostrado que a taxa de crescimento da população idosa é decrescente. Defende que, em termos absolutos, o número de idosos cresce, mas os acréscimos anuais decrescem ao longo do tempo. Segundo a palestrante, estaríamos em 2017 no pico do crescimento dessa taxa da população idosa.

Tendo em vista esse fato, afirma que a participação despesa no futuro tenderia a cair, a depender da taxa de crescimento do PIB. Defendeu que se a taxa de crescimento do PIB no futuro for superior à taxa de crescimento da população idosa, não se deveria temer que o envelhecimento da população acarretasse a degradação das contas da previdência.

Ressalta também que o modelo atuarial do Governo prevê uma taxa de crescimento do PIB que é decrescente em demasia, fazendo com que o cenário futuro seja muito pior do que o presente. Defende que o Governo não tem condições de prever nem o PIB do próximo trimestre, muito menos nos anos entre 2020 e 2060. Afirma que o Governo previu um crescimento desastroso do PIB como forma de gerar déficit no futuro.

Para contrapor as previsões apresentadas pelo Poder Executivo, a Professora Denise Gentil apresentou à Comissão três tipos de cenários, baseados em hipóteses para os parâmetros macroeconômicos a seguir explicitadas.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A primeira hipótese apresentada é a de que haverá aumento de produtividade. Foram feitos cenários de crescimento dessa variável de 0,7%, de 1% e de 1,2%. Também considera um aumento de emprego formal em função do crescimento que o ganho de produtividade provocará na economia e da melhoria na eficiência da gestão da receita.

Também foi levada em conta nesse modelo, uma hipótese que é a mesma adotada pelo Governo, a de que só existe uma fonte de receita na previdência, que é a receita de contribuição sobre a folha. A especialista também considerou no modelo que a remuneração dos trabalhadores será corrigida apenas pelo índice de inflação previsto pelo Governo.

Tendo em vista as premissas apresentadas, a convidada afirma que, nesse modelo, com um cenário pessimista, seria encontrado um déficit que, no entanto, seria 54% inferior ao déficit do modelo de referência do Governo.

No segundo cenário apresentado, denominado de moderado pela convidada, tendo em vista a utilização de hipóteses previstas de formalização da força de trabalho, de crescimento da produtividade e de melhoria na gestão da receita, chega-se a superávit, já em 2038, de R$ 13 bilhões e, em 2050, de R$ 613 bilhões. Informou que a obtenção desse resultado vai depender de como serão geridas as políticas macroeconômica, industrial, e educacional do País, além da forma como se trabalha com as estatísticas demográficas.

No cenário otimista previsto pela professora, haveria um superávit, a partir de 2027, de R$ 9 bilhões e, em 2050, de R$ 4,7 trilhões. Conclui afirmando que o modelo correto não é como o Governo desenha, com um déficit de 11% do PIB, com base no qual sustenta a necessidade de fazer a reforma da previdência. Defende, por fim, que "***pode haver vários números em cima de cenários completamente diferentes***".

No mesmo sentido, o Sr. Clóvis Scherer, Coordenador Adjunto do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, que também compareceu à audiência do dia 8 de maio de 2017, ressaltou que a entidade que representa considera a proposta de reforma constitucional da previdência uma tentativa de minimizar a previdência pública em benefício do sistema privado.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Apontou que os documentos apresentados pelo Ministério da Fazenda que amparam a PEC carecem de informações relevantes para a verificação das projeções feitas, tais como: ausência da memória de cálculo adotada no modelo para, por exemplo, tratar da probabilidade de concessão de aposentadoria quando cumpridos os novos parâmetros de 65 anos de idade e 25 anos de contribuição; e a ausência de variáveis como as taxas de concessão e de duração das pensões sob as novas regras e o sistema de cotas, tanto cota familiar, como cota para dependentes.



SF/17220.93080-00

III. Conclusões

De fato, todo o debate ocorrido no âmbito da CPI aponta que há várias controvérsias acerca das reais necessidades de financiamento da Seguridade Social. Governo e TCU chegam a resultados semelhantes, no sentido da existência de um crescente déficit da seguridade social.

Ambos apontam que o RGPS é o principal responsável pelo crescimento das necessidades de financiamento da Seguridade. Também concordam com o fato de que o RPPS e as pensões militares apresentam previsão de déficit futuro estável em relação ao PIB.

Já os argumentos apontados pela ANFIP e por especialistas ouvidos por esta CPI apontam severas divergências em relação às contas do Poder Executivo, que indicam a existência de um elevado déficit da Seguridade Social. Ressaltam que o Governo omite diversas receitas, bem como inclui no cálculo despesas que não tem relação com a seguridade, na forma como ela é definida pela Constituição.

Quanto às projeções atuariais, as quais embasam a necessidade de reforma da previdência alardeada pelo Governo, tanto o TCU quanto as entidades e especialistas que participaram das Audiências dessa CPI apontam diversas e graves falhas no modelo adotado pelo Poder Executivo.

De fato, tais inconsistências estão a apontar a necessidade de revisão dos cálculos que embasam a proposta do governo, para que se possa avaliar a real urgência da reforma da previdência, bem como a sua efetiva previsão de déficit futuro.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O futuro do sistema previdenciário brasileiro é um tema estratégico para o país. A Previdência Social, que hoje responde pela proteção de milhões de trabalhadores e seus familiares não pode ser revista ou alterada em sua essência com base em projeções e cálculos, no mínimo, vistos como inconsistentes. Ao contrário, para que se possam fazer alterações mais adequadas às reais necessidades do País e que atinjam minimamente as expectativas de direito dos trabalhadores necessário um intenso debate nacional, com a participação dos segmentos interessados, caso dos trabalhadores, empregadores, governo e especialistas.

Nesse sentido, entende-se que as projeções do governo levam em conta um envelhecimento da população exagerado, ao passo que consideram um crescimento do PIB muito abaixo da média histórica nacional. Tais falhas exacerbam a previsão futura de necessidade de financiamento da previdência, o que não condiz com a realidade dos fatos.

Como foi levantado por diferentes especialistas, o modelo de projeções atuariais apresentado pelo governo e que serve de base para a proposta de reforma previdenciária está eivado de imprecisões, inconsistências e erros, destacando-se a precariedade dos dados utilizados; fragilidade das hipóteses e inconsistência dos pressupostos utilizados; e inadequação da metodologia para fins de avaliação de sustentabilidade.

Tudo a indicar a construção de um cenário catastrófico para justificar uma drástica reforma, cujo objetivo maior é a redução dos Direitos dos Trabalhadores e a construção de um sistema previdenciário no qual a participação do setor privado ganha protagonismo.

IV. Das considerações da CPI

Em várias exposições e falas, reverberadas em diversos documentos, é possível inferir de forma categórica que a grande vontade por parte da União em frequentemente promover reformas no sistema previdenciário brasileiro, vai além do cuidado com as gerações futuras, mas muito mais em garantir margens cada vez maiores de recursos financeiros para a sua gestão, com destinação distinta a que a contribuição está vinculada. Tal linha de raciocínio é muito singela: o governo federal tem interesse nos recursos da seguridade social, pois são recursos que constitucionalmente a União não é obrigada a repartir com os outros Entes da Federação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

E para fazer frente a esse apetite insaciável por recursos financeiros exclusivos, "fabricam-se" números que justifiquem suas pretensões político-econômicas. É nesse contexto que se apresenta a justificativa para as diversas projeções atuariais realizadas pelo governo, independentemente da ideologia propagada.

A análise atuarial dos regimes de previdência é uma peça de ficção realizada apenas como cumprimento de uma obrigação legal, pois as mesmas apresentam discrepâncias conceituais, dependendo do servidor(es) quem fazem/determinam as variáveis. Estas variáveis são alteradas "ao sabor dos ventos", chegando ao cumulo de algumas das fórmulas utilizadas não existirem no campo da matemática!

Uma análise apurada pelo Sr. Paulo Penteado Teixeira Junior, Promotor de Justiça representante da CONAMP, em análise dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2017 (PLN 02/16) e 2018 (PLN 01/17), observou a discrepância entre o déficit projetado para o RPPS da União pelo Governo Federal no PLN 02/16 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017) e no PLN 01/17 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018), pois o primeiro era da ordem de R$ 691.019.797.931,69 para 2090 (PLN 02/16), ao passo que o segundo projetou déficit de R$ 7.250.072.000,00 para o mesmo exercício de 2090 (PLN 01/17). Isto significa dizer que o Governo Federal, em 2017, projetou déficit 95,31 vezes inferior ao que projetara no ano anterior, assim se demonstrando a incoerência sistêmica de seus cálculos:

Tabela 23 Déficit Nominal do RPPS/União – PLN 02/16 e PLN 01/17

ANO	RPPS déficit nominal PLN 02/16*	RPPS déficit nominal PLN 01/17**
2017	75.500.436.637,61	71.38.334.000,00
2027	131.144.962.103,36	137.227.318.000,00
2037	195.861.730.368,05	210.452.499.000,00
2047	264.406.803.093,97	267.870.405.000,00
2057	328.257.356.261,03	243.725.517.000,00
2060	347.939.861.410,54	227.210.317.000,00
2070	410.180.841.975,95	151.653.180.000,00
2080	505.415.404.262,98	60.390.144.000,00
2090	691.019.797.931,69	7.250.072.000,00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tal quadro apurado pelo Promotor Paulo Penteado Teixeira Junior deixa patente que a análise atuarial não é feita para garantir a sustentabilidade dos regimes de previdência, mas sim de interesses outros.

Qual é a dificuldade de se promover/estabelecer uma formula para avaliação atuarial de sistemas de previdência social existentes no Brasil, seja RGPS seja RPPS? Com esta formula atuarial determinada de forma clara, assim como as variáveis a serem utilizadas, e que permita ser acompanhada de perto por especialistas existentes em nossa sociedade, deixará todo o processo transparente. Quando houver necessidade de realização de ajuste de rota para estes sistemas previdenciários, o entendimento por parte da sociedade será claro e o processo será mais efetivo.

Mas cabe ao Legislativo, que também é órgão de controle do Executivo e que deve analisar os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias, determinar que seja revista a fórmula da avaliação atuarial que deverá ser cumprida na apresentação destas leis para análise do Congresso Nacional. Na omissão do Poder Executivo, em garantir as premissas da publicidade, da legalidade, da moralidade e da eficiência, pode e deve o Poder Legislativo cobrir esta lacuna. Pois o primeiro dever do Poder Legislativo não é com as políticas do Executivo, mas sim com o Povo que o elegeu.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Capítulo VII
Desvinculação das Receitas da União – DRU

SF/17220.93080-00

I. Base Normativa e Histórico

A desvinculação das receitas da União (DRU) vigora atualmente por força do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/201630F[36]:

> *"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.*
>
> ...
>
> *§ 2° Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal."*

A Emenda Constitucional em apreço produziu efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016. Em relação à desvinculação de receitas anterior da União, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011, podemos apontar as seguintes principais diferenças no novo regramento:

1. aumento de 20% para 30% da arrecadação desvinculada;

2. supressão dos impostos da base de arrecadação desvinculada. Em decorrência dessa modificação, foi revogado o §1º do art. 76 do ADCT, que ressalvava da desvinculação as transferências constitucionais que têm por base a arrecadação de impostos;

3. inclusão das taxas na base de arrecadação.

[36] Além disso, a Emenda Constitucional nº 93, de 2016, instituiu, de forma original, a desvinculação de receitas de estados, Distrito Federal e municípios, ao inserir os arts. 76-A e 76-B no ADCT, tendo por objeto 30% do montante arrecadado de seus impostos, taxas, multas e outras receitas correntes, com as exceções arroladas em incisos de seus respectivos parágrafos únicos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Consoante o demonstrativo elaborado pelo Poder Executivo por ocasião do envio das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2017[37], a estimativa do montante de desvinculação para este ano é a seguinte:

Tabela 24 - Estimativa da DRU em R$ milhões- 2017

Em R$ milhões

Tributo	Desvinculação em 2017
Contribuições sociais (a)	111.810,8
Contribuições econômicas (b)	4.868,7
Taxas (c)	2.353,3
Total (d)=(a)+(b)+(c)	119.032,8

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2017

Verificamos a partir da tabela anterior que, de acordo com as regras da Emenda Constitucional nº 93, de 2016, as contribuições sociais respondem por quase 94% do total de desvinculações da DRU. As contribuições econômicas e as taxas representam valores bem inferiores, alcançando em seu conjunto cerca de 6% do montante desvinculado.

Dentre as contribuições sociais desvinculadas em 2017, os maiores montantes estimados correspondem às seguintes naturezas de receita, vinculadas a despesas da esfera da Seguridade Social[38]:

1. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS – Principal, com R$ 65.716,8 milhões;

2. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – Principal, com R$ 23.046,1 milhões;

3. Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação de Patrimônio do Servidor Público – PIS e PASEP – Principal, com R$ 17.530,4 milhões.

[37] Disponível em http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/loa-2017/ciclos/infocomplem.htm, acesso em 28/08/2017.

[38] Persiste discussão acerca da vinculação à Seguridade Social do percentual de 40% da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que devem ser direcionados para o BNDES, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, nos termos do art. 239, §1º, da Constituição Federal. Para o Governo, essa parcela da arrecadação corresponde a receita do orçamento fiscal e não da Seguridade.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

A fim de fornecer uma visão histórica do instituto da DRU, convém mencionar que esse mecanismo foi criado há mais de 20 anos, com o objetivo de permitir uma maior flexibilidade na gestão financeira da administração federal.

Os especialistas em Finanças Públicas defensores da DRU avaliam que a gestão orçamentária e financeira é excessivamente engessada, deixando pouca margem ao gestor para realizar a atividade financeira estatal.

Constituiriam aspectos desse excessivo engessamento as inúmeras hipóteses de vinculação de receitas a dispêndios determinados, o numeroso rol de despesas de caráter obrigatório e a existência de pisos de gastos para certas finalidades. A criação da DRU teria assim respondido à busca por um maior grau de liberdade na gestão dos recursos públicos.

Outra motivação para a criação da DRU lá na década de 90 foi externada pelo especialista Pedro Nery em audiência pública na CPI em 09/08/2017, para quem *existe uma incompreensão sobre o que é a DRU hoje e o que ela foi originalmente. Originalmente, a DRU foi criada para retirar recursos dos Estados e Municípios, evitar o aumento de impostos, que deveriam ser divididos com Estados e Municípios, e o jeitinho foi aumentar contribuições sociais e desobrigar o uso delas na seguridade.*

Em relação a seu alcance, conforme assinalado por Melim (2016)[39], até dezembro de 2015, a DRU promoveu a desvinculação de 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, não se aplicando esse percentual às transferências constitucionais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, à contribuição social do salário-educação e aos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. Também não se aplica a DRU à contribuição previdenciária, por força do art. 167, inciso XI, da CF.

A primeira desvinculação de receitas foi criada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01/03/1994, sendo denominada de Fundo Social de Emergência. Esse Fundo foi criado com o objetivo de

[39] MELIM JÚNIOR, Juci. Breve Análise acerca das inovações e do possível impacto fiscal da PEC nº 31/2016, que pretende prorrogar o instituto da Desvinculação de Receitas. *Orçamento em Discussão* nº 27, 2016, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Senado Federal.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

"saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social"[40].

A citada Emenda Constitucional de Revisão estipulou a desvinculação de vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, com algumas exceções.

O fato de ter sido incluída em disposição constitucional de natureza transitória conferia à desvinculação um caráter de limitação no tempo, não tendo inicialmente a pretensão de perenidade.

Entretanto, desde que foi criada, assistimos a seguidas prorrogações constitucionais do mecanismo, de tal forma que, há mais de duas décadas, o País convive com a desvinculação, sendo estabelecidas eventualmente algumas diferenciações em seu alcance e forma de incidência.

A primeira prorrogação da desvinculação foi realizada por intermédio da promulgação da Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996, que a revalidou com a nova alcunha de Fundo de Estabilização Fiscal. A nomenclatura "desvinculação de receitas da União – DRU", utilizada nos dias atuais, foi criada pela Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000.

O Quadro seguinte, contido no relatório que originou o Acórdão nº 1295/2017 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, apresenta uma visão histórica da DRU, desde sua criação em 1994:

[40] Cf. art. 71 do ADCT com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Tabela 25 - DRU – Histórico (1994-2023)

Emenda Constitucional	*Abrangência*	*% da DRU*	*Vigência*
EC de Revisão nº 1 de 1994	*Impostos e contribuições da União*	*20%*	*1994 e 1995*
EC 10 de 1996	*Impostos e contribuições da União*	*20%*	*1996 até 30/6/1997*
EC 17 de 1997	*Impostos e contribuições da União*	*20%*	*1/7/1997 até 1999*
EC 27 de 2000	*Impostos e contribuições sociais da União, exceto salário-educação*	*20%*	*2000 a 2003*
EC 42 de 2003	*Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico*	*20%*	*2004 a 2007*
EC 56 de 2007	*Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico*	*20%*	*2008 a 2011*
EC 68 de 2011	*Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico*	*20%*	*2012 a 2015*
EC 93 de 2016	*Contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas*	*30%*	*2016 a 2023*

Fonte: TCU - Relatório do Acórdão nº 1295/2017 - Plenário.

SF/17220.93080-00

Portanto, lá se vão 8 emendas constitucionais que tratam da DRU, variando sua incidência dentre as espécies tributárias segundo a necessidade identificada pela administração. Certo é que, em todas as emendas constitucionais, a DRU atingiu as contribuições sociais, como revelado no quadro anterior, o que provocou repercussão sobre o Orçamento da Seguridade Social.

O instituto que nasceu para ser provisório ganha contornos de perenidade, haja vista que o ordenamento atual já prevê sua existência por 30 anos (de 1994 a 2023).

Conforme assinalado por Tavares (2011)[41]:

> *O debate parlamentar deve abordar a necessidade de ser mantido esse mecanismo, (...) dos pontos de vista da estabilização fiscal e da gestão orçamentária, e a oportunidade de se continuar permitindo a apropriação de recursos vinculados da seguridade social e de outras contribuições. A prorrogação da DRU posterga outra vez o debate acerca da excessiva vinculação das receitas públicas e uma reforma constitucional para resolver o assunto.*

Fica claro que a DRU atua como medida paliativa para superar a rigidez da gestão fiscal, mais palatável politicamente em relação a uma reforma geral do emaranhado legislativo que estabelece um grau exagerado de vinculações.

[41] TAVARES, José Fernando Cosentino; MOURA, Márcia Rodriguez. *Desvinculação de Recursos da União – DRU – Impacto da Prorrogação*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados, Nota Técnica 17/2011.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

II. Abordagens da DRU na CPI

SF/17220.93080-00

Conforme visto, as contribuições sociais, que financiam em especial as despesas da Seguridade Social, são as espécies tributárias sobre as quais a DRU exerce maior impacto. Ou seja, na vigência dos dispositivos constitucionais que determinam a desvinculação, parcela de sua arrecadação deixa de ser direcionada aos gastos com Saúde, Previdência e Assistência Social, tornando-se recursos livres para custear qualquer tipo de dispêndio estatal.

Considerando o objeto da CPI, definido no Requerimento de sua criação, qual seja, "investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos", nada mais natural que a DRU tenha merecido grande atenção ao longo dos debates na Comissão. Vários convidados teceram importantes considerações sobre a incidência da DRU, haja vista que as contribuições sociais foram sempre alvo preferencial do mecanismo de desvinculação.

Identificamos claramente no curso das audiências públicas, e também por intermédio da leitura dos documentos recebidos pela Comissão, duas correntes antagônicas acerca do tema. Os críticos do mecanismo de desvinculação apontam a DRU como instrumento perverso que retira recursos do sistema de Seguridade Social, ao passo que alguns defensores a compreendem como instrumento necessário para a gestão pública e refutam a assertiva de que a DRU subtrai recursos do sistema de Seguridade Social, ao menos nos últimos exercícios financeiros.

Em seguida, resgatamos algumas contribuições de convidados sobre o tema, sem, obviamente, pretender narrar exaustivamente todas as importantes participações que tivemos em nossa Comissão, por óbvia impossibilidade de fazê-lo neste relatório.

a) Considerações críticas à DRU

Vários importantes atores e especialistas em Finanças Públicas receberam convites e compareceram pessoalmente à CPI ao longo dos trabalhos ou encaminharam importantes subsídios documentais a nossos trabalhos, examinando criticamente a questão da DRU. Algumas dessas contribuições são apresentadas em seguida.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

- **Nota Técnica do Dieese** – Proposta das Centrais Sindicais para a Reforma da Previdência Social (DOC 104).

Por meio desse documento, as centrais sindicais sugerem medidas para melhoria do equilíbrio previdenciário, dentre as quais se destaca o "fim da aplicação da DRU – Desvinculação de Receitas da União – sobre o orçamento da Seguridade Social". Como justificativa para a extinção da desvinculação, é ponderado que, nos últimos anos, retirados das contas os valores do RPPS da União e acrescidos como receitas os recursos da DRU, o Orçamento da Seguridade Social teria déficit apenas em 2015. Neste trabalho, é consignado que:

> *o fim da DRU viabiliza o equilíbrio das contas da Seguridade Social e, consequentemente, a sustentação das políticas e dos programas de saúde, assistência social e da própria Previdência. Ao GT Previdência, o governo informou que a DRU retirou receitas da Seguridade Social da ordem de R$ 61 bilhões, em 2015. No entanto, depois que, em junho, houve aprovação na Câmara dos Deputados, o Senado Federal aprovou, em 24 de agosto de 2016, em segundo turno, a prorrogação (retroativa a 1º de janeiro de 2016) da DRU, agora estabelecida em 30% das receitas vinculadas, contra 20% na desvinculação que vigorou até o final de dezembro passado.*

- **Trabalho técnico "A PEC 287/2016 – Trabalhar Mais Ganhar Menos - A Aposentadoria do Trabalhador e do Servidor Público com a Reforma da Previdência do Governo Temer",** das entidades SINPROFAZ, ANAPE e ANAFE (DOC 001)[42].

Ao questionar o resultado da Seguridade Social divulgado pelo governo, o autor assinala que a DRU exerce papel relevante para determinação do resultado negativo calculado pelo governo:

> *Outro fator que gera o "déficit" da Seguridade é a DRU- Desvinculação de Receitas da União, um mecanismo que foi criado para flexibilizar o orçamento e afastar vinculações entre receitas e despesas de ordem legal ou constitucional. Como grande parte das receitas, inclusive da Seguridade Social, são vinculadas, essa flexibilidade tem um grande impacto sobre os gastos públicos.*
>
> *A EC 93/2016 permite desvincular 30% das receitas, e isso permite que em 2017 cerca de R$ 119 bilhões possam ser livremente alocados. Desse total, cerca de R$ 111 bilhões são receitas da Seguridade Social, e em tese o Governo pode usar esses recursos para outras finalidades. Mas, como o orçamento da*

[42] De autoria do especialista Luiz Alberto dos Santos.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> *Seguridade Social não tem folgas, e as necessidades da saúde, assistência e previdência são crescentes, o governo precisa "devolver" uma parte considerável, ou quase todo o valor desvinculado. Em 2017, as despesas da Seguridade que serão compensadas (ou seja, recursos que retornam após a aplicação da DRU) são de cerca de R$ 104,7 bilhões, ou seja, há ainda a aplicação de recursos da Seguridade da ordem de R$ 6,5 bilhões em outras finalidades.*

- **Participação do Sr. Vilson Antonio Romero,** Presidente da ANFIP, em audiência pública no dia 03/05/2017.

O representante da ANFIP ministrou apresentação abrangente sobre os números da Seguridade Social. Em relação à DRU, discorreu sobre seu contexto histórico, nesses termos:

> *Por que estão utilizando e retirando recursos da Seguridade Social através da DRU? Quando é que surgiu essa famigerada DRU? Surgiu lá no Plano Real, com o Governo Itamar Franco, que pretendia, durante dois anos, desvincular porque havia muitos recursos das contribuições sociais que foram criadas para que não houvesse repartição com Estados e Município e sobrava muito dinheiro. O Governo disse assim: "Vamos desvincular 20% para destinar para outras coisas, para gerar superávit primário", para pagar, por exemplo, a já crescente dívida pública. Depois, o Governo Fernando Henrique resolveu mantê-la, mudando a alcunha do Fundo Social de Emergência, que logo se viu que não tinha nada de social e muito menos de emergência, para Fundo de Estabilização Fiscal. Hoje é a famigerada DRU. Essa DRU...*

- **Resposta do Advogado especialista em Direito Previdenciário** Diego Monteiro Cherulli às perguntas formuladas por esta Relatoria quando compareceu à audiência pública no dia 29/05/2017 (DOC 066).

O ilustre advogado assim respondeu à pergunta formulada por conta de sua participação em audiência pública nesta CPI:

> *A Desvinculação das Receitas da União - DRU é a responsável constitucional pelo vilipêndio da vontade da Carta Magna e a atual causadora da escassez de recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários.*

- **Resposta do Professor Eduardo Fagnani** às perguntas formuladas por esta Relatoria quando compareceu à audiência pública no dia 22/05/2017 (DOC 073).

O nobre Professor manifestou seu entendimento acerca do resultado da Seguridade Social e os efeitos da DRU nesse cálculo da seguinte forma:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O que se tem é que estudos anuais realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre teria sido superavitária, se fossem seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento. A Seguridade Social é superavitária mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU), estimada em cerca de R$60 bilhões nos últimos anos e, aproximadamente, R$500 bilhões nos últimos dez anos (2006 a 2015).

- **Resposta do Sr. Luiz Alberto dos Santos,** Advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal, representando a **Sociedade Brasileira de Previdência Social,** às perguntas formuladas por esta Relatoria quando de sua participação na audiência pública no dia 25 de maio de 2017 (DOC 264):

Dado que em 2016 as receitas totais da seguridade social foram inferiores às suas despesas específicas – e é necessário destacar que, em parte isso também decorre da recessão econômica – o que até 2015 era um "superávit" tornou-se um "déficit" em 2016, mas que nem de longe atinge os R$ 259 bilhões apontados pelo Governo. A depender da forma e valor contabilizado de receitas e despesas, esse "déficit" em 2016 pode chegar a apenas R$ 35 bilhões.

A DRU, nesse contexto, perde relevância porque, dada a atual crise fiscal, a quase totalidade dos 30% de receitas da seguridade social por ela desvinculados, retornam como transferências do Tesouro. No cálculo governamental, o "déficit" é apurado considerando a redução de 30% nas receitas, mas como elas retornam, o Tesouro não tem vantagem imediata a não ser em relação ao fluxo de caixa. Contudo, até 2015, o superávit da seguridade permitia que o "excedente" fosse aplicado em outras necessidades. Desde a sua criação a até 2015 DRU permitiu que mais de R$ 1,34 trilhões fossem desviados da seguridade para outras finalidades, sem que houvesse a devolução desses recursos.

A relevância da DRU está na autorização para que o Governo possa empregar livremente recursos legalmente vinculados a fundos ou atividades, sejam eles decorrentes de multas, taxas ou contribuições. É um instrumento de política fiscal, cuja existência atende a critérios de conveniência da Administração Pública, ampliando a discricionariedade na alocação de receitas.

Assim, a sua necessidade decorre do engessamento da receita produzida por leis aprovadas na vigência da atual CF ou por ela mantidas, mas, relativamente à seguridade social, a DRU é um mecanismo que produz efeitos prejudiciais, como ocorreu até 2015 com o desvio de recursos necessários à sua sustentabilidade, ou mesmo após 2015, quando permite que o Governo use um discurso a respeito do déficit da seguridade que não é realista.

- **Trabalho técnico Análise da Seguridade Social 2015**, da ANFIP[43].

[43] Disponível em https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf, acesso em 29/08/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Este trabalho é citado por inúmeros especialistas como referência no cálculo de receitas e despesas afetas à Seguridade Social. Os critérios utilizados pela ANFIP para identificar que receitas e despesas devem ser classificadas na esfera da Seguridade têm por fundamento a interpretação de dispositivos constitucionais e são tratados em outra parte deste Relatório.

No que se refere à DRU, o trabalho apresenta a seguinte tabela de valores desvinculados ao longo de anos selecionados:

Tabela 26- Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015)

Valores correntes, em R$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Cofins	17.919	24.019	28.005	36.311	39.882	39.183	40.185
CSLL	5.246	8.500	9.151	11.463	12.509	12.639	11.933
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	9.548	10.213	10.355	10.614
Outras contribuições (1)	4.914	611	630	753	811	955	1.085
RECEITAS desvinculadas pela DRU	**32.496**	**39.296**	**45.860**	**58.075**	**63.415**	**63.132**	**63.817**

Fonte: Siga Brasil.

Notas: A DRU é calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, como apresentadas na Tabela 2, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica.

(1) Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

De acordo com a ANFIP,

> *Em 2015, a DRU subtraiu R$ 63 bilhões da conta da Seguridade Social. A utilização desse expediente para construir uma conta de déficit da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social.*

A ANFIP salienta que seus cálculos em relação aos montantes da DRU não diferem substancialmente dos apresentados pelo governo. Existe pequena divergência quanto à incorporação de receitas de juros e multas à receita das contribuições. O governo não considera essas receitas como integradas às receitas das contribuições, diminuindo seu valor total e,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

portanto, a desvinculação divulgada pelo governo é apresentada em valor ligeiramente inferior.

Em relação à contribuição previdenciária do RGPS, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, incluiu o seguinte dispositivo na Constituição Federal, determinando a vinculação estrita dessas contribuições à Previdência Social:

> *"**Art. 167**. São vedados:*
>
> *(...)*
>
> ***XI** - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.*

Sob a égide desse preceito constitucional a melhor interpretação aponta para a não incidência da DRU sobre o produto da arrecadação das contribuições previdenciárias. Segundo a ANFIP:

> *O RGPS ganhou a proteção constitucional para as suas principais fontes de financiamento – as Contribuições Previdenciárias. A elas se somam recursos transferidos de outras contribuições sociais ou outros recursos do Tesouro Nacional, sempre que necessário, para cobrir o conjunto das despesas obrigatórias com o pagamento dos benefícios previdenciários. **Tal vinculação também impediu a incidência da DRU sobre essa parcela importante do financiamento da Seguridade Social**. Durante todo o ano de 1999, mesmo depois de constitucionalizado o uso exclusivo dos recursos das contribuições previdenciárias com os benefícios do RGPS, a DRU subtraía da Previdência 20% de seus recursos. Essa situação somente foi revertida por decisão da Comissão Mista de Orçamento, durante as votações da Lei Orçamentária de 2000. (Grifos acrescidos).*

b) Considerações do governo sobre a DRU

Durante os trabalhos da CPI, os representantes governamentais compareceram a diversas audiências públicas, além de encaminharem documentos oficiais em que apresentam seus dados acerca da DRU.

Tendo em vista a não incidência da DRU sobre as contribuições previdenciárias do RGPS, por força do dispositivo constitucional citado anteriormente, a maior polêmica em relação à desvinculação refere-se a seu efeito sobre a Seguridade Social. Ou seja, ao longo dos últimos anos, qual foi efetivamente o ônus para as políticas públicas da Seguridade por força da desvinculação de receitas decorrente da DRU.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Em seguida, arrolamos documentos e pronunciamentos de representantes do governo sobre o assunto.

- **Nota Técnica nº 07/2017/CCONT/SUCON/STN/MF-DF**, da Secretaria do Tesouro Nacional, encaminhada a esta CPI por intermédio do Ofício nº 29/MF, de 29/05/2017, do ilustre Ministro da Fazenda (DOC 060).

A Nota teve por finalidade responder ao Requerimento de Informação nº 37/2017, de nossa CPI. Em seu bojo, são apresentados dados a respeito do volume de arrecadação de diversas receitas e, por consequência, da DRU. Segundo o documento:

> *Nesse ponto, ressaltamos que a desvinculação de receitas não tem gerado retirada líquida de recursos da Seguridade Social. De fato, nos últimos exercícios, a Seguridade Social tem recebido recursos da Esfera Orçamentária Fiscal para fazer frente ao déficit verificado em suas contas. Isso se deve ao fato de o volume das despesas da Seguridade, a partir de 2008, ultrapassar o volume de suas receitas em montantes superiores aos recursos desvinculados por meio da DRU.*

Para sustentar a afirmação de que, nos últimos exercícios financeiros, a Seguridade não tem sido prejudicada pela DRU, por receber recursos de outras fontes em montantes superiores aos valores desvinculados, o governo apresenta os seguintes dados na Nota Técnica:

Tabela 27- Receitas Desvinculadas e Resultado da Seguridade Social (2005-2016) - R$ bilhões

Tabela 2 – Receitas Desvinculadas e Resultado da Seguridade Social (R$ bilhões)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	250,4	274,6	305,6	330,0	349,8	407,9	470,2	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3
Despesas	264,9	304,0	337,8	372,1	428,5	477,1	533,9	601,00	669,2	740,7	796,6	874,7
Déficit	14,5	29,4	32,2	42,1	78,7	69,2	63,7	76,1	82,7	117,7	150,6	239,4
DRU	**32,0**	**33,8**	**38,6**	**39,6**	**39,2**	**46,3**	**50,5**	**54,8**	**60,1**	**59,9**	**60,6**	**91,7**

Observações metodológicas: segundo a Nota Técnica do Tesouro Nacional, as informações de receita e despesas foram confirmadas pela comparação dos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO – com consultas realizadas no Siafi (Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial). Foram realizados ajustes para o período de 2012 a 2016, após constatação de que os valores de receitas de aportes para compensação do

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

RGPS foram registrados indevidamente na Esfera Fiscal, quando o correto seria na Esfera da Seguridade Social. Em relação à DRU, a Nota informa que foram constatados erros no RREO de 2010, que será republicado, e que os valores informados à CPI já estão retificados.

A partir dos números do governo, verifica-se que o valor desvinculado da Seguridade supera a necessidade de financiamento, calculada segundo os critérios oficiais, de 2005 a 2007[44]. A partir daí, a necessidade de financiamento torna-se superior ao montante da DRU, o que respaldaria o discurso do governo de que "*os recursos voltam para a Seguridade*", ou seja, de que a desvinculação seria inócua para a Seguridade Social.

Ao se confrontar os dados da DRU informados pelo governo com os da ANFIP, vistos anteriormente, observamos que não há divergências de relevo. Como salientado no tópico anterior, a própria ANFIP atribui as pequenas diferenças à "incorporação de receitas de juros e multas à receita das contribuições", realizada pela ANFIP e negada pelas contas do governo.

- **Participação da Sra. Ana Paula Vescovi**, Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, em audiência pública do dia 15/05/2017.

Ao discorrer sobre a DRU, a Secretária reforçou o discurso governamental, ao assinalar o seguinte:

[44] Na audiência pública de 15/05/2017, quando compareceram os Secretários de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, foram apresentados dados das duas Secretarias sobre o Orçamento da Seguridade e a DRU. Existem divergências, não muito acentuadas, entre as publicações de cada Secretaria. De acordo com manifestação da Secretária do Tesouro Nacional, Sra. Ana Paula Vescovi, "o que nós fizemos aqui é uma decomposição, que apresentamos todo mês quando divulgamos o Resultado do Tesouro Nacional. Esta aqui já é a ótica financeira, é a ótica de execução de caixa, é a ótica de pagamento efetivo, que efetivamente sensibilizou o Caixa Único da União, do Tesouro Nacional... Eu falei sobre duas óticas, e o Secretário George, provavelmente, vai falar sobre isso. A SOF produz a peça completa do orçamento da seguridade social. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária a STN também produz. E há diferenças entre ambas as óticas; elas são diferentes. Quer dizer, cada um produz a sua estatística, elas são mínimas, e isso dá, sim, uma robustez muito grande a esses números e revela que, embora por óticas diferentes, nós chegamos aos mesmos resultados, às mesmas tendências e aos mesmos diagnósticos". De acordo com os dados da SOF, já apresentados anteriormente neste Relatório, em 2006 o resultado da Seguridade Social foi ligeiramente negativo (-R$ 5,4 bilhões) mesmo expurgando-se o efeito da DRU (vide documento com apresentação do Secretário da SOF na CPI em 15/05/2017).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

A Desvinculação de Receitas da União foi, inicialmente, aprovada em 1994 pelo Congresso como uma emenda constitucional. Na época, ela tinha outro nome, outra denominação, era o Fundo Social de Emergência, que foi algo elaborado para dar maior flexibilidade entre fontes orçamentárias da União, permitindo, assim, que chegássemos a um equilíbrio fiscal tal, que foi possível dar suporte à estabilização monetária na época. Traduzindo, a DRU foi uma peça fundamental para que o Plano Real fosse bem-sucedido e trouxesse os benefícios que trouxe à sociedade brasileira de ter uma moeda, de ter estabilidade monetária.

A DRU persiste, e o Congresso, como um todo, tem reeditado sua aprovação ao longo dos anos, mudando a conformação, mudando o nome e até as alíquotas, mas, ao longo de vários governos, ao longo de vários períodos, a DRU foi reeditada pelo Congresso Nacional, autorizada pelo Congresso Nacional.

O que nós vemos aqui é que, a partir de 2008, a DRU, que é a desvinculação, não retira recursos da seguridade social. Dado que é um déficit que o Tesouro aporta, ela vai e volta. Por exemplo, em 2009, a DRU desvinculou R$39 bilhões, e o Tesouro colocou... É o orçamento fiscal, vamos chamar assim, que é mais preciso, mais correto. O orçamento fiscal, que não é o da seguridade, trouxe de volta R$79 bilhões. E assim se deu sucessivamente. Vamos a 2014. O orçamento da seguridade social está aí com um déficit de R$136 bilhões, a DRU desvinculou R$60 bilhões, mas o Tesouro aportou R$136 milhões. Ou seja, foi muito mais do que a DRU. E isso nós vemos aqui até o ano de 2016. De R$91,7 bilhões foi o valor da DRU nesse ano para um déficit da seguridade de R$257 bilhões.

- **Participação do Sr. George Soares**, Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em audiência pública do dia 15/05/2017.

Ao se posicionar pelo entendimento de que a DRU não prejudica a Seguridade Social nos últimos anos, o Secretário destacou o seguinte:

Das perguntas que eu tinha, nós temos só uma pergunta a mais quanto à DRU que eu queria responder: qual o volume desvinculado? Nós saímos de R$50,5 bilhões, em 2011, para R$54,8 bilhões, em 2012; para R$60,1 bilhões, em 2013; para R$59,9 bilhões, em 2014; para R$60,6 bilhões, em 2015, e para R$91,7 bilhões, em 2016. Lembro que a DRU tem duas características. A primeira é que volta quase toda a parte da seguridade. Inclusive, à época do último encaminhamento da DRU, existia uma discussão muito forte de não colocar a seguridade dentro da DRU porque ela é inócua. Foi uma decisão realmente entre o Executivo e o Legislativo de continuar colocando...

O efeito prático da DRU na seguridade nos últimos anos é praticamente nulo. Na verdade, ela é efetiva nas taxas. A DRU é basicamente efetiva em taxas, é efetiva em algumas contribuições econômicas, onde tem um grau de efetividade maior, mas, na seguridade, ela só melhora alguma coisa na locação de fontes.

c) Visão do TCU sobre o efeito da DRU sobre a Seguridade Social

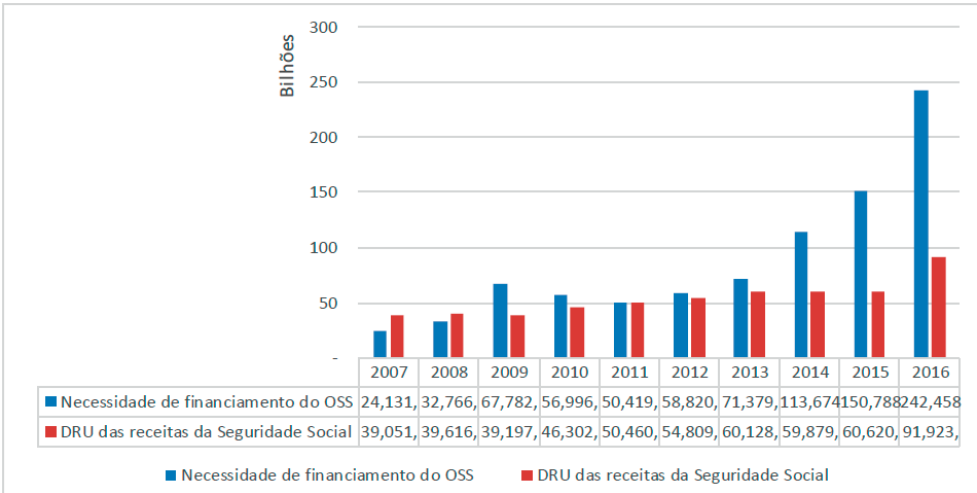
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O tema do impacto fiscal da desvinculação de receitas sobre a Seguridade Social também foi enfrentado pelo Tribunal de Contas da União, no recente Acórdão nº 1295/2017 - Plenário.

A conclusão a que se chega em relação a esse tema específico depende, em grande medida, dos critérios utilizados para identificar quais são as receitas e as despesas da esfera da Seguridade. Para alcançar essa finalidade, o Tribunal de Contas utiliza-se de um terceiro conjunto de critérios, distinto do aplicado pelo governo e também pela ANFIP, chegando aos seguintes dados:

Gráfico 10 -TCU - Necessidades de Financiamento da Seguridade Social e DRU (2007-2016)



Fonte: Relatório que originou o Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Verifica-se que os valores da necessidade de financiamento da Seguridade Social calculados pelo TCU normalmente são pouco inferiores aos do governo[45].

Os montantes da DRU são praticamente coincidentes com os do governo, à exceção dos anos de 2007 e 2016. Mesmo nesses anos, contudo, a divergência é pouco expressiva.

[45] A exceção é o ano de 2016, quando o governo passou a considerar os gastos com a inatividade dos militares das Forças Armadas como integrantes do Orçamento Fiscal, deixando de incluí-los na Seguridade Social. O TCU resiste ao novo entendimento do governo.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O gráfico apresentado evidencia que, no período examinado, apenas nos anos de 2007, 2008 e 2011 a DRU superou a necessidade de financiamento do Orçamento da Seguridade Social. Lembrando que, para o período analisado pelo Tribunal, os números do governo indicavam DRU superior à necessidade de financiamento apenas em 2007. Portanto, o TCU diverge do governo ao assinalar que também nos exercícios de 2008 e 2011 teria havido prejuízos para a Seguridade Social em decorrência da DRU.

Para o Tribunal, em relação a 2007, 2008 e 2011,

> *caso não houvesse desvinculação nos referidos anos, as receitas da seguridade superariam suas despesas, dispensando aportes do Tesouro. Em todos os demais, ainda que não houvesse a DRU, aportes adicionais seriam necessários.*

d) Incidência da DRU sobre contribuições vinculadas a outros regimes de Previdência – RPPS e Pensões Militares

Conforme visto, a DRU não incide sobre as contribuições previdenciárias previstas no art. 195, incisos I, a, e II, da Constituição Federal[46], vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. E o que ocorre em relação às contribuições do RPPS federal e do regime de pensões dos militares das Forças Armadas?

Prepondera o entendimento de que, por força do art. 40, §12, da Constituição Federal[47], o RPPS deve receber o mesmo tratamento em relação à DRU, de tal sorte que sobre suas contribuições também não incide a desvinculação[48].

---

[46] Constituição Federal:
Art. 195: A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
(...)
II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

[47] Constituição Federal:
Art. 40...
§12: Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

[48] No Relatório que originou o Acórdão 1295/2017, o TCU menciona posicionamento distinto da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio do Parecer PGFN/CAT 30/2017, incluindo as

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Outra é a posição em relação à contribuição para as pensões dos militares das Forças Armadas. Considera-se que há incidência da DRU sobre essa receita. Para ilustrar, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2016 apresenta o seguinte demonstrativo da execução das receitas e despesas do Regime dos Militares das Forças Armadas[49]:

Tabela 28 - Receitas e Despesas Previdenciárias Associadas aos Militares das Forças Armadas e seus Dependentes - Janeiro a Dezembro de 2016

R$ milhares

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS Até o Mês/ 2016	RECEITAS REALIZADAS Até o Mês 2015
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS MILITARES	2.694.166	2.694.166	2.929.514	2.649.783
Receita de Contribuições dos Segurados - Pessoal Militar	2.694.166	2.694.166	2.929.514	2.649.783
Receita vinculada	1.885.916	1.885.916	2.050.661	2.119.826
Receita desvinculada (DRU)	808.250	808.250	878.853	529.957
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS MILITARES (I)	2.694.166	2.694.166	2.929.514	2.649.783

DESPESAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS Até o Mês/ 2016	DESPESAS EMPENHADAS Até o Mês/ 2015	DESPESAS LIQUIDADAS Até o Mês/ 2016	DESPESAS LIQUIDADAS Até o Mês/ 2015	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS Até o Mês/ 2016	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS Até o Mês/ 2015
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS MILITARES	35.241.801	37.037.173	36.998.811	35.156.564	36.998.811	35.156.564	0	0
Pessoal Militar	35.241.801	37.037.173	36.998.811	35.156.564	36.998.811	35.156.564	0	0
A detalhar	-1.784.277	11.096	0	0	0	0	0	0
Reformas	19.647.274	19.647.274	19.626.968	18.561.723	19.626.968	18.561.723	0	0
Pensões	17.260.597	17.260.597	17.253.701	16.469.403	17.253.701	16.469.403	0	0
Outros Benefícios Previdenciários	118.207	118.207	118.142	125.438	118.142	125.438	0	0
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS MILITARES (II)	35.241.801	37.037.173	36.998.811	35.156.564	36.998.811	35.156.564	0	0
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO - MILITARES (III) = (I – II)	-32.547.635	-34.343.007	-	-	-34.069.298	-32.506.781	-	-

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores - Anexo 4 RPPS deste RREO.

Fonte: RREO dezembro de 2016, disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2016.pdf, acesso em 29/08/2016.

De acordo com o demonstrativo, aproximadamente R$ 878,9 milhões foram desvinculados do Regime das Pensões Militares no exercício de 2016, ante R$ 530,0 milhões em 2015. No entanto, para efeito da contabilização do resultado do regime, esse montante é incluído como receita previdenciária, não prejudicando o resultado apurado.

À guisa de conclusão, vale transcrever trecho do relatório do TCU do Acórdão nº 1295/2017 – Plenário - no que se refere ao impacto da DRU sobre as contribuições previdenciárias dos diversos regimes:

contribuições do RGPS e do RPPS na base de cálculo da DRU. Por ora, no entanto, prevalece o entendimento oposto ao da PGFN.

[49] Esses dados abrangem não apenas as despesas com pensões militares, mas também com proventos de militares na inatividade, para os quais a legislação não prevê plano de custeio.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Não há impacto sobre as receitas exclusivas do RGPS e o impacto sobre os regimes próprios é pequeno, já que o governo federal tem ressalvado das desvinculações as contribuições previdenciárias do RPPS e do RGPS, à exceção da contribuição para custeio das pensões militares e de multas e juros sobre as contribuições patronal e do servidor do regime próprio, com base nos arts. 40, caput e §12; 167, inciso XI; e 201 da CF/1988. Em que pese a desvinculação de parte da receita de contribuições de militares para pensões, o resultado financeiro apurado por meio do RREO não está sendo afetado, já que os valores desvinculados estão sendo somados como receita, como mencionado anteriormente.

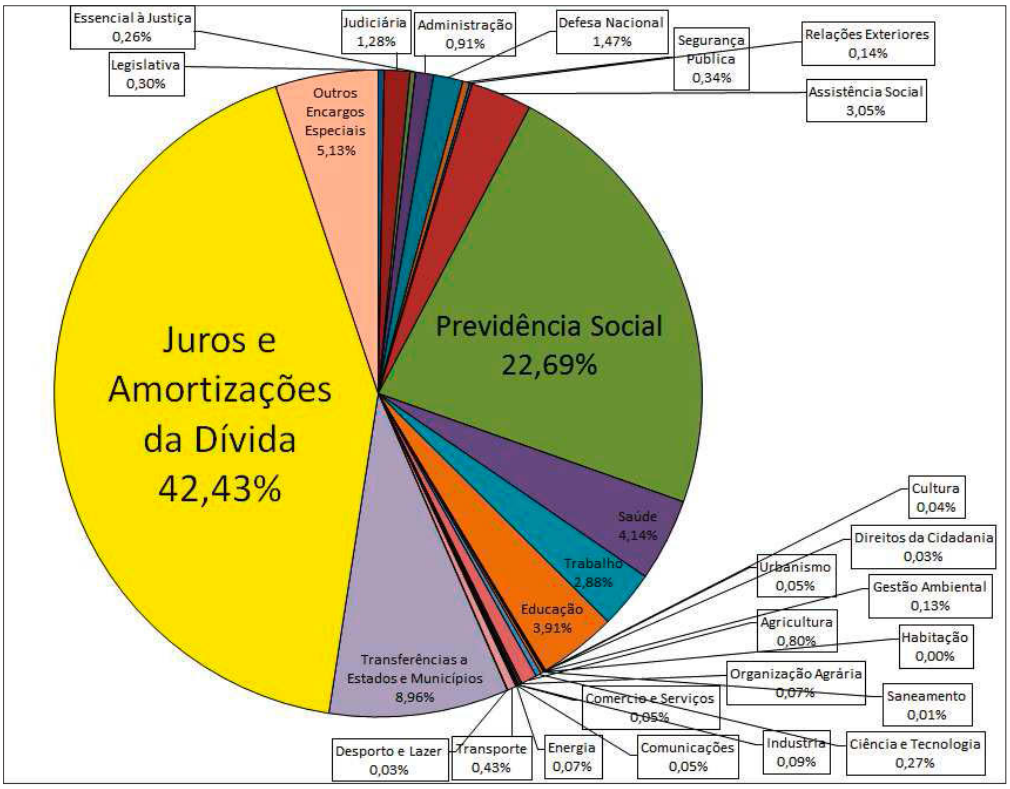
SF/17220.93080-00

III. A DRU tem aprofundado a Transferência de Recursos de Áreas Sociais para o Sistema da Dívida

A análise da aplicação dos recursos no orçamento federal executado em 2015 revela a destinação de R$ 962 bilhões para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 11 - Orçamento Geral da União Executado em 2015 por Função

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Fonte: SIAFI

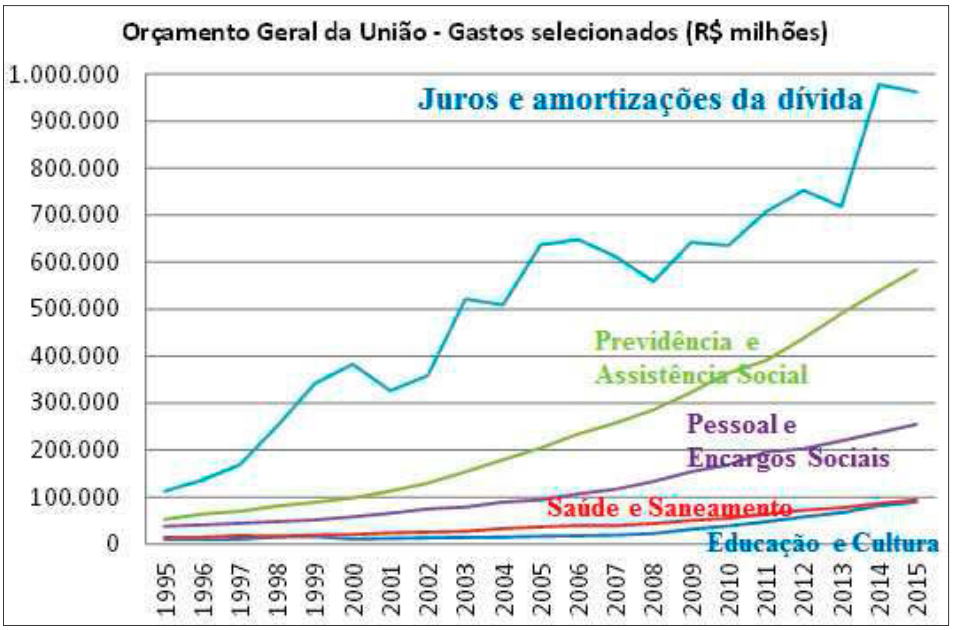
É evidente a escassez de recursos para todas as rubricas orçamentárias: a Saúde executou apenas 4,14%; a Assistência Social apenas 3,05%, a Educação 3,91%; Ciência e Tecnologia somente 0,27%; Saneamento 0,01%!

Por outro lado, é flagrante o privilégio na destinação de recursos para a dívida pública, que ficou com 42,43% dos recursos do orçamento geral da União em 2015.

A análise de gastos selecionados do orçamento geral da União desde 1995 demonstra a contínua e crescente destinação de recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Gráfico 12 - Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados 1995-2015



Fonte: SIAFI

O gráfico evidencia a escassez de recursos para direitos sociais ao mesmo tempo em que mostra também o privilégio dos gastos com a dívida.

A DRU tem cumprido papel nocivo, subtraindo recursos que deveriam destinar-se às áreas sociais para priorizar o cumprimento de compromissos financeiros.

Esse resultado decorre da destinação dos recursos captados pela DRU e demais desvios configurados por cortes de direitos sociais para alimentar o "Sistema da Dívida"[50]. Tal sistema corresponde à utilização do instrumento do endividamento público às avessas, isto é, em vez de significar aporte de recursos que poderiam complementar os orçamentos públicos, funciona como um esquema de transferência de recursos principalmente ao setor financeiro nacional e internacional.

[50] Expressão criada pela Auditoria Cidadã da Dívida, associação sem fins lucrativos, que desde o ano 2000 vem se dedicando a investigar o endividamento público no Brasil (em âmbito federal, estadual e municipal) e em outros países latino-americanos e europeus www.auditoriacidada.org.br

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Constata-se, assim, que as diversas medidas legais adotadas nas últimas décadas, sob as justificativas de sustentabilidade da dívida e crescimento econômico, têm alcançado resultados frontalmente contrários àqueles objetivos pregados. Na realidade, além da dramática deterioração dos índices sociais, temos verificado o insustentável crescimento exponencial do endividamento público, simultaneamente à queda do crescimento econômico do Brasil.

A auditoria da dívida pública, assim, mostra-se uma necessidade inadiável, que vem sendo defendida por inúmeras entidades da sociedade civil e por este Parlamento. Em 2016, o Congresso aprovou a inclusão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, do art. 96, assim redigido:

> *"Art. 96. Durante o exercício de 2017, será realizada auditoria da dívida pública com a participação de entidades da sociedade civil, no âmbito do Ministério da Fazenda."*

Contudo, tal dispositivo restou vetado pelo Chefe do Poder Executivo, sob o singelo argumento de que "o conteúdo do dispositivo não é matéria da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no § 2o do art. 165 da Constituição ou na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF", mas, igualmente, não propôs nenhuma solução legislativa para tanto.

Trata-se da segunda vez que o Congresso Nacional aprova e o Executivo veta essa providência, dado que, em 2016, foi igualmente vetada a inclusão no Plano Plurianual de iniciativa prevendo a "Realização de auditoria da dívida pública com participação de entidades da sociedade civil", sob o argumento de que

> *"O conceito de dívida pública abrange obrigações do conjunto do setor público não financeiro, incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas estatais. Assim, a forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo garantido pela Constituição. Além disso, a gestão da dívida pública federal é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações relativas à sua contratação, composição e custo, são ampla e periodicamente divulgadas por meio de relatórios desse órgão e do Banco Central do Brasil, garantindo transparência e controle social. Ocorrem, ainda, auditorias internas e externas regulares realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União." (MENSAGEM Nº 16, DE 13 DE JANEIRO DE 2016.)*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Na oportunidade em que foi vetado o citado art. 96 da LDO, Auditoria Cidadã da Dívida declarou, em nota, que a decisão "afronta princípios constitucionais básicos, como o da transparência e a soberania popular, e representa enorme desrespeito para com a sociedade que está pagando a conta dessa dívida, que nunca foi auditada, e que absorve todo ano quase a metade do orçamento federal", e que, embora o TCU tenha a prerrogativa de fazer a auditoria, isso não impede a realização de outras frentes com o mesmo propósito. Afirmou, ainda, que:

> *"Ademais, durante a CPI da Dívida Pública concluída em 2010 na Câmara dos Deputados, restou comprovado que o TCU nunca chegou a realizar a auditoria integral da dívida pública, limitando-se a acompanhar a sua evolução e realizar fazer auditorias pontuais de alguns aspectos."*

Em 16 de novembro de 2016, esta Casa aprovou o Requerimento nº 741, do Senador Álvaro Dias, determinando ao TCU que realize auditoria da dívida pública interna federal, contemplando os questionamentos que apresenta". Em resposta, o Tribunal de Contas da União aprovou, em 29 de março de 2017, o Acórdão 571/2017, que assim conclui:

> *"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*
> *9.1. conhecer da presente Solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal; no art. 38, II, da Lei n.º 8.443/1992; no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU n.º 215/2008.*
> *9.2. realizar auditoria, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 239 do Regimento Interno do TCU, junto ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes da gestão e da trajetória da dívida pública federal, em especial os que impactem diretamente na conformidade e na modernização da gestão, na transparência e na sustentabilidade da dívida, bem como nos efeitos sobre o orçamento público e a política econômica nacional;*
> *9.3. informar ao Exmo. Sr. senador Eunício Oliveira, atual presidente do Senado Federal, e ao Exmo. Sr. senador Alvaro Dias, autor do Requerimento 741/2016, que estão em andamento as seguintes fiscalizações:*
> *9.3.1. auditoria aprovada na sessão plenária, desta Corte de Contas, de 1º/2/2017 e autuada sob o TC 003.365/2017-4, sobre os critérios e condicionantes verificados por ocasião da concessão de garantias, notadamente no que diz respeito ao procedimento de análise de capacidade de pagamento dos beneficiários, as causas, os montantes e os possíveis riscos decorrentes de garantias honradas pela União, assim como as medidas administrativas e judiciais adotadas para execução das contragarantias, constituindo essas variáveis econômicas de relevo que impactam substancialmente a metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida, cujo saldo, em 2016, ultrapassou o limite de 350% (trezentos e cinquenta porcento) da receita corrente líquida proposto ao Senado Federal, ainda sem aprovação;*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



9.3.2. auditoria operacional objeto do processo TC 011.919/2015-9, com o objetivo de apurar as causas e as consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014;
9.3.3. auditoria operacional objeto do processo TC 007.722/2015-0, a fim de avaliar o impacto das operações com títulos públicos emitidos diretamente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de 2008 a 2014, nos custos da dívida pública mobiliária federal;
9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Exmo. Sr. senador Eunício Oliveira, atual presidente do Senado Federal, e ao autor do requerimento, Exmo. Sr. senador Álvaro Dias;"



Assim, o tema já se acha sob exame da Corte de Contas, cabendo a esta Casa aguardar as suas conclusões.

IV. Considerações Finais

Diante das considerações trazidas ao longo dos trabalhos da CPI, firmamos o posicionamento de que a DRU deve ser revertida integralmente, de modo a impedir futuros prejuízos às áreas financiadas pelo Orçamento da Seguridade Social e o FRGPS.

Afinal, se o próprio governo defende que, nos dias atuais, os recursos retirados da Seguridade Social são integralmente repostos para garantir o custeio da Saúde, da Assistência e da Previdência Social, nada justifica a perpetuação desse mecanismo, que nasceu provisório e já perdura há mais de 20 anos. Vale mencionar que, conforme visto anteriormente, as contribuições sociais respondem por quase 94% do total de desvinculações da DRU.

As reiteradas atitudes políticas tendentes a reformar a Previdência e Assistência sociais, prolongando a omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos manifestam-se, inclusive, por meio de Medidas Provisórias (agora comprovada ausente do devido caráter de relevância e urgência), cujas justificativas baseiam-se em análises e apurações desprovidas de critérios técnicos, à luz dos comandos constitucionais (Art. 195 e receitas da Seguridade Social).

Está clarividente a vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, prolongando a



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos e potencializando o congestionamento da Justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário.

Diante do exposto, bem como já ressalvado pela ADPF 415/2016, em tramite no STF, vê-se claramente o enquadramento destes fatos da teoria criada pela Corte Constitucional da Colômbia, consubstanciada no Estado das Coisas Inconstitucionais (ECI), desenvolvida para possibilitar o enfrentamento de violações graves e sistemáticas da Constituição, decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas que envolvam um grande número de pessoas, e cuja superação demande providências variadas de diversas autoridades e poderes estatais, já tendo sido reconhecido pelo STF no julgamento da ADPF 388.

A presença do ECI no "economicídio" perpetrado pelo Estado Brasileiro evidencia a necessidade urgente de que o Poder Legislativo, corrigindo seus erros, imponha aos poderes do Estado a adoção de medidas tendentes à superação de violações graves e massivas de direitos fundamentais, como será promovido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, bem como supervisionar a sua efetiva implementação, sob pena da bancarrota do Estado Brasileiro.

Os fatos trazidos à tona denotam a imperiosidade da intervenção desta CPI na criação de um novo e protetivo arcabouço jurídico que releve e traga à realidade os princípios protetivos engendrados pela CF de 1988, o que leva o Congresso Nacional a assumir seu papel típico sobre o campo das políticas públicas.

A superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas.

Com a perpetuação das atitudes políticas atuais, mediante a restrição de direitos, acarreta a procura massiva ao Judiciário por todos que

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



tiveram os seus direitos violados, o que já tornou alhures o INSS o maior litigante e réu nacional, clareando ainda mais a potencialidade de congestionamento da justiça, que já é de público e notório conhecimento da sociedade.

O Senado Federal deve banir qualquer iniciativa que fortaleça a ideologia política da reserva do possível, que atualmente vem balizando as políticas públicas da Seguridade Social, afirmando que a garantia do mínimo existencial é a via adequada ao resguardo constitucional dos Direitos Sociais, e que o Estado (supostamente inchado de políticas sociais), deve economizar e desvincular suas receitas para o pagamento dos juros da dívida pública, que como ficou demonstrado, é custeada pelo superávit deste sistema social.

A Seguridade Social é o TODO, e não o mínimo necessário à manutenção da vida. Afinal, o legislador constitucional buscou o Bem-Estar social e a Dignidade da Pessoa Humana, que não se restringem à simples e paupérrima manutenção da vida. PERMITIR QUE SE VIVA, E NÃO QUE SE SOBREVIVA, somente.

O Estado não pode invocar a ausência de recursos ou de autorização orçamentária para o inadimplemento de prestações ligadas ao mínimo existencial. Como, então, pode o Estado invocar tal argumento quando a Seguridade Social é superavitária, cabendo, inclusive, a desvinculação de receitas para o simples pagamento de juros da dívida pública?

Nesse sentido, propomos a expressa exclusão da aplicação art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que trata da desvinculação das receitas da União, das receitas da seguridade social bem como o fortalecimento e ressarcimento do FRGPS.

SF/17220.93080-00



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Capítulo VIII
Fraudes e Erros no Pagamento de Benefícios

I. Considerações gerais

Ao se examinar a necessidade de aperfeiçoamento da gestão pública previdenciária, um dos aspectos mais relevantes consiste no aprimoramento das formas de controle da despesa. A ordem de grandeza dos gastos com benefícios e o grande número de beneficiários da Previdência constituem fatores que atraem fraudadores e tornam complexo o sistema de controle de gastos.

Cabe à administração pública organizar-se de forma condizente para exercer a contento sua função de controle e fiscalização. Os procedimentos administrativos de concessão e acompanhamento dos benefícios devem se manter de tal forma estruturados, que desestimulem a ocorrência de fraudes e outras formas de desvios de recursos.

Convém mencionar, desde logo, que nem todos os pagamentos indevidos devem ser tachados de fraudulentos. É comum que segurados obtenham o direito à percepção de determinado benefício, condicionada ao atendimento de certos requisitos legais e, após decorrido algum tempo, essas condições não mais subsistam, o que ensejaria a cessação da percepção do benefício.

Nem sempre o segurado possui consciência sobre sua situação e mantém a percepção do benefício por erro, mesmo estando de boa-fé.

Entre os benefícios do RGPS que costumam estar relacionados a fraudes e percepções indevidas destacam-se a aposentadoria da clientela rural, o auxílio-doença, o auxílio-reclusão e a aposentadoria por invalidez[51].

[51] Ilustra bem as artimanhas utilizadas pelos fraudadores da Previdência a reportagem de O Globo de 20/08/2017, de onde extraímos o seguinte trecho: *O Brasil é um país em que ricos fingem ser pobres, presidiários reconhecem a paternidade de filhos de mulheres que nunca viram, crianças recebem licença-maternidade, bebês indígenas são adotados e esquecidos em suas tribos, homens assassinam esposas fictícias e ciganos mudam de identidade como trocam de cidade.* Disponível em https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-gasta-56-bilhoes-por-ano-com-fraudes-erros-estima-tcu-21725551, acesso em 11/09/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Os benefícios de prestação continuada regulados pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/1993, conquanto não integrem o conceito de Previdência Social também são objeto de desvios contumazes. Pelo fato de participarem do conjunto de políticas da Seguridade Social também serão abordados no presente Relatório.

II. Contribuições de especialistas durante a CPI

Ao longo de nossos trabalhos, foi recorrente a abordagem sobre o tema das fraudes e demais pagamentos indevidos de benefícios previdenciários. Afinal, em conjunto com outras situações, como o excesso de renúncias fiscais, o elevado montante sonegado e as desvinculações promovidas nas receitas da Seguridade, o pagamento indevido de benefícios repercute diretamente sobre as contas da Previdência e da Seguridade.

Muitos convidados participantes das audiências públicas da CPI ofereceram subsídios importantes sobre o pagamento indevido de benefícios, que eleva de forma ilícita o valor da despesa do RGPS.

Um tema que foi tratado detidamente ao longo de nossos trabalhos diz respeito ao pagamento de benefícios na área rural. Em sua exposição em audiência pública em 29/05/2017, a especialista Sra. Jane Lucia Berwanger abordou a questão da aposentadoria rural e dos segurados especiais, previstos no art. 195, §8º, da Constituição Federal[52], e disciplinados na Lei nº 8.213/1991.

Acerca da alegada falta de formalização do trabalho, que levaria trabalhadores rurais a obterem aposentadoria como segurado especial sem a correspondente contribuição ou, mais grave, sem terem de fato trabalhado na área rural ao longo de sua vida laboral, e sobre a excessiva concessão de benefícios rurais por via judicial, a convidada declarou:

> *Facilitar a comprovação do trabalho rural. Eu volto à questão que o Senador me perguntava. Foi criado, na Lei 11.718, inserido, na 8.213, um artigo que*

[52] Art. 195...
§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

fala do cadastramento dos segurados especiais. Esse dispositivo já tinha o objetivo de diminuir as fraudes, de melhorar a formalização, de criar um mecanismo mais eficaz para conhecer quem são os segurados especiais, saber quantos segurados especiais potencialmente vão se aposentar no ano que vem, no outro ano, fazer um cadastramento dos segurados especiais. Isso está na lei, esse sistema existe, só precisa funcionar. Então, esse é o mecanismo. Se o problema é facilitar a comprovação, não é através da arrecadação. Não é esse, na minha avaliação, o modo mais adequado.

O terceiro motivo pelo qual tem se falado de alterar a forma de contribuição é diminuir as demandas judiciais. A alegação é de que hoje 30% dos benefícios rurais são concedidos na Justiça. Isso é verdade. Eu diria brincando que há uma solução bem simples: o INSS conceder os benefícios devidos, daí não vai para a Justiça. Ou seja, eles só vão para a Justiça, porque, aos olhos do Judiciário, o INSS se equivocou ao negar o benefício. Mas talvez, não deixando de uma forma tão simples, esses mecanismos de cadastramento, de documentação, de comprovação, enfim, podem ser também mecanismos para separar quem efetivamente é trabalhador de quem não é trabalhador rural. Então, penso que é possível, sim, evoluir, mas, para isso, não é necessário e tampouco conveniente criar uma contribuição individual.

A propósito, o art. 38-A da Lei nº 8.213/1991, com a redação dada pela Lei nº 11.718/2008, estabelece a necessidade de cadastramento dos segurados especiais, com vistas a minimizar os riscos de pessoas que pouco ou nunca labutaram na área rural postularem o acesso à aposentadoria alegando ter cumprido o período de carência de atividade rural. Esse cadastramento deve prever a manutenção e a atualização anual do cadastro e conter todas as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial.

O INSS, no ato de habilitação ou de concessão de benefício, deverá verificar a condição de segurado especial e, se for o caso, o pagamento da contribuição previdenciária e deverá utilizar as informações constantes do cadastro para fins de comprovação do exercício da atividade e da condição do segurado especial e do respectivo grupo familiar.

Uma das medidas, portanto, para redução de fraudes e concessões indevidas de benefícios na área rural é o aperfeiçoamento do cadastro de segurados especiais estabelecido em lei.

Na mesma linha, por intermédio do Ofício nº 539/2017, de 13/07/2017, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG – respondeu a indagações formuladas pela relatoria da CPI (DOC 191). A CONTAG informa que vem colaborando com o INSS no desenvolvimento de um sistema (CNIS-RURAL) para realizar o cadastramento prévio dos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



segurados especiais na Previdência Social e que, no momento encontra-se fase de testes para ser implantado. Essa declaração corrobora a necessidade de aperfeiçoamento da gestão do INSS com a providência concreta de instituição e manutenção do sistema de cadastro desses trabalhadores.



SF/17220.93080-00

A questão da comprovação do exercício da atividade rural para ter direito aos benefícios da Previdência também foi considerada pela CONTAG no documento já referido:

> *Um dos principais problemas que os trabalhadores na agricultura enfrentam para o acesso à aposentadoria é fazer prova do exercício da atividade rural e como os servidores do INSS interpretam as provas documentais apresentadas para tanto. Nem sempre é possível o trabalhador/a rural, principalmente as mulheres, apresentar um rol extensivo de documentos para comprovar o efetivo exercício da atividade rural no período anterior ao requerimento do benefício. Por isso, temos entendimento de que é fundamental fazer o cadastro / inscrição prévia do trabalhador/a rural na Previdência e anualmente atualizar as informações cadastrais, de modo a permitir que o INSS possa analisar o direito do segurado cruzando as informações atualizadas que dispõe em seu banco de dados com outras informações de bancos de dados do próprio governo (cadastros do ITR, do INCRA, do PRONAF, da Pesca, etc.).*
> *(...)*
> *Assim como ocorre na previdência urbana, o sistema atual de reconhecimento de direitos previdenciários dos trabalhadores na agricultura tem algumas fragilidades e está submetido ao cometimento de fraudes. O acesso aos direitos previdenciários pelos trabalhadores/as na agricultura, como determina a lei, deve ser garantido em decorrência do efetivo exercício da atividade rural e não do fato da pessoa, por exemplo, apresentar documentos demostrando ser titular de imóvel rural ou pelo fato de constar seu nome em um contrato agrário. Nem sempre apresentar um rol extensivo de documentos demonstrando a condição de proprietário rural, parceiro outorgado ou arrendatário agrícola é certeza de que, de fato, a pessoa esteja exercendo a atividade rural e faz jus ao benefício previdenciário como segurado/a especial.*
> *(....)*
> *Cumpre esclarecer, que quem tem o poder de conceder ou não um benefício rural é o INSS, cujos servidores são bastante criteriosos e exigentes na análise dos pedidos de benefícios, o que pode ser observado pelo índice de indeferimento de benefícios. Nesse aspecto, a declaração que o Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais fornece a quem de direito para comprovar o exercício da atividade rural não é documento que, por si só, gera direito ao segurado. Frisa-se que tal declaração não é considerada prova material, mas apenas uma prova declaratória subsidiária da prova documental, e, quando fornecida, tem a finalidade de apresentar elementos complementares ao conjunto probatório que é levado ao servidor do INSS para análise do direito pleiteado.*

Também a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) tratou da questão ora examinada, por intermédio do DOC 185 protocolizado em



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

nossa CPI. A título de sugestão, a CNA consentiu quanto à necessidade de *criação de um cadastro obrigatório, do segurado especial e manutenção da contribuição sobre comercialização dos agricultores familiares com identificação individualizada dos contribuintes*.

A FENADEPOL contribuiu com nossos trabalhos ao apresentar dados e estimativas do volume de fraudes e pagamentos indevidos além de sugestões para o aprimoramento da gestão dos benefícios previdenciários. Por meio do DOC 248, enviado à CPI, seu representante menciona que aproximadamente um terço dos pagamentos realizados no RGPS representa fraudes das mais diversas. O documento da FENADEPOL propõe as seguintes medidas para se coibir a ocorrência das fraudes:

> *Cruzamento de sistemas, efetivação integral e célere do e-Social, do SIRC (cartórios), da Identidade Nacional, biometria nos segurados do INSS, controles de laudos médicos e de ambiente do trabalho, controle carcerário/previdenciário etc. tudo com vistas a extirpar as fraudes previdenciárias e dos benefícios assistenciais, que ponto de principal causa do pretenso "déficit" previdenciário. Há 1/3 de pagamento fraudado em benefícios no INSS. De R$ 33 bilhões mensais, em média, R$ 11 bi são escoados para pessoas que não fazem jus ou para as chamadas pessoas criadas ("fantasmas"). A Assessoria Nacional de Pesquisa Estratégica (APEGR), da Secretaria de Previdência (na pessoa do Auditor da RFB Marcelo Ávila) e a Divisão de Repressão aos Crimes Previdenciários (DPREV/DPF), na pessoa da Delegada de Polícia Federal Marianne Ewerton, possuem uma lista que aponta mais de 120 inconsistências nos sistemas previdenciários e de governo e que geram as portas abertas para as bilionárias fraudes.*

Ainda no que se refere à ordem de grandeza das fraudes e erros de pagamento de benefícios, chamou atenção a recente publicação de matéria jornalística que estimou que *a "percepção de irregularidades" é que um, em cada dez benefícios, é pago com erros ou por fraude*[53]. A reportagem estima em R$ 56 bilhões anuais o volume de fraudes e erros no pagamento de benefícios do RGPS.

A fonte da notícia é atribuída ao Tribunal de Contas da União, porém essa informação não está disponibilizada por ora em acórdãos ou decisões do TCU. Contatamos a área técnica do Tribunal (Secex

[53] Vide https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-gasta-56-bilhoes-por-ano-com-fraudes-erros-estima-tcu-21725551, acesso em 11/09/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Previdência) que confirmou a existência do trabalho, ainda não encerrado e publicado, e mencionou, inclusive, que a percepção de erro ou fraude em dez por cento do total de benefícios é conservadora, podendo ficar acima desse patamar.

Os números apresentados quanto aos pagamentos indevidos são muito preocupantes e reforçam a convicção quanto à necessidade de se avançar na gestão pública previdenciária. Uma das vertentes do crescimento da despesa com benefícios está associada a pagamentos indevidos que sangram as contas da Previdência.

Em relação ao combate a fraudes e possíveis ilícitos criminais previdenciários, existe a experiência das forças-tarefas previdenciárias, há vários anos, integradas pelo Ministério da Fazenda (Secretaria de Previdência), Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal. Essas iniciativas têm como objetivo combater a evasão fiscal e os crimes contra a Previdência Social, mediante ações estratégicas e utilização de procedimentos técnicos de inteligência. A integração dos órgãos visa à melhoria da comunicação e troca de experiências entre os envolvidos nas atividades, à celeridade na produção de provas e no julgamento dos processos e à redução na sangria aos cofres públicos[54].

A iniciativa é bem-vinda e necessária, tendo produzido resultados onde foi promovida. Os quadros abaixo, disponibilizados no sítio da Previdência Social[55], apresentam resultados das ações conjuntas em 2016 e um resumo dos resultados de anos anteriores.

Tabela 29 - Forças-Tarefa Previdenciárias - Resultados 2016 – Ações Conjuntas

[54] Disponível em:http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/programas-e-acoes/forca-tarefa-previdenciaria/, acesso em 11/09/2017.
[55] Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/programas-e-acoes/forca-tarefa-previdenciaria/operacoes-da-forca-tarefa-previdenciaria-2016/, acesso em 11/09/2017.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Operações			48
Flagrantes			31
Total			79
Prejuízo Estimado			136.633.277,62
* Estimativa de Prejuízo Evitado			292.644.991,13
DETALHAMENTO	SERVIDORES	OUTROS	TOTAL
Prisões	6	151	157
Prisões em Flagrante	0	58	58
Total de Prisões	6	209	215
Buscas e Apreensões			432
Conduções Coercitivas	18	202	220
Mandados e Intimação			0

* A estimativa de prejuízo Evitado leva em consideração a expectativa de vida média da população brasileira conforme tabela do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

SF/17220.93080-00

Tabela 30 - Forças Tarefa Previdenciárias - Ações Conjuntas – Resumo 2003-2016

ANO	AÇÕES CONJUNTAS			PRISÕES EM FLAGRANTE			MANDADOS DE PRISÃO			TOTAL PRISÕES	MANDADOS BUSCA E APREENSÃO	INTIMAÇÃO	MANDADOS CONDUÇÃO COERCITIVA			PREJUÍZO ESTIMADO - Valores em mil	PONTOS
	FLAGRANTES	OPERAÇÕES	TOTAL	SERVIDORES	OUTROS	TOTAL	SERVIDORES	OUTROS	TOTAL				SERVIDORES	OUTROS	TOTAL		
2003	5	5	10	0	12	12	0	6	6	18	13	0	0	0	0	406	6,25
2004	0	22	22	0	1	1	48	113	161	162	233	0	0	0	0	547.722	22,00
2005	0	28	28	0	0	0	53	133	186	186	204	0	0	0	0	1.015.450	28,00
2006	3	43	46	0	5	5	57	185	242	247	309	0	0	0	0	14.708	43,75
2007	16	25	41	0	23	23	29	164	193	216	248	0	0	0	0	29.884	29,00
2008	7	36	43	0	9	9	77	234	311	320	541	0	0	19	19	2.143.934	37,75
2009	20	38	58	1	41	42	32	250	282	324	435	2	2	101	103	139.288	43,00
2010	25	44	69	0	37	37	41	126	167	204	326	7	0	12	12	294.719	50,25
2011	47	44	91	1	72	73	39	170	209	282	420	4	1	117	118	226.853	55,75
2012	30	31	61	0	59	59	2	34	36	95	154	0	3	81	84	88.862	38,50
2013	30	38	68	1	41	42	10	38	48	90	244	0	7	32	39	118.226	45,50
2014	27	27	54	1	39	40	4	59	63	103	204	0	8	89	97	50.874	33,75
2015	43	45	88	0	76	76	6	99	105	181	496	0	13	178	191	133.745	55,75
2016	31	48	79	0	58	58	6	151	157	215	432	0	18	202	220	136.633	55,75
TOTAL	284	474	758	4	473	477	404	1.762	2.166	2.643	4.259	13	52	831	883	4.941.304	545,00

* - O Prejuízo Estimado é obtido pela soma das mensalidades pagas, desde a concessão, para a amostragem de benefícios com indícios de irregularidades utilizada como paradigma para caracterizar a materialidade da fraude.

Não obstante o balanço até o momento apontar para um nível importante de eficácia da atuação das forças-tarefas, é preciso aumentar o alcance das ações conjuntas. Os dados apurados e os indícios detectados pela CPI apontam para a disseminação de casos de fraudes e erros de pagamentos, com repercussão nefasta sobre a sustentabilidade da Previdência Social.

O INSS respondeu a diversos questionamentos no curso de nossos trabalhos. No dia 17/08/2017, recebemos em audiência pública o atual Presidente do INSS, Sr. Leonardo Gadelha.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

SF/17220.93080-00

Por intermédio do Ofício nº 632/INSS, de 07/06/2017, DOC 091, a Autarquia se manifestou acerca do Requerimento nº 47/2017 da CPI, que solicitou a disponibilização de dados sobre benefícios cessados e pagos após sua regular cessação. Informou que foram cessados no período de 1995 a 2016, 65.745.823 benefícios administrados pela Previdência Social. Do total, 7.211.708 (cerca de 11%) possuem créditos pagos posteriormente à cessação dos benefícios, caracterizando-os como indevidos. Registrou ainda que grande parte dos valores pagos posteriormente à cessação é recuperada pela Previdência Social mediante procedimentos de cobrança administrativa. Caso se frustre a cobrança administrativa, aciona-se a cobrança judicial por meio da Procuradoria-Geral Federal.

Em atenção ao Requerimento nº 159/2017 da CPI, o INSS encaminhou o Ofício nº 650/INSS, de 12/06/2017, DOC 084, que fornece informações sobre a estrutura atual do INSS e sua carência de recursos humanos e materiais. O Ofício reconhece as dificuldades operacionais e salienta o seguinte:

> *Em que pese as ações para recomposição do quadro de servidores ocorrerem desde 2003, o déficit operacional já instalado é elevado, dado ao número de vacâncias que ocorrem em contraponto às reposições de quadros até então autorizadas. Por oportuno, registra-se que no período 2003-2015, foram autorizados o provimento de 23.040 (vinte e três mil e quarenta) vagas, sendo 12.632 (doze mil, seiscentos e trinta e dois) cargos de Técnico do Seguro Social, 5.413 (cinco mil, quatrocentos e treze) cargos de Analista do Seguro Social em diversas formações e 4.995 (quatro mil, novecentos e noventa e cinco) cargos de perito médico previdenciário. O INSS regularmente apresenta pedidos de reposição de quadros ao órgão ministerial responsável.*

Em relação à lotação atual do INSS, é informado que:

> *A Carreira do Seguro Social é composta de cargos de nível superior e cargos de nível intermediário, com o total de 31.777 (trinta e um mil, setecentos e setenta e sete) servidores em atividade, assim distribuídos, segundo dados do SIAPE abril2017:*
>
> *a) Servidores de Nível Superior: 5.491 (cinco mil, quatrocentos e noventa e um) servidores com formação geral e específica;*
>
> *b) Servidores de Nível Intermediário: 26.258 (vinte e seis mil, duzentos e cinquenta e oito) servidores, sendo destes 21.571 Técnicos do Seguro Social.*
>
> *A Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial é composta por um Quadro de 5.862 (cinco mil, oitocentos e*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

sessenta e dois) cargos, destes o total de 4.017 (quatro mil e dezessete) preenchidos.

Desses quantitativos, o INSS informa o seguinte quadro de servidores em abono, ou seja, servidores que já adquiriram a condição de aposentadoria e permanecem em atividade:

a) Analistas do Seguro Social: 1.010 servidores;
b) Técnicos do Seguro Social: 11.085 servidores; e
c) Peritos Médicos Previdenciários e Supervisores Medico-Periciais: 197.

Um dado que ilustra bem a carência de servidores enfrentada pelo INSS é fornecido nesse Ofício: das atuais 1.539 Agências da Previdência Social, 625 (40,6%) não dispõem de nenhum perito médico lotado, exigindo a adoção de medidas de deslocamento de peritos para atender à clientela.

Outra comunicação encaminhada pelo INSS à CPI foi o Ofício nº 965/INSS, de 23/08/2017, DOC 261, que contempla as respostas às indagações preparadas pela CPI na audiência pública do dia 17/08/2017. Essa comunicação trata de variadas questões atreladas ao pagamento de benefícios.

Em relação à concessão por medida judicial dos benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), o INSS informa que aproximadamente 14% dos 357.165 benefícios concedidos em 2016 decorreram de ação judicial. Em 2017, a proporção de concessão judicial atingiu 16% do total. Devemos registrar que as despesas com esses benefícios assistenciais alcançaram em 2016 R$ 48,9 bilhões, ou 0,78% do PIB, contra R$ 22,2 bilhões, ou 0,57% do PIB, em 2010.

A tendência de crescimento das concessões por via judicial desse benefício assistencial pode ser explicada, em certa medida, por decisão do Supremo Tribunal Federal – STF. A Corte Suprema, no âmbito da Reclamação 4374, declarou inconstitucional o § 3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo, por considerar que esse critério está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade. Interpretações

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



judiciais têm concedido o BPC para indivíduos cuja renda familiar *per capita* é superior ao critério legal. O STF não pronunciou a nulidade do dispositivo da LOAS, embora tenha declarado sua inconstitucionalidade parcial. A ausência de modulação concreta dos efeitos dessa decisão judicial favorece um cenário de instabilidade, o que estimula a proliferação de ações judiciais contra o INSS.



SF/17220.93080-00

No que se refere ao tema da judicialização dos benefícios previdenciários, que é enquadrado pelos órgãos de controle como um risco superior de concessões sem que sejam verificados amiúde os requisitos previstos em lei, o INSS informa que vem adotando os seguintes procedimentos para sua redução:

> *- o INSS tem buscado a melhoria do processo administrativo por meio da elaboração de Instruções Normativas que visam uniformizar a análise do processo administrativo; treinamentos aos servidores com o objetivo melhorar a qualidade da análise dos requerimentos administrativos, bem como, do próprio atendimento nas unidades do INSS;*
> *- através de alterações em seus fluxos e sistemas de trabalho visando à automação do atendimento, reduziu substancialmente o grau de subjetividade envolvida no processo de reconhecimento de direitos, que poderia ensejar questionamentos judiciais. São exemplos de medidas que concretizam essa diretriz gerencial: o INSS Digital, o Meu INSS, o cruzamento de base de dados entre sistemas, reformulação do reconhecimento de atividade rural, dentre outras;*
> *- faz-se menção, ainda, à Recomendação Conjunta CNJ/AGU/MTPS n° 1 de 15, de dezembro de 2015, que dispõe sobre a adoção de procedimentos uniformes nas ações judiciais que envolvam a concessão de benefícios previdenciários de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente com vistas as mitigar a judicialização em relação a tais benefícios;*
> *- noutro pórtico, o recurso administrativo passou a ser processado por meio eletrônico, medida que visa incentivar e agilizar tanto a sua interposição quanto a respectiva análise pelas Juntas de Recursos. Quanto a estes órgãos julgadores, importante ressaltar o retorno dos médicos peritos aos seus quadros, o que possibilita a melhoria da análise das impugnações relacionadas aos benefícios por incapacidade. Tudo na busca do fortalecimento do processo administrativo para torná-lo mais atrativo ao segurado do que o recurso às vias judiciais;*
> *- menciona-se, também, a criação das Agências de Atendimento de Demandas Judiciais - APSADJ em cada Gerência Executiva em todo Brasil, com objetivo específico não só de uniformizar o cumprimento das ações judiciais, mas também de fornecer os subsídios necessários para uma melhor defesa da Autarquia, evitando-se condenações indevidas, no bojo dos processos judiciais. Convergência esta que ensejou também a internalização das teses pacificadas pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, pelas normas administrativas editadas dentro da Casa, evitando-se o ajuizamento de ações que certamente o INSS terá resultado negativo...*



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

- por fim, rememora-se ainda a celebração de acordos com o Poder Judiciário para que os juízes que atuam em matéria previdenciária possam ter acesso mais facilitado às informações dos segurados por meio da disponibilização de consulta aos bancos de dados geridos pelo INSS, notadamente o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, ressaltando-se quanto ao ponto o recentíssimo Acordo de Cooperação Técnica (ACT), celebrado entre a Autarquia, a Secretaria de Previdência e o Conselho da Justiça Federal (CJF), para troca de informações previdenciárias.

Recentemente, observamos a adoção de providência legislativa para monitorar a correção dos pagamentos de certos benefícios no âmbito do RGPS. Os resultados obtidos desde então nessa ação de controle, como veremos mais a frente, corroboram o entendimento de que existe um número significativo de erros e fraudes na concessão dos benefícios, o que aumenta de forma indevida a despesa previdenciária.

Trata-se da edição da Medida Provisória nº 739, de 07/07/2016, que originou o chamado Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade. Referida Medida Provisória perdeu sua eficácia, porém posteriormente foi editada com conteúdo análogo a Medida Provisória nº 767, de 06/01/2017, convertida na Lei nº 13.457/2017. O Programa consiste na realização de perícia médica nos beneficiários de auxílio-doença e aposentadorias por invalidez mantidos sem perícia médica há mais de dois anos.

O grande alcance do Programa instituído pela Lei nº 13.457/2017 e a magnitude da economia de recursos passível de ser obtida a partir do aperfeiçoamento da gestão pública podem ser compreendidos a partir do relato dos resultados do Programa efetuado pelo INSS no Ofício em comento:

Quando da edição da Medida Provisória n° 767, de 2017, convertida na Lei n° 13.457, de 26 de junho de 2017, eram mais de 1.535.077 (um milhão, quinhentos e trinta e cinco mil e setenta e sete) segurados que precisavam realizar nova perícia, sendo 530.191 (quinhentos e trinta mil cento e noventa e um) beneficiários de auxílio-doença e 1.004.886 (um milhão quatro mil e oitocentos e oitenta e seis) beneficiários de aposentadoria por invalidez. Por sua natureza temporária, os primeiros segurados convocados foram os que estavam em gozo de auxílio-doença.
Até julho de 2017, mais de 435.000 (quatrocentos e trinta e cinco mil) cartas foram enviadas e 200.000 (duzentas mil) perícias realizadas. Em 144.650 (cento e quarenta e quatro mil seiscentos e cinquenta) casos já não havia a incapacidade para o trabalho no ato da perícia, corrigindo de imediato o fato de estar sendo pago auxílio-doença a quem não apresentava incapacidade para o trabalho. Em outros 15.000 (quinze mil) benefícios foi identificado que em noventa dias, em média, a incapacidade seria cessada. Portanto, em apenas

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> *vinte por cento dos benefícios restou comprovado que sua manutenção era devida.*
> *Cerca de 32.000 (trinta e dois mil) benefícios foram convertidos em aposentadoria por invalidez, e outros 5.000 (cinco mil) encaminhados para a reabilitação profissional, que tem por função a inserção do segurado no mercado de trabalho em uma função que condiga com sua atual condição física, comprovando que a intenção das revisões é assegurar direitos, não tolhê-los.*
> *A economia anual estimada já ultrapassa R$ 2.600.000,00 (dois bilhões e seiscentos milhões) de reais. As revisões vêm fazendo justiça com o trabalhador, quando pelo princípio da solidariedade vigente na Previdência brasileira, quem contribui atualmente paga os benefícios de quem não mais contribui, a exemplo daqueles que recebem auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Até o encerramento do Programa, que está previsto para o fim de 2018, estima-se que será alcançada uma economia de R$ 17 (dezessete bilhões) de reais. Ainda, espera-se que o número de benefícios pagos mensalmente, que antes do início da revisão chegou a 1,8 milhão de beneficiários, diminua para 1 milhão. Esta é a projeção final que corresponde ao ponto de equilíbrio futuro de pagamento de auxílios-doença/mês.*

Portanto, os dados apurados até o momento indicam uma taxa de reversão do auxílio-doença muito acima do esperado, de quase 80%, resultando em enorme economia de recursos para a Previdência (R$ 17 bilhões ao final do Programa)[56]. Trata-se de cessar benefícios de segurados que efetivamente dele não necessitavam.

A instituição do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade ilustra bem em que medida o aprimoramento da gestão pública provoca efeitos fiscais fortemente positivos e como a inércia administrativa anterior em adotar providências relativamente óbvias pode provocar efeitos deletérios aos cofres da Previdência.

A propósito, a economia projetada é de tal monta e tão duradoura no tempo que torna praticamente desprezível o aumento de despesa causado pela instituição do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) aos médicos peritos do INSS, que viabilizaram o Programa. De acordo com a Exposição de Motivos da Medida Provisória, nos dois anos de vigência do Programa o Bônus provocará despesa adicional de R$ 222,9 milhões.

[56] A expectativa inicial quando da edição da Medida Provisória nº 767/2017 era bem mais conservadora. A Exposição de Motivos estimava uma taxa de reversão de 20% do auxílio-doença e de 2% da aposentadoria por invalidez.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

De qualquer forma, essa despesa também seria desnecessária na medida em que é obrigação da autarquia rever periodicamente e permanentemente os benefícios concedidos em função de situações provisórias de doença ou incapacidade.

A bonificação implementada não é um bom precedente na medida em que voltada apenas para o cancelamento de benefícios, sendo que na outra ponta, represa-se a concessão de novos benefícios, inclusive aqueles urgentes decorrentes de eventos incapacitantes, por falta de pessoal capaz de processá-los adequadamente, ou em face da priorização da revisão de benefícios já concedidos.

Tal medida apenas se justifica em situações excepcionais, plenamente justificáveis sob o aspecto administrativo do sistema.

III. Trabalhos de órgãos de controle da administração pública

Os órgãos de controle interno e externo da administração pública realizam ações periódicas de fiscalização dos procedimentos de concessão e manutenção dos benefícios do RGPS. As condições de trabalho e a instrumentalização da autarquia previdenciária também são aferidas pelos órgãos de controle. Vamos apresentar em seguida alguns desses trabalhos de controle, que traçam um cenário pouco alentador quanto à contenção de fraudes e pagamentos indevidos.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, hoje denominado Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, publicou, em agosto de 2016, o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 59, envolvendo o pagamento de auxílio-doença previdenciário, auxílio-doença acidentário e auxílio-reclusão[57]. Desse trabalho de fiscalização, originaram-se as seguintes conclusões:

> *A confiabilidade do processo de concessão de benefícios de auxílio doença foi avaliada por meio de três elementos. A qualidade dos Laudos Periciais Médicos (LPM), a regularidade no pagamento dos benefícios e a formalização do processo físico de requerimento dos benefícios. Sobre a qualidade dos LPM, constatou-se, sem levar em consideração a Data de Entrada do Requerimento*

[57] Disponível em https://auditoria.cgu.gov.br/download/3807.pdf, acesso em 11/09/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

(DER), que 53% da amostra de 9.416 LPM analisados apresentam deficiência no registro dos elementos mínimos necessários para atestar a incapacidade laboral do segurado, tais como, coerência entre história, exame físico e a caracterização da incapacidade laborativa, ocupação do segurado e data do início da incapacidade. Em relação à regularidade no pagamento dos benefícios, a partir de cruzamento de bases de dados, foram identificados 24.503 benefícios com indícios de estarem sendo mantidos irregularmente, por acumulação indevida ou pagamento feito após o registro do óbito do titular, correspondendo a um montante mensal de R$ 23,4 milhões, e anual de R$ 302,1 milhões. Com relação aos controles do INSS para a verificação dos requisitos documentais necessários ao requerimento do benefício, com base no resultado das fiscalizações nas APS, inferiu-se, com 95% de nível de confiança, que, em pelo menos 822 agências do universo de 1475 no país à época, os procedimentos de recepção e verificação da documentação mínima necessária à concessão do benefício auxílio-doença não eram executados conforme determinado nos normativos. Finalmente, sobre a adequabilidade das instalações físicas das salas de perícia e sobre a existência e condições de uso de equipamentos/mobiliários, foi possível inferir, com 95% de nível de confiança, que pelo menos 412 APS não dispunham de condições físicas mínimas de trabalho (divisórias, lavatório e acessibilidade) e, ainda, que pelo menos 636 APS não dispunham de equipamentos e mobiliários minimamente necessários para o atendimento aos segurados (maca, estetoscópio, aparelho de pressão e etc.).

Ou seja, problemas foram detectados:

i) na deficiência dos laudos periciais necessários para habilitar os segurados à percepção do auxílio-doença;

ii) na manutenção do pagamento de benefícios indevidos;

iii) na aferição do cumprimento dos preceitos relativos à concessão de benefícios; e

iv) na estrutura física dos locais onde são realizadas as perícias médicas.

É crítico que mais da metade dos laudos analisados (53%) contenham deficiências no registro de elementos mínimos para atestar a incapacidade laboral do segurado. A realidade detectada nesse trabalho de



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

fiscalização explica em boa medida os resultados obtidos posteriormente no âmbito do Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade, relatados anteriormente pelo próprio INSS (reversão de cerca de 80% dos benefícios de auxílio-doença).

Em relação à gestão do INSS, o Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão de 2016, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, contemplou a avaliação dos projetos "INSS Digital" e "Governança das Filas de Atendimento dos Benefícios por Incapacidade". A conclusão da auditoria ressalta a constatação de falhas no planejamento e na implementação desses projetos. O INSS reconhece que não tem conseguido o desempenho operacional previsto.

No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas da União também acompanha os procedimentos administrativos de concessão, manutenção e pagamento dos benefícios. Quanto ao RGPS, o TCU tem avaliado os controles do INSS por meio de frequentes deliberações, de que são exemplos os Acórdãos de Plenário nºs 2350/2006, 2211/2009, 2812/2009 e 456/2010.

Para ilustrar, por intermédio do Acórdão nº 2812/2009 – Plenário, o TCU determinou medidas ao INSS para corrigir irregularidades verificadas em levantamento de auditoria. Foram apuradas falhas no processo de cancelamento de benefícios de titulares falecidos, descumprimento por parte de cartórios de registro civil de pessoas naturais da obrigação de envio de registros de óbito e benefícios ativos com suspeita de óbito do titular.

Mais recentemente, trabalhos de auditoria que ensejaram os Acórdãos nºs 715/2012, 666/2013 e 1857/2014, todos do Plenário, tiveram por escopo os benefícios rurais, pensões por morte e aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

No relatório do Acórdão nº 1295/2017 - Plenário, o Tribunal ressalta:

> *no trabalho mais recente da fiscalização contínua, ainda não apreciado pelo Plenário do TCU, identificaram-se 120.635 benefícios previdenciários com indícios de irregularidade (possíveis pagamentos indevidos por deficiências na*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



> *concessão, manutenção ou pagamento de benefícios do RGPS), projetando-se uma economia potencial aos cofres do FRGPS de R$ 433 milhões por ano. Como esses benefícios irregulares continuariam sendo recebidos em todo o período de sobrevida do beneficiário caso não detectadas as falhas, pode-se afirmar que a economia efetiva com as ações citadas será bem superior ao valor anual.*



SF/17220.93080-00

Outra vertente enfocada pelo TCU em seus trabalhos de auditoria refere-se à política de pessoal do INSS. O relatório do Acórdão nº 1795/2014 – Plenário identificou que, à época, a entidade possuía 39.392 servidores, com 1.500 agências da Previdência Social. Foi detectado risco à regular continuidade das atividades administrativas do INSS proveniente de possíveis aposentadorias de servidores. 26% dos servidores tinham condições de se aposentar naquele momento, índice que alcançaria 46% em 2017.

Os trabalhos de fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, portanto, desenham um cenário preocupante da atual gestão previdenciária. É sensível que esse quadro abra janelas de oportunidades à atuação de fraudadores que se aproveitam para dilapidar os cofres da Previdência, onerando suas contas. Além disso, resta claro que as deficiências de gestão ensejam a multiplicação de erros e desvios na concessão e pagamento de benefícios, outro fator que repercute negativamente sobre os resultados apurados da Previdência Social.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Capítulo IX
Sonegação Fiscal e Inadimplência

I. Definições e Fundamentos Normativos

A Lei nº 8.137/1990 estabelece os crimes contra a ordem tributária, ao dispor, em seus arts. 1º e 2º, sobre as condutas criminosas praticadas por particulares. O tipo penal é definido como suprimir ou reduzir tributo, contribuição social e qualquer acessório por meio das condutas arroladas em seu art. 1º.[58].

Já o art. 2º da referida Lei tipifica outras condutas como crimes contra a ordem tributária, cominando penas menos severas em relação às condutas do art. 1º.[59].

De acordo com a doutrina penalista majoritária, com o advento da Lei nº 8.137/1990, o crime tributário passou a ser um delito de resultado, representado pela supressão ou redução indevidas do pagamento do tributo. Em outras palavras, por se tratar de crime material, que depende de resultado, caso o sujeito ativo não consiga efetivar a sonegação, não poderá ter sua conduta tipificada nos artigos 1º e 2º da 8.137/1990.

---

[58] Art. 1° Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:
I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias;
II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal;
III - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável;
IV - elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato;
V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.
Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

[59] Art. 2° Constitui crime da mesma natureza:
I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo;
II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos;
III - exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal;
IV - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento;
V - utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública.
Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

A Lei anterior (Lei nº 4.729/1965) definia o tipo penal da sonegação fiscal sem exigir o resultado para sua consumação[60].

Como se infere da leitura dos primeiros artigos da Lei nº 8.137/1990, a lei penal vigente não conceitua o delito de sonegação fiscal. Um conceito sintético e abrangente sobre a sonegação fiscal é apresentado por SMANIO (2005)[61],

> *Sonegação fiscal é a ocultação dolosa, mediante fraude, astúcia ou habilidade, do recolhimento de tributo devido ao Poder Público.*

Por sua vez, a Lei nº 9.983/2000 incluiu no Código Penal novos tipos específicos para ilícitos da seara da Previdência Social, a apropriação indébita e a sonegação previdenciárias, ao dispor:

APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;

III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.

---

[60] XEREZ, Hugo Vasconcelos. Crimes Tributários – Teoria à Extinção da Punibilidade pelo Pagamento. Curitiba: Juruá, 2017, p. 136.

[61] SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Sonegação fiscal - aspectos relevantes da lei n. 8.137/90*. Disponível em http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/sonegacao-fiscal---aspectos-relevantes-da-lei-n-813790/133, acesso em 04/09/2017.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.

(...)

SONEGAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Art. 337-A. Suprimir ou reduzir contribuição social previdenciária e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

I – omitir de folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária segurados empregados, empresário, trabalhador avulso ou trabalhador autônomo ou a este equiparado que lhe prestem serviços;

II – deixar de lançar mensalmente nos títulos próprios da contabilidade da empresa as quantias descontadas dos segurados ou as devidas pelo empregador ou pelo tomador de serviços;

III – omitir, total ou parcialmente, receitas ou lucros auferidos, remunerações pagas ou creditadas e demais fatos geradores de contribuições sociais previdenciárias.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara e confessa as contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.

Outro dispositivo legal importante a respeito da matéria refere-se ao art. 34 da Lei nº 9.249/1995, que extingue a punibilidade dos crimes definidos na Lei nº 8.137/1990 e na Lei nº 4.729/1965, quando o agente

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



promover o pagamento do tributo ou contribuição social, inclusive acessórios, antes do recebimento da denúncia.

O advento da Lei nº 10.683/2003 trouxe novos limites à persecução criminal, ao estabelecer que fica suspensa a pretensão punitiva, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/1990 e nos arts. 168-A e 337-A do Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento. Além disso, o §2º do art. 9º da Lei extingue a punibilidade desses crimes quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios.



SF/17220.93080-00

Com a Lei nº 10.683/2003, tribunais consolidaram o entendimento de que o pagamento extingue a punibilidade dos crimes contra a ordem tributária, mesmo se efetuado após o recebimento da denúncia[62]. Esse posicionamento decorre da ideia de que a repressão penal nos crimes contra a ordem tributária é apenas uma forma reforçada de execução fiscal. De acordo com SCANDELARI (2016)[63], o legislador, impregnado de mentalidade fiscalista, entende ser mais importante em determinadas espécies de delito o ressarcimento à Fazenda Pública do que a punição do delinquente.

Essa concepção de facilitar a interdição da persecução criminal com o pagamento do tributo devido tem sido objeto de críticas, sintetizadas no seguinte excerto de SCANDELARI (2016):

> *esse instituto tem sido alvo de críticas, que parecem, modo geral, ter como questão de fundo a facilidade com que o acusado pode "se livrar" do processo penal pelo recolhimento dos valores exigidos pelo Fisco.*

Além disso, vale mencionar ainda a Súmula Vinculante nº 24, do Supremo Tribunal Federal, que estatui:

> *Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo.*

---

[62] Vide julgamento da Ação Penal 516/DF do Supremo Tribunal Federal, disponível em http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=516&classe=AP&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M, acesso em 05/09/2017.

[63] SCANDELARI, Gustavo Britta. A Extinção do Crédito Fiscal como Causa Geral de Extinção da Punibilidade nos Crimes Tributários. *Perspectivas das Ciências Criminais: coletânea em homenagem aos 55 anos de atuação profissional do Prof. Dr. René Ariel Dotti*. Rio de Janeiro: LMJ. Mundo Jurídico, 2016.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Como consequência desse entendimento sumulado pela STF, caso esteja pendente recurso administrativo perante as autoridades fazendárias, não há que se falar em crime. Seu fundamento é a ideia de que não seria legítimo ao Estado instaurar processo penal cujo objeto coincida com o de apuração tributária que ainda não foi finalizada na esfera administrativa, porquanto a atividade persecutória funda-se na existência de suposto débito tributário.

No Relatório que deu origem ao Acórdão nº 1295/2017 - Plenário, o TCU diferencia 'sonegação fiscal' de 'inadimplência'. A inadimplência relaciona-se a valores declarados pelos contribuintes, porém não recolhidos aos cofres públicos. A sonegação, por sua vez, refere-se a situações que ensejariam tributação, mas que não foram declaradas, não chegando ao conhecimento da autoridade fiscal. A natureza da sonegação envolve a ação deliberada do contribuinte para ocultar informações com o fito de elidir o recolhimento de tributos. Pode-se atribuir à expressão 'evasão fiscal' o mesmo conteúdo semântico de 'sonegação fiscal'.

II. Contribuições de especialistas durante a CPI

Muitos convidados participantes das audiências públicas da CPI abordaram o tema da sonegação fiscal. É inegável que os montantes devidos e não recolhidos, que atingem larga magnitude, contribuem para deteriorar os resultados financeiros da Previdência e da Seguridade Social.

Os participantes das audiências públicas, via de regra, trataram indiscriminadamente condutas que podem ser identificadas tecnicamente como sonegação fiscal ou como inadimplência, sem o rigor do ordenamento vigente que exige, conforme visto no tópico anterior, requisitos específicos para a caracterização dos delitos contra a ordem tributária.

Em resposta a perguntas da CPI (DOC 054), o Sr. Clóvis Scherer, representante do DIEESE, apontou que, subjacente ao problema do grande estoque de dívida ativa previdenciária, há um problema de fluxo caracterizado pela sonegação de contribuições previdenciárias. Citou que estimativa da sonegação decorrente da falta de registro em carteira de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

empregados assalariados realizada por professores da Universidade de Campinas atingiu, em 2014, o montante de R$ 47 bilhões.

Também a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) tratou da questão ora examinada, por intermédio do DOC 185 protocolizado em nossa CPI. De acordo com estimativas da CNA, a arrecadação da área rural pode ser aumentada em R$ 5,2 bilhões apenas intensificando o processo de fiscalização da arrecadação por parte da Receita Federal do Brasil, por meio de maior controle sobre o que é atualmente retido pelas empresas adquirentes da produção agropecuária no ato da compra, e o posterior recolhimento aos cofres públicos.

SF/17220.93080-00

Por sua vez, ao comparecer à audiência pública em 03/05/2017, o Sr. Carlos Silva, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT, apresentou a seguinte planilha de estimativa de sonegação apenas das contribuições previdenciárias do trabalhador:

Tabela 31 - Sonegações Previdenciárias de Contribuições Relacionadas ao Trabalhador (2012-2015)

ANO	Massa Salarial RAIS	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE DEVIDA (8 a 11%)	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE REPASSADA à União	CPE APROPRIADA INDEVIDAMENTE	INEFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA
2012	861.100.287.765,78	68.364.939.730,75	53.157.676.574,00	15.207.263.156,75	22,24%
2013	968.236.418.529,06	77.091.847.838,47	55.536.464.543,00	21.555.383.295,47	27,96%
2014	1.071.703.603.061,28	85.645.086.044,11	60.697.931.443,00	24.947.154.601,11	29,13%
2015	1.465.572.786.052,32	131.901.550.744,71	84.977.104.020,20	46.924.446.724,51	35,58%
TOTAL		363.003.424.358,04	254.369.176.580,20	108.634.247.777,84	28,73%

Fonte: SINAIT

Ao discorrer sobre os números, o convidado ressaltou:

> *No ano de 2012, por exemplo, nós deixamos de arrecadar pouco mais de R$15 bilhões de contribuição previdenciária do empregado. Em 2013, pouco mais de R$21 bilhões. Em 2014, R$24 bilhões. Em 2015, R$46 bilhões. Se eu somar só o que não foi recolhido a título de contribuição previdenciária dos empregados nesse período de 2012 a 2015, eu teria ali mais de R$108 bilhões não arrecadados.*
> *Agora, o que assusta mais é saber que esse número que aqui trago é um número conhecido pelo Governo Federal porque é um número declarado pelo devedor. O devedor informa nas guias GFIP aquilo que ele ou recolheu ou deve, mas não recolheu. Com base nessa informação, com base na informação*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> *que também está aí disponível para todos, que nós podemos colher na RAIS, da massa salarial de todos os trabalhadores do nosso País, e com base nas informações em que existe consignado no Portal da Transparência o montante efetivamente recolhido a título de contribuição previdenciária dos empregados, nós chegamos à constatação de que o governo, apesar de conhecer, porque o devedor declara que deve, não empreende esforços prioritários para recolher de uma maneira efetiva esse montante.*
> *E mais assustador ainda é que esse número aí indica de uma maneira muito candente a apropriação indébita previdenciária.*

O representante do SINAIT respondeu da seguinte forma a pergunta formulada na audiência pública, quanto à ordem de grandeza dos recursos subtraídos dos cofres da Previdência (DOC 005):

> *Qual seria a estimativa de perda de receita previdenciária com esta falta de sinergia entre os entes arrecadadores e fiscalizadores?*

Resposta SINAIT:

> *Quanto à contribuição previdenciária dos empregados (8 a 11%), somente entre 2012 e 2015, foram pouco mais de R$ 108bi que deixou de ser recolhido. Quanto ao SAT, pouco mais de R$18bi. Quanto à contribuição para Financiar Aposentadoria Especial, R$4bi. Isso totaliza R$130bi, somente entre 2012 e 2015.*

Outra questão importante trazida pelo convidado diz respeito ao grande número de empregados de empresas formalizadas que trabalham sem registro na carteira de trabalho. Segundo o SINAIT, o Brasil possui um estoque de trabalhador empregado sem carteira assinada nessas condições de 16 milhões. Caso houvesse contribuição desses empregados, o volume arrecadado, segundo o Sindicato, seria o seguinte:

Tabela 32 - Estimativa de Arrecadação da Contribuição Previdenciária do Empregado e do FGTS em Decorrência da Formalização de Vínculos (2012-2015)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ANO	Expectativa de Formalização de Vínculos (16milhões)	
	Arrecadação CPE	Arrecadação FGTS
2012	R$ 93.347.318.292,06	R$ 33.944.479.378,93
2013	R$ 96.440.960.000,00	R$ 33.945.856.000,00
2014	R$ 97.517.728.000,00	R$ 33.945.856.000,00
2015	R$ 97.190.016.000,00	R$ 33.945.856.000,00
Tota	**384.496.022.292,06**	**135.782.047.378,93**
Tota Geral	**520.278.069.670,99**	

Fonte: SINAIT. Obs: CPE – Contribuição Previdenciária do Empregado

SF/17220.93080-00

Quanto à indagação sobre eventual concentração de casos de sonegação em empresas de terceirização de mão-de-obra, o documento do SINAIT assinala que é natural do processo de terceirização a prática de cadeias produtivas mais complexas, inclusive para a realização da fiscalização. Na fiscalização do trabalho, constata-se que de cada 10 trabalhadores resgatados do trabalho escravo, 8 são empregados terceirizados. De cada 10 acidentes de trabalho ocorrido, 8 ocorrem com trabalhador terceirizado. Portanto, em relação ao trabalho terceirizado, constata-se sempre de maneira mais intensa o desrespeito à legislação do trabalho e da previdência.

Em resposta ao Requerimento nº 42/2017, da CPI, o Ministério do Trabalho e Emprego encaminhou a Nota Informativa nº 9/2017 (DOC 062), tratando da questão da sonegação fiscal decorrente de autuações da fiscalização do trabalho. De 1995 a 2016, foram encontrados 13,6 milhões de trabalhadores sem registro de trabalho. A Nota estima em R$ 52.570,7 milhões o valor de contribuições previdenciárias não recolhidas durante esse período, a preços de maio de 2017.

Além disso, a Nota Informativa do Ministério do Trabalho e Emprego apresenta a seguinte metodologia para se calcular estimativa do montante não recolhido de contribuição previdenciária, a partir de dados estatísticos do IBGE:

> *Cumpre destacar que, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNAD) do 1º trimestre de 2017, o Brasil possui 10.181.000 (dez milhões e cento e oitenta e um) empregados no setor privado, exceto trabalhador doméstico, sem carteira assinada. Dessa forma, adotando-se o salário mínimo como remuneração mensal, chega-se a um total*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> *não recolhido à previdência social de R$ 2.766.483.130,00 (dois bilhões, setecentos e sessenta e seis milhões, quatrocentos e oitenta e três mil e cento e trinta reais) por mês, o que pode totalizar R$ 33.197.797.560,00 (trinta e três bilhões, cento e noventa e sete milhões, setecentos e noventa e sete mil e quinhentos e sessenta reais) para o exercício de 2017.*

Por intermédio do documento protocolizado na CPI como DOC 065, a Sra. Maria Lucia Fattorelli, coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, encaminhou respostas às indagações formuladas em audiência pública do dia 29/05/2017, além de sugestões diversas. Entre as sugestões está a revogação de dispositivos legais que extinguem a punibilidade de crimes contra a ordem tributária mediante o pagamento ou parcelamento do débito e a propositura de projeto de lei para punir os crimes contra a ordem tributária, ainda que o crédito tributário seja pago ou parcelado.

Entende a convidada que é urgente a revogação dos dispositivos legais que extinguem a punibilidade de crimes contra a ordem tributária mediante o simples pagamento ou parcelamento do débito, por configurarem um convite à sonegação fiscal. Segundo ela, os criminosos contam com a baixa probabilidade de serem pegos pela fiscalização tributária e, caso venham a ser fiscalizados, bastaria requerer um parcelamento para que fiquem livres da punição criminal. Não haveria justificativa para tais dispositivos, que somente protegem sonegadores.

No mesmo sentido, na resposta formulada a indagações da CPI (DOC 216), a Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais – ANPPREV, destaca:

> *Considerando que, com o advento da Lei 9.430/96, os crimes contra a Ordem Tributária deixaram de ser puníveis penalmente, bastando apenas a quitação financeira, os chamados sonegadores contumazes passaram a deliberadamente sonegar para realizarem o pagamento fora do prazo e, ainda por cima, com descontos que o Governo hoje pretende aumentar.*

O Sindifisco Nacional, por meio do DOC 007 encaminhado à CPI, também se associou entre os que defendem a revisão do benefício da extinção da pena do sonegador com o pagamento devido, por resultar, segundo seu representante, em um incentivo à sonegação.

Instado por meio do Requerimento nº 41, de 2017 desta CPI a fornecer estimativa de sonegação fiscal e previdenciária decorrente do descumprimento da legislação trabalhista, o Ministério da Fazenda

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



encaminhou o Ofício nº 33/MF, de 16/06/2017, com Memorando da Receita Federal do Brasil (DOC 018). A Receita informou que não produz estudos sobre estimativa de sonegação fiscal e previdenciária decorrente do descumprimento da legislação trabalhista, visto que essa informação não abrangeria a real dimensão da sonegação fiscal e previdenciária no País.



SF/17220.93080-00

Por sua vez, a Federação Nacional dos Delegados da Polícia Federal – FENADEPOL – protocolizou na CPI documento contendo suas respostas a questões formuladas pela Relatoria (DOC 248). Entre as sugestões para o aperfeiçoamento do combate à sonegação fiscal, a Entidade cita ações administrativas relacionadas aos diversos sistemas existentes na Administração Pública. Proliferam, de acordo com a Entidade, diversos sistemas que não conversam entre si, ensejando grandes dificuldades no combate aos ilícitos previdenciários.

O Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ – é outra entidade que apresentou importantes subsídios à CPI acerca do tema. Em 03/05/2017, compareceu em audiência pública seu presidente, Sr. Achilles Frias, que realizou o seguinte pronunciamento sobre a sonegação fiscal nos três níveis de governo:

> *A par dessa questão da dívida ativa da União, que é trilionária, nós temos também em nosso País o grave problema da sonegação fiscal. Existe o placar diário do SINPROFAZ, o Sonegômetro, um estudo científico que fizemos com base em estudos internacionais, os mais renomados do mundo, acerca de sonegação. Aplicamos a base de dados da Receita Federal, das Receitas Estaduais, Municipais, enfim, coligimos dados dos principais tributos nacionais, e pudemos concluir, de forma tímida, porque os principais experts consideram os números do SINPROFAZ tímidos, que, anualmente, temos tido, há anos, algo em torno de meio trilhão de reais de sonegação. Ou seja, além da dívida ativa trilionária, temos anualmente pelo menos R$500 bilhões sonegados.*

Ao se examinar os dados apresentados à CPI sobre evasão fiscal e hipóteses de inadimplência dos tributos vinculados à Seguridade Social, fica claro que a administração tributária exerce papel fundamental para assegurar a higidez das contas públicas.

A estratégia da sonegação, utilizada por um grande número de empresas, a par de promover uma deterioração imediata nos resultados apurados da Previdência e da Seguridade Social, acarreta um elevado ônus aos contribuintes que efetivamente arcam com suas obrigações tributárias,



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

cujos montantes devem se manter em patamares elevados para compensar a ausência de recolhimento por parte dos sonegadores.

Essa realidade tornou inevitável que esta CPI voltasse seus olhos à situação da administração tributária do País. Uma questão controversa refere-se à fusão ocorrida em 2007 da Receita Federal com a Receita Previdenciária. O Ofício nº 33/MF, de 16/06/2017, contém Memorando da Receita Federal do Brasil (DOC 018), em que a Receita Federal ressaltou que a padronização no combate à sonegação e à inadimplência, decorrente da fusão das antigas Secretarias da Receita Federal e da Receita Previdenciária, representou importante medida de eficiência e efetividade.

SF/17220.93080-00

O Sindifisco Nacional foi outra entidade que participou ativamente dos debates no âmbito de nossa CPI. Seus representantes sempre estiveram à disposição para aportar importantes contribuições e subsídios a nossas discussões. Sobre a unificação ocorrida em 2007 das estruturas da Receita Federal e da Receita Previdenciária, a Entidade formalizou o seguinte comentário, em resposta a pergunta da Relatoria (DOC 007), contrapondo-se à avaliação externada oficialmente pela Receita Federal:

> *A unificação realizada em 2007, na realidade, tratou-se de uma incorporação da Secretaria Previdenciária e, como a estrutura da Receita Federal ressentia-se de considerável falta de pessoal, foram alocados o serviço interno boa parte dos Auditores Fiscais que estavam lotados na fiscalização previdenciária. Isto resultou no fato de que a fiscalização previdenciária ficou em segundo plano.*

A propósito, em audiência pública realizada em 03 de maio, o Presidente da ANFIP, Sr. Vilson Romero, apresentou dados impactantes sobre o quadro de servidores da Receita Federal voltado para a questão previdenciária. Segundo a ANFIP:

> *Quando, em 2007, foi unificada a receita previdenciária com a Receita Federal haviam 4.180 auditores fiscais da Previdência Social. Hoje, no trabalho todo, que vai do atendimento no plantão até as delegacias de julgamento, nós temos somente cerca de 900 auditores dedicados a esse trabalho. É óbvio que foi deixado em segundo plano o trabalho de combate à sonegação previdenciária. Por mais que tenham mudado o método...*

Nesses termos, é de se concluir que a estrutura administrativa voltada para o combate à evasão previdenciária está carente de reforço, para ao menos reduzir esse grande desvio por onde escoam os recursos que se destinariam à Previdência Social. Os trabalhos da CPI revelam que existe um notório problema de gestão do setor, a qual deve ser

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



desenvolvida e priorizada para se lograr um combate mais efetivo à sonegação de tributos.



III. Estudos técnicos do SINPROFAZ e do TCU

O SINPROFAZ divulga periodicamente estudos técnicos sobre evasão fiscal. Está disponível na internet o recente trabalho "Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2016"[64]. Esse documento realiza ampla abordagem sobre recursos devidos e não recolhidos dos tributos nacionais, incidentes sobre a renda, o consumo, a folha de pagamento e o patrimônio[65].

No caso da contribuição previdenciária, de acordo com o estudo do SINPROFAZ, a sonegação em 2016 pode ser estimada em R$ 108.657 milhões, utilizando-se um indicador de sonegação de 27,8% do valor arrecadado. Esse indicador tem por origem estudo de 2009 sobre a sonegação fiscal das empresas brasileiras, do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. O valor não recolhido de contribuição previdenciária atinge 72,6% de toda a necessidade de financiamento do RGPS em 2016. Esse percentual permite concluir que o combate efetivo à evasão fiscal corresponde a medida fundamental para a busca do equilíbrio e da sustentabilidade da Previdência. Certamente, muito ainda há que se avançar nessa seara.

O mesmo trabalho do SINPROFAZ estima montantes sonegados em 2016 de R$ 45.223 milhões da Cofins, R$ 16.902 milhões da CSLL e de R$ 12.027 milhões da contribuição para o PIS/PASEP. No total, considerando ainda a estimativa de sonegação da contribuição previdenciária, são aproximadamente R$ 182.809 milhões de recursos devidos, mas não destinados à Seguridade Social. A magnitude dessa cifra facilita a compreensão de que efetivamente a sonegação é um dos fatores

64 Disponível em http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil%E2%80%93uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2016 , acesso em 22/08/2017.

65 O trabalho reconhece a existência de limitações em suas estimativas: "Existem várias limitações neste tipo de trabalho. Uma delas é que ele herda todas as limitações dos trabalhos nos quais se apoiou, como, por exemplo, a representatividade da amostra que pode estar viesada, a dificuldade de capturar o mercado informal ou ainda de albergar a multiplicidade de alíquotas e benefícios fiscais, conforme explicitado em tópico específico neste trabalho que comenta cada um dos estudos que serviram de base para as estimativas".



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

mais significativos para eventuais resultados negativos da Seguridade Social.

Conforme salientado em tópico precedente, distingue-se inadimplência de sonegação previdenciária, na medida em que a inadimplência refere-se a valores declarados, mas não recolhidos pelos contribuintes, ao passo que a sonegação envolve a ocultação ou a manipulação consciente de dados e informações para eliminar ou reduzir o pagamento de tributos devidos.

SF/17220.93080-00

Em recente trabalho fiscalizatório, o TCU requisitou à Secretaria da Receita Federal do Brasil estimativas relativas a perdas de arrecadação associadas a inadimplência e a sonegação previdenciárias.

Especificamente sobre sonegação, o Tribunal relatou que a Receita informa não possuir estudo sobre sonegação de contribuições previdenciárias, restando prejudicado o exame desse ponto para o TCU. Essa circunstância, que é corroborada por menção em documento do Ministério da Fazenda enviada a esta CPI de que a Receita não conhece o valor efetivamente sonegado (DOC 018), ensejou a seguinte assertiva do Tribunal[66]:

> *Considera-se a ausência de estudos sobre sonegação como uma importante fragilidade na gestão, já que o estudo do tema é fundamental para a adoção de estratégias eficazes para sua redução.*

Essa passagem do Relatório do Tribunal de Contas da União reforça o entendimento da CPI quanto à necessidade de diversos aperfeiçoamentos na gestão pública previdenciária, que muito contribuiria para garantir a sustentabilidade de suas contas.

De acordo com a Receita Federal, a inadimplência relativa às contribuições previdenciárias foi de R$ 32,78 bilhões em 2016. Já em relação às demais contribuições vinculadas à Seguridade Social, estimaram-se R$ 10,6 bilhões de inadimplência.

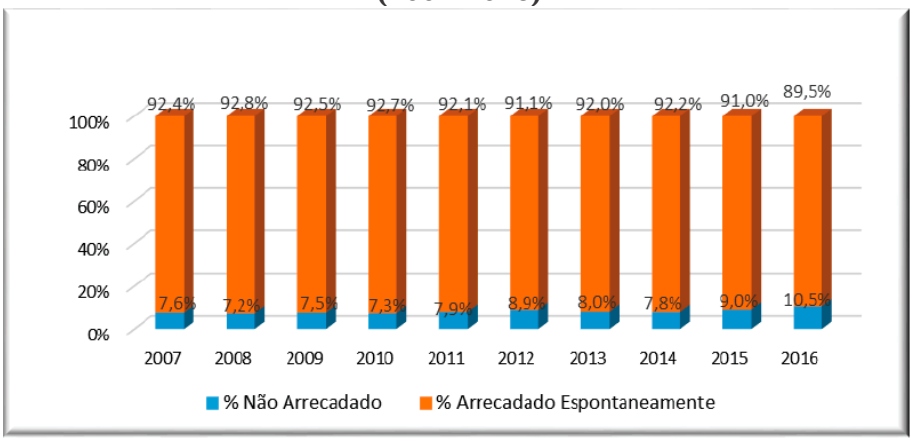
[66] Acórdão nº 1295/2017, do Tribunal de Contas da União.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Com amparo nos dados informados pela Receita, o Tribunal apresentou a seguinte evolução dos percentuais de inadimplência das contribuições previdenciárias nos últimos dez anos:

SF/17220.93080-00

Gráfico 13 - TCU - Inadimplência das contribuições previdenciárias (2007-2016)



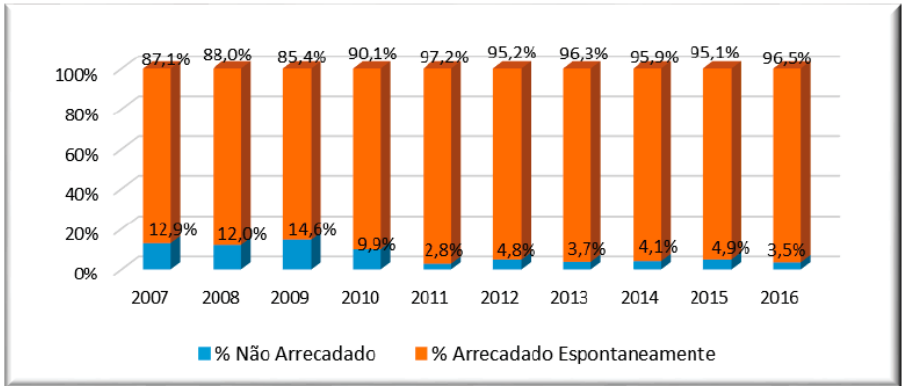
Fonte: Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

A série revela crescimento dos níveis de inadimplência, que representam já mais de 10% dos valores declarados pelos contribuintes. Por outro lado, ao longo do período observado, o recolhimento espontâneo das contribuições atinge mais de 90% do total declarado.

O mesmo gráfico de evolução da inadimplência para as demais contribuições da Seguridade Social (Cofins, CSLL e PIS/PASEP) é mostrado em seguida:

Gráfico 14 - TCU - Inadimplência da Cofins, CSLL e PIS/PASEP (2007-2016)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Fonte: Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

O gráfico indica que o patamar de inadimplência para as demais contribuições é decrescente nos últimos anos e tem se situado em níveis inferiores àqueles da contribuição previdenciária. Em 2016, dos R$ 305,6 bilhões declarados, apenas 3,5% (R$ 10,6 bilhões) não foram arrecadados de forma espontânea.

De acordo com o Tribunal,

> *Os dados apresentados sugerem que os controles relacionados às demais contribuições sociais destinadas à Seguridade Social podem ser mais efetivos do que aqueles implementados para as contribuições previdenciárias, o que estaria levando a uma inadimplência decrescente para aquelas contribuições em comparação a estas.*

No que se refere às contribuições previdenciárias, o TCU detalhou, a partir de dados requisitados da Receita Federal do Brasil, a situação dos valores declarados e não recolhidos espontaneamente. São os chamados créditos tributários previdenciários. Esses créditos podem ser classificados em quatro grupos:

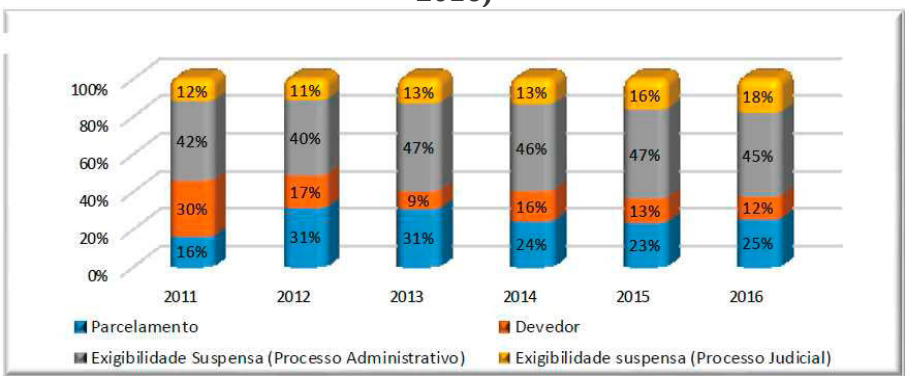
i) parcelado;
ii) devedor;
iii) suspenso por processo administrativo, e;
iv) suspenso por processo judicial.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

Em uma série histórica a partir de 2011, os créditos previdenciários assim se distribuem:

Gráfico 15 -TCU - Créditos Previdenciários – situação em % (2011-2016)



Fonte: Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Em todos os anos considerados, a maior parcela dos créditos foi classificada no grupo de exigibilidade suspensa por processo administrativo, que representa sempre a partir de 40% de todos os créditos. Se somarmos esses créditos àqueles suspensos por processo judicial, alcançamos sempre mais de 50% do total. Em 2016, esses créditos suspensos judicial ou administrativamente alcançavam R$ 122,84 bilhões.

Vale ressaltar que, de acordo com o art. 151 do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172/1966, as hipóteses de reclamações e recursos administrativos, decisões judiciais e parcelamento do débito constituem formas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário. Daí que a única situação daquelas presentes no gráfico em que é possível realizar a cobrança dos valores devidos é a de 'devedor'.

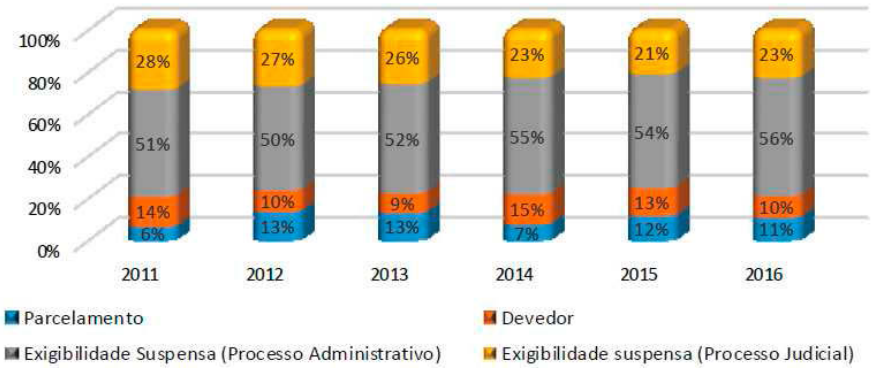
A representatividade dos créditos na situação de 'devedor' decresce no intervalo de tempo considerado, sendo de 12% do total em 2016 (último dado disponível).

No que se referem às demais contribuições vinculadas à Seguridade, o Tribunal também classificou os créditos referentes aos valores declarados e não recolhidos espontaneamente.

Chegou-se à seguinte representação:

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Gráfico 16 -TCU - Créditos da Cofins, CSLL e PIS/PASEP – situação em % (2011-2016)



Fonte: Acórdão 1295/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União.

De forma similar aos créditos oriundos da contribuição previdenciária, para as demais contribuições os grupos compostos por créditos com exigibilidade suspensa por processo administrativo ou judicial são preponderantes. Em nenhum dos anos considerados o somatório dos dois grupos representou menos de 75% do total de créditos.

A participação do grupo 'devedor' manteve-se em relativa estabilidade ao longo dos seis anos examinados.

A elevada participação dos grupos de crédito com exigibilidade suspensa, por processo administrativo ou judicial pode estar associada à legislação tributária vigente, que propicia ao devedor interpor diversos recursos na esfera administrativa e ainda, se necessário, valer-se da busca pela tutela do Poder Judiciário.

Além disso, intui-se que a morosidade no processamento desses instrumentos administrativos e judiciais constitui-se fator relevante para dificultar ou mesmo impedir o recolhimento de valores devidos aos cofres públicos.

IV. Regimes de parcelamentos especiais – Refis

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

SF/17220.93080-00

Outro mecanismo que se relaciona diretamente com a questão da sonegação ou da inadimplência previdenciárias e tem o efeito de prejudicar a arrecadação da Previdência é o uso recorrente de programas especiais de parcelamento, que costumam receber a alcunha genérica de Refis (Recuperação Fiscal).

De acordo com a Receita Federal[67], nos últimos anos, foram criados aproximadamente 30 programas de parcelamentos especiais, "todos eles com expressivas reduções nos valores das multas e dos juros e dos encargos legais cobrados quando da inscrição do débito em Dívida Ativa da União, prazos para pagamento extremante longos e possibilidade de quitação da dívida com créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL)".

Para se ter uma avaliação dos efeitos desses parcelamentos, a Receita apresentou dados acerca dos primeiros grandes programas dessa série histórica, a partir do ano 2000. A tabela seguinte retrata essa realidade.

Tabela 33 - Parcelamentos Especiais – Adesões, Ativos, Exclusões e Liquidações

Parcelamento Especial	Lei Instituidora	Quantidades						
		Adesões	Ativos	%	Exclusões	%	Liquidações	%
REFIS	9.964, de 2000	129.181	2.853	2,21%	117.446	90,92%	8.791	6,81%
PAES	10.864, de 2003	374.719	4.311	1,15%	248.504	66,32%	121.849	32,52%
PAEX	MP 303, de 2006	244.722	3.517	1,44%	146.792	59,98%	94.021	38,42%
REFIS DA CRISE	11.941, de 2009	536.697	105.581	19,67%	177.515	33,08%	253.601	47,25%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Verificam-se níveis reduzidos de liquidações dos débitos nesses quatro grandes programas de refinanciamento e uma elevada taxa de exclusão de contribuintes dos parcelamentos sem a extinção das dívidas.

A maioria dos contribuintes foi excluída por inadimplemento ou optou por incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente.

[67] Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/arquivos-e-imagens-parcelamento/estudo-sobre-os-impactos-dos-parcelamentos-especiais.pdf, acesso em 03/10/2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Segundo a Receita Federal, esse comportamento é explicado pelo grande aumento dos parcelamentos especiais nos últimos anos, que fez com que os contribuintes incorporassem uma cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de instituição futura de um novo programa de parcelamento com condições especiais de pagamento.

Fica claro que a profusão de programas de parcelamento especial das dívidas, incluindo a de contribuições para a Seguridade Social, não é instrumento eficaz para a recuperação de valores devidos, além de causar efeitos danosos à arrecadação corrente, porquanto há sinais inequívocos de que o contribuinte opta por protelar o recolhimento no aguardo de um novo parcelamento especial.

Além disso, as regras oferecidas nesses programas são excessivamente benevolentes no que se refere a descontos, aplicação de juros, anistia de multas e parcelamento ao longo do tempo, tornando vantajoso para o contribuinte deixar de recolher os tributos para aplicar os correspondentes recursos no mercado financeiro. Simboliza bem essa realidade a possibilidade de o contribuinte aplicar recursos em títulos públicos remunerados pela SELIC e, no futuro próximo, resgatar esses títulos com os correspondentes rendimentos e pagar à vista seus débitos, com grande parcela de descontos, auferindo notáveis vantagens financeiras.

Diante dessa realidade e atento às consequências deletérias para as contas da Previdência e da Seguridade Social advindas desses parcelamentos especiais, esta CPI recomenda fortemente a não continuidade dessa política adotada nos últimos anos.

Recomenda-se máxima cautela com a deliberação de proposições legislativas em tramitação relativas a um novo parcelamento em 2017, especialmente as que envolvem contribuições sociais devidas a seguridade social.

A dívida ativa previdenciária deve ser cobrada integralmente de quem de direito, para manter a sustentabilidade da Previdência Social e evitar punir os contribuintes que cumprem fielmente suas obrigações perante o fisco.

É importante frisar, também, que o parcelamento de dívidas tributárias, deveria colocar o devedor em regime especial de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

acompanhamento e fiscalização tributária, assim como restringir ou condicionar o acesso a crédito público em condições especiais, como é o caso do BNDES, mediante regras rígidas a fim de se evitar casos semelhantes aquele verificado com a JBS.

V. Extinção e Suspensão da Punibilidade: Estímulo à Impunidade

A extinção e suspensão da punibilidade é tema de enorme constrangimento para esta Comissão e demonstra o tratamento absolutamente seletivo atribuído pela legislação aos diversos ilícitos penais em nosso País e demonstra, que em matéria de ilícitos tributários, o crime compensa.

Desde a edição da Lei nº 10.684, de 2003, o STF entendeu, ao analisar aquela legislação, que o pagamento do crédito tributário extingue a punibilidade, e o parcelamento deste, suspende a pretensão punitiva do Estado.

No dia 25 de fevereiro de 2011 foi promulgada a Lei nº 12.382, que regulamentou o valor do salário mínimo e, também, alterou o art. 83 da Lei 9.430, de 1996, tratando assim de crimes tributários, pagamento e parcelamento.

A Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995 previu a extinção da punibilidade do agente, nos crimes tributários, caso o pagamento do tributo ou contribuição social fosse feito antes do recebimento da denúncia.

Dispõe seu artigo 34 que:

> *"**Art. 34.** Extingue-se a punibilidade dos crimes definidos na lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e na lei 4.729, de 14 de junho de 1965, quando o agente promover o pagamento do tributo ou contribuição social, inclusive acessórios, antes do recebimento da denúncia."*

Com a edição deste novo diploma legal revogou-se, ainda que tacitamente, o art. 98 da Lei nº 8.383, de 1991 que, por sua vez, havia

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

revogado expressamente o art. 14 da Lei nº 8.137, de 1990, que já previa a possibilidade de extinção da punibilidade pelo pagamento.

Portanto, a partir de dezembro de 1995, tornou-se possível ao agente dos crimes tributários (sonegador e apropriador indébito) de contribuições para a seguridade social, ter declarada a extinção de sua punibilidade, desde que providenciasse o pagamento da contribuição social devida, antes do recebimento da denúncia, não havendo, neste caso menção nenhuma a parcelamento de débitos.

Na Lei nº 9.964, de 2000, que instituiu o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) ficou estabelecido que poderia ser extinta a punibilidade e a suspensão da punibilidade, relativos a débitos incluídos no programa.

Em 2003 foi editada a Lei Federal nº 10.684, que dispôs sobre parcelamento especial de débitos junto à Procuradoria da Fazenda Nacional, Secretaria da Receita Federal e Instituto Nacional do Seguro Social, que no § 2º do art. 9º, estabeleceu:

> *"**Art. 9º** É suspensa a pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento.*
>
> *§ 1º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.*
>
> *§ 2º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos neste artigo quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios."*

Observe-se que neste caso a impunidade foi ainda mais estimulada, pois agora não mais se exige sequer a opção pelo parcelamento antes do oferecimento da denúncia, bastando a opção pelo parcelamento do débito para a suspensão da punibilidade, e o pagamento, anos depois, se realmente ocorrer, importará na extinção dessa punição.

Neste sentindo tem caminhado o STF, quando concede *Habeas Corpus* para aplicação, inclusive retroativa, do art. 9º da Lei nº 10.684, de 2003, admitindo a possibilidade de que o pagamento do tributo, a qualquer

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

tempo, ainda que após o recebimento da denúncia, extingue a punibilidade do crime tributário, *ex vi Habeas-corpus nº 81.929-0- Primeira Turma-Relator Ministro Sepúlveda Pertence - DJ 27/02/2004*.

Trata-se, como se vê, de regra legislativa absolutamente condescendente com o ilícito, que sequer foi objeto de maiores questionamentos ou resistências, uma vez que beneficia, em escala maior, setores mais influentes da sociedade brasileira.

Tal disposição legal é um péssimo exemplo civilizatório e o ilícito praticado é de muito maior potencial ofensivo do que outros crimes comuns punidos com penas maiores e que não são agraciados com a extinção da punibilidade.

Merece, portanto, absoluta revisão legislativa, para que seja revogada a regra que assegura impunidade praticamente absoluta e sem precedentes, além de estimular não apenas o crime, mas a sua recorrente reincidência, razão pela qual ofereceremos proposição legislativa com este objetivo.

VI. Representação Fiscal Penal: outro exemplo que estimula a impunidade

A Lei nº 12.382, de 2011, alterou o artigo 83 da Lei nº 9.430, de 1996, que passou a ter a seguinte redação:

> *"**Art. 83.** A representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária previstos nos arts. 1º e 2º da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e aos crimes contra a Previdência Social, previstos nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, será encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente.*
> *Parágrafo único. As disposições contidas no caput do artigo 34 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, aplicam-se aos processos administrativos e aos inquéritos e processos em curso, desde que não recebida a denúncia pelo juiz.*
> *§ 1º Na hipótese de concessão de parcelamento do crédito tributário, a representação fiscal para fins penais somente será encaminhada ao Ministério Público após a exclusão da pessoa física ou jurídica do parcelamento.*
> *§ 2º É suspensa a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos no caput, durante o período em que a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no*

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

parcelamento, desde que o pedido de parcelamento tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal.
§ 3º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.
§ 4º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no caput quando a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento.
§ 5º O disposto nos §§ 1º a 4º não se aplica nas hipóteses de vedação legal de parcelamento.
§ 6º As disposições contidas no caput do art. 34 da Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995, aplicam-se aos processos administrativos e aos inquéritos e processos em curso, desde que não recebida a denúncia pelo juiz."

Embora o dispositivo em tela corrija alguns excessos e não elimine a pretensão punitiva do Estado, assim mesmo é praticamente impossível alcançar o agente, dada as inúmeras possibilidades legais que lhe são ofertadas para se eximir da condenação e de uma eventual penalização.

Embora a adesão ao parcelamento de débito tenha como consequência a suspensão da punibilidade, se formalizado antes do recebimento da denúncia, provavelmente o crime estará prescrito, pois somente se admite a representação penal após esgotada a instância administrativa.

Segundo consta nas notas taquigráficas desta Comissão, tanto o Presidente do SINPROFAZ como o próprio PGFN estimam que esse prazo pode levar até 9 (nove anos) em discussão nesta esfera, o que leva ao esquecimento.

Não se pretende aqui, deixar de reconhecer que em determinadas circunstâncias, o não pagamento de tributos (sonegação) decorre de fatos alheios a vontade do agente, mas isso é e sempre será matéria de prova em sua defesa, que visa afastar o dolo de sua conduta, assegurada sempre a ampla defesa e o devido processo legal.

A legislação penal brasileira não pode facilitar e estimular o crime, em desfavor da arrecadação de tributos destinados ao financiamento de áreas como saúde, assistência e previdência social, razão pela qual deve ser revista, a fim de que a previsão de punição seja um desestímulo aos crimes de sonegação e apropriação indébita.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Além disso, qualquer recurso na esfera administrativa, somente poderia ser admitido, após o oferecimento de garantias.

SF/17220.93080-00

VII. Considerações da CPI com relação a Dívida com a Seguridade Social.

A dívida previdenciária de contribuições sociais destinadas a previdência apresenta a maior prova de inconstância gerencial por parte do Estado Brasileiro. Verificamos por audiências dos cinco maiores devedores das principais áreas de atividades econômicas do Brasil, desde a área do comercio, sistema financeiro, educacional, produtores agrícolas e agronegócio, que a dívida apurada 428,8 bilhões de reais[68] não representa a realidade, pois todos os que passaram na CPI confirmaram que existem débitos junto à Receita Federal do Brasil, mas que os mesmos estão em litigio, devido a cobranças indevidas por parte da Receita Federal.

Devido ao emaranhado de nossa legislação tributária, entendimentos sobre a matéria mudam de forma frequente, e o que é pior, determinações legais não são efetivadas por parte da Receita Federal do Brasil. Explico: muitos dos devedores possuem créditos tributários junto à Receita Federal, que não é incomum suplantarem os débitos das contribuições sociais destinadas a previdência, e a Receita Federal não faz a compensação necessária entre credito e debito de ofício. Era de sentimento comum de que não haveria possibilidade de compensação tributária de oficio pois tratava-se de origens diferentes, compensando-se Imposto de Renda com imposto de renda, Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI com Imposto Sobre Produtos Industrializados e não IPI com contribuições sociais, por exemplo. Mas o Decreto Lei 2.287 de 1986, com redação atualizada pela Lei n°11.196/2005, diz de forma categórica que deve haver a compensação de ofício, *in verbis:*

> *"Art. 7º A Receita Federal do Brasil, antes de proceder à restituição ou ao ressarcimento de tributos, deverá verificar se o contribuinte é devedor à Fazenda Nacional.*
> *§ 1° Existindo débito em nome do contribuinte, o valor da restituição ou ressarcimento será compensado, total ou parcialmente, com o valor do débito.*
> *§ 2° Existindo, nos termos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, débito em nome do contribuinte, em relação às contribuições sociais previstas nas alíneas*

[68] - Processo TCU 001.040/2017-0, pg. 69, item 405, informada a inexistência de projeção de sonegação previdenciária pela RFB.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou às contribuições instituídas a título de substituição e em relação à Dívida Ativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o valor da restituição ou ressarcimento será compensado, total ou parcialmente, com o valor do débito.
§ 3º Ato conjunto dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social estabelecerá as normas e procedimentos necessários à aplicação do disposto neste artigo." (NR)

SF/17220.93080-00

Assim não podemos chamar de devedores aquelas empresas que possuem créditos tributários a serem devolvidos pela Receita Federal do Brasil, pois somente após o devido encontro de contas, é que realmente se poderá apurar a verdadeira dimensão das dívidas previdenciárias destas empresas. O que falta para a Receita Federal do Brasil é cumprir o que determina a lei e evitar a criação de passivos processuais tributários junto a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e as varas de fazenda pública.

O que deve ser previsto e efetivado, é que este recurso compensado ingresse nos “cofres” da seguridade social e os destinados exclusivamente a previdência aos cofres do INSS.

Qual é a verdadeira razão desta mora administrativa? Ressaltamos que a omissão dos empresários em buscar valer este direito em vias administrativas de forma mais contundente é extremamente singela, e coberta de lógica econômica financeira: seus débitos são corrigidos por juros simples e tem prazo prescricional de cinco anos, seus créditos são corrigidos pela SELIC. Em situação de inflação alta a morosidade administrativa faz o empresário ganhar financeiramente na diferença entre credito e debito, pois, o primeiro cresce mais que o segundo.

Assim para que o número de R$ 424,8 bilhões de reais de dívida previdenciária se concretize como receita, é necessário que a execução fiscal seja agilizada, mas que, igualmente, seja assegurado a quem de direito a compensação, mas sem prejuízo da contabilização desses recursos como receitas da seguridade social.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Capítulo X
Conclusões Finais, Recomendações e Encaminhamentos

I. Conclusões Finais da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social do Senado Federal - CPIPREV

O relatório desta CPIPREV relata de forma fidedigna todas as visões, conceitos, projeções, de cada um dos atores envolvidos nesta discussão.

Tal metodologia permitirá que qualquer análise sobre o tema, identifique os pontos controversos e formule um juízo de valor próprio, condizente com arcabouço legal e constitucional vigente.

De um modo geral, observamos que a Previdência Social em sua estruturação desenhada pelo legislador constituinte tem sofrido, nesses 29 anos de vigência da Carta Maior, uma série mudanças, muitas das quais contribuíram fortemente para que sua concepção sofresse importantes alterações.

A primeira alteração de relevo foi proposta pelo Governo FHC, e atingiu de morte a perspectiva original de uma visão sistêmica e integrada da seguridade social, em seus três pilares, a saúde a previdência e a assistência social.Com a edição da Medida Provisória nº 2216-37, de 31 de agosto de 2001, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, determinando a proscrição do CNSS, órgão responsável pela gestão e o acompanhamento do conjunto das ações de seguridade, houve a efetiva desintegração das três áreas. Saúde, Previdência e Assistência Social ganharam uma perversa autonomia tanto financeira quanto de gestão. Entendemos perversa porquanto tal autonomia provocou o desmembramento das áreas, em detrimento de uma ação coordenada e sistêmica.

Na esteira desse desmembramento, a gestão, os objetivos e estratégias de cada uma das três áreas se independem. Na prática, as três áreas se autonomizam por completo e a ideia de um sistema de seguridade se dilui. Os preceitos constitucionais que possibilitavam a junção orçamentária foram olvidados e a nova legislação, capitaneada pela edição

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu as fontes de financiamento de cada uma das áreas. Tratava-se, a partir de então, de orçamentos distintos sem a possibilidade de compensações financeiras. O chamado Orçamento da Seguridade Social, previsto na Carta Maior, passou a ser apenas numa peça demonstrativa sem qualquer utilidade estratégica.

A partir desse efetivo desmembramento, o discurso governamental se direciona, de forma estanque, para cada uma das três áreas. Assim, a retórica do déficit da previdência, para ficarmos na área de maior interesse deste Relatório, passa a ganhar importância no debate orçamentário e fiscal.

E é com base no discurso do déficit previdenciário que são erigidas as reformas previdenciárias, entre as quais destacamos a PEC, 29, a PEC 41 e a PEC 47, já aqui debatidas. Recentemente, também sobre o argumento da existência de um déficit importante e crescente, o governo editou a PEC 287, em tramitação na Câmara, e cujos efeitos sobre o sistema previdenciário são extremamente danosos.

Sob a visão no mínimo distorcida de uma Previdência Social dissociada das outras áreas e da própria idade de seguridade, o debate sobre o futuro do sistema previdenciário adentra o século XXI com o *leitmotiv* da redução dos gastos e da redução dos direitos.

Todo o debate da Previdência passa assim a centrar-se na necessidade de enfrentamento de um propalado déficit estrutural do sistema, escamoteando aspectos importantes a serem considerados na discussão.

O presente Relatório, após ouvir gestores, estudiosos da temática da previdência da proteção social, militantes classistas e sindicais, políticos e usuários da Previdência, elencou um conjunto de questões que desempenham um papel importante, mas que permanecem submersas, invisíveis, dissociadas do debate em curso.

Após seis meses de intenso trabalho, com diversas oitivas, análise de documentos oficiais, pesquisas e leituras de trabalhos técnicos, é possível assegurar a vigência de algumas questões extremamente relevantes para o entendimento e contextualização do atual quadro e que, de algum

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

modo, têm sido mitigadas pelo debate meramente atuarial da previdência. De forma tópica, essas questões serão aqui apresentadas a seguir.

1. **Período de 1940 a 1980 - A utilização indevida e não restituível dos recursos previdenciários pelo Governo Federal**: Historicamente os recursos previdenciários sofreram significativas apropriações por parte da União, notadamente no momento de maior liquidez, em função de elevados montantes em função da alta relação entre vinculados ativos e aposentados e pensionistas. Como deve ocorrer em qualquer regime previdenciário de repartição, as primeiras décadas de funcionamento devem acumular recursos que serão necessários quando da aposentadoria de grandes levas de trabalhadores. No caso brasileiro, os superávits previdenciários foram em grande medida apropriados pelo Governo Federal e utilizados em portentosos projetos como a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce, a construção de Brasília, da Ponte Rio-Niterói, da Rodovia Transamazônica, entre outros. Cálculos de especialistas auferem um prejuízo dos cofres previdenciários da ordem de R$ 5 a 7 trilhões, algo irrecuperável a médio ou longo prazo.

2. **Anos 1990 em diante – A institucionalização da retirada de recursos da previdência**: Mais recentemente com a criação da DRU (Desvinculação de Receitas da União), uma parcela significativa dos recursos originalmente destinados ao financiamento da Previdência foi redirecionada. Segundo cálculos da ANFIP, somente entre 2005 e 2014, um montante da ordem de R$ 500 bilhões foi retirado da Previdência via DRU.Com a nova configuração da DRU, que, a partir de 2016, elevou o percentual de desvinculação de 20% para 30%, aumenta a sangria de recursos previdenciário. Em 2019, foram desvinculados R$ 91,8 bilhões dos cofres da previdência.

3. **A participação deletéria da União:** Há que se ressaltar que, durante todo o período de existência da previdência, a participação do Estado brasileiro em termos de contribuição direta ao sistema previdenciário sempre se deu de uma forma errática e não institucionalizada. Ainda que a atual Constituição Federal preveja a dotação de recursos do tesouro como uma das fontes ordinárias de financiamento da Previdência, isso nunca foi devidamente efetivado. Na verdade, o governo, contrariando a própria percepção do legislador constituinte originário, percebe a

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

utilização de recursos do Tesouro não como a parcela de contribuição do ente governamental ao sistema, mas como mera e eventual prática de cobertura de déficit, como algo extemporâneo e casuístico. Desse modo, ao contrário do que ocorre em outros países, onde a participação dos recursos fiscais é tida como parte integrante do financiamento da previdência, no Brasil é vista como um gasto adicional e fortuito para cobrir resultados negativos. Há ainda de parte do governo uma recorrente prática de criação de mecanismos de isenção fiscal e parafiscal para empresas e entidades diversas, algo que também tem contribuído negativamente para as contas da Previdência. Além disso, muitas empresas públicas, como no caso da caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, têm negligenciado suas obrigações para com a Previdência, acumulando enormes débitos.

4. **Estimativas tecnicamente imperfeitas**: As estimativas que serviram de base para a recente proposta de reforma previdenciária ora em tramitação no Congresso Nacional, estão eivadas de erros e imprecisões. Além do fato de se ter tomado como base um ano de recessão econômica, os parâmetros utilizados para a feitura das projeções foram fortemente irrealistas delineando um futuro exacerbadamente caótico. Os problemas com as estimativas e os cálculos governamentais findam por forjar uma situação artificialmente grave com o intuito de acabar com a previdência pública e criar um campo para atuação das empresas privadas;

5. **A crescente dívida ativa**: De acordo com os cálculos do SINPROFAZ a dívida previdenciária levando em conta as três esferas de governo tem um acúmulo anual da ordem de R$ 500 bilhões/ano. Do ponto de vista governamental, a dívida da previdência em âmbito federal reconhecida chega a um montante de mais de R$ 450 bilhões. É certo que parte desta dívida se refere a passivos de empresas já extintas, caso da Vasp, Varig e Transbrasil. Entretanto empresas importantes como a JBS, com uma dívida de R$ 2,4 bilhões, a Associação Nacional Luterana do Brasil, R$ 1,8 bilhão, a Marfrig Global Foods, R$ 1,1 bilhão, o Instituto Candango de Solidariedade R$ 850 milhões, instituições financeiras como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, entre outros, compõem um extenso rol de devedores. Esse quadro é de um crescente aumento da dívida ativa o que é reforçado pelo fato da legislação atual ser bastante permissiva para com os devedores.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.





SF/17220.93080-00

6. O **descumprimento de dispositivos constitucionais por parte do Governo em favor das empresas e em detrimento da previdência:** De acordo com o art. 195, §3º: "A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios fiscais ou creditícios." (CF) Tal preceito não foi cumprido. Empresas como a JBS, a Marfrig , entre outras, tiveram acesso a financiamentos do BNDES; outras também devedoras têm participado de licitações públicas e benefícios fiscais.

Em suma, do ponto de vista financeiro, a atuação do Estado na previdência é marcada por seis tipos de postura negativa:

(i) uma reduzida e errática participação contributiva nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado);

(ii) a utilização dos recursos do fundo previdenciário para políticas de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro;

(iii) a destinação de recursos previdenciários para outros gastos de interesse do governo mediante a aplicação de mecanismos como a DRU;

(iv) a leniência para com as empresas devedoras;

(v) o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas; e finalmente;

(vi) descumprimento do preceito constitucional em relação a muitas empresas que são devedoras da previdência, que apesar de sua condição de inadimplência, têm tido acesso a programas governamentais de crédito, benefícios fiscais, isenções, entre outros (art. 195, §3º).

Em conclusão, e de forma mais objetiva apresentamos a seguir um breve resumo dos principais pontos abordados no relatório com as conclusões que julgamos pertinentes e necessárias a orientar qualquer discussão e deliberação sobre a Previdência Social.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

a) O Princípio do não retrocesso social

Conforme aduz o jurista Ingo Sarlet[69], o princípio constitucional do não retrocesso, no âmbito do direito brasileiro, está implícito na Constituição Federal de 1988, e decorre do princípio do Estado democrático e social de direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica, da proteção da confiança, entre outros.

O Supremo Tribunal Federal ao tratar deste princípio tem se manifestado, mesmo que ainda de forma mais isolada, na direção de considerar o princípio, e aplicá-lo, na análise do caso concreto, senão vejamos:

> *[…] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também,* ***se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados****.- (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).*

A particularidade do princípio da proibição de retrocesso social está, pois, na prevalência do caráter negativo de sua finalidade. Dizemos prevalência porque existe, ainda que em menor escala, um elemento positivo na finalidade do princípio em tela: é dever do legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as condições fáticas e jurídicas (incluindo-se as orçamentárias), o grau de

[69] SARLET, Ingo Wolfgang. *O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, março/abril/maio, 2007. Disponível em < http://www.direitodoestado.com.br/rere/asp >

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

concretização dos direitos fundamentais sociais, através da garantia de proteção dessa concretização à medida que nela se evolui. Vale dizer, proibição de retrocesso social não se traduz em mera manutenção do *status quo*, antes significando também a obrigação de avanço social [70]

A declaração de direitos humanos da ONU estabelece no seu art. 25, I, que "todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle".

Trata-se, portanto, de direito humano à proteção social suficiente e capaz de atender a essas mínimas exigências.

Nesse contexto, é lícito o direito humano à resistência. A extinção, ou redução de garantias mínimas nada mais representam do que a ruptura da ordem democrática constitucional promovida por movimentos antirrepublicanos, que desconsideram princípios fundamentais como o da solidariedade e da unidade social como bem nacional indisponível e intangível.

Nossa Constituição estabelece de forma clara e inequívoca que o Brasil é uma República cujos objetivos fundamentais são[71]:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, com a responsabilidade de Legisladores que detém a outorga do mandato por livre e soberana vontade popular, e em face do juramento que todos fazemos no dia de nossa posse, qual seja o de

[70] DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 202.
[71] CF, Constituição Federal, art. 3º.

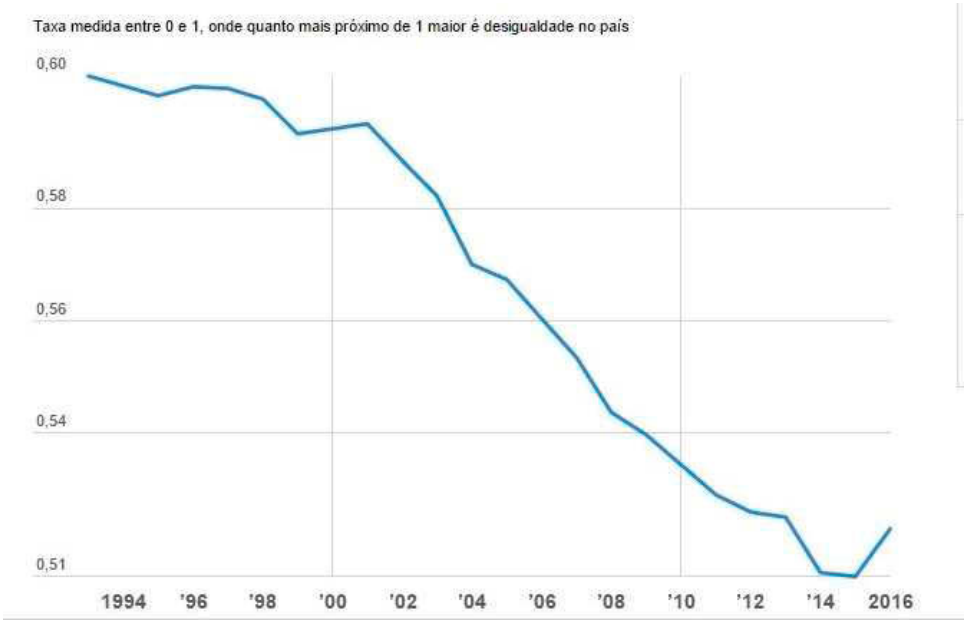
SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal, não nos é permitido transgredir o texto constitucional, mas **preservá-lo, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados**, como bem assinala o Ministro Celso de Melo, do STF, em manifestação antes citada.

Registre-se, que dados recentes[72], demonstram que o indicador da desigualdade social, medido pelo Índice de Gini, que estava em linha descendente há 22 anos, voltou a subir, como demonstra o gráfico a seguir elaborado a partir de cálculos da FGV Social:

Gráfico 17 -Índice de Gini da Renda Domiciliar per capita (1994-2016)



Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados da PNAD e PNADC/IBGE

A desigualdade voltou a aumentar no país. Ao atingir patamares recordes em 2016, o desemprego fez com que a disparidade da renda

[72] Disponível em: https://www.pragmatismopolitico.com.br/2017/03/desigualdade-no-brasil-aumenta-pela-primeira-vez-em-22-anos.html

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



domiciliar per capita no Brasil registrasse o primeiro aumento em 22 anos, desde o início do Plano Real.

O indicador — que varia de zero a um e que, quanto mais perto de zero estiver, mais igualitária é a sociedade — chegou a 0,5229 no ano passado, o que representa alta de 1,6% em relação ao ano anterior. Com o resultado, o Brasil voltou três anos no tempo e anulou a redução da desigualdade registrada em 2014 e 2015.

Trata-se de retrocesso social reflexo, derivado de política econômica inadequada, que reclama medidas de proteção social eficientes, capazes de amortecer e impedir a ruptura do tecido social.

Assim, não se pode admitir, que em momentos de absurda redução da atividade econômica, caracterizada por um período prolongado de recessão que beira a depressão econômica, pretenda-se impor à sociedade brasileira como solução à crise atual, a extinção e a redução de direitos sociais necessários e imprescindíveis à mínima existência humana digna.

Por esses pressupostos e fiéis aos princípios fundamentais erigidos pela Constituição brasileira, é que nos é imposto o dever de evitar retrocessos sociais incompatíveis com a ordem jurídica vigente, pois se implementados importariam em relativização inadmissível de garantias plenas da cidadania.

E é nessa perspectiva que a CPIPREV o Senado Federal assevera que qualquer reforma constitucional que não concilie estes princípios estará maculada pela inequívoca ofensa à ordem constitucional e, como consequência, tida por inconstitucional.

b) Seguridade Social e Previdência Social (financiamento)

Ao longo deste relatório, e pelas manifestações das mais diversas autoridades e especialistas, ficou demonstrado que o plano de custeio comporta as receitas da seguridade social tais como arroladas no art. 195 da CF, que dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Não há, portanto, dissociação de receitas, mas sim sua perfeita e harmônica integração, na forma como preconizada pelo art. 194 da CF.

Tal fato é reforçado pela literal disposição da Lei nº 8.212, de 1991, que dispõe sobre o plano de custeio e organização da seguridade social, dispondo, nos seus arts. 10 e 11, o seguinte:

> *"**Art. 10**. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.*
> ***Art. 11**. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:*
> *I - receitas da União;*
> *II - receitas das contribuições sociais;*
> *III - receitas de outras fontes.*
> *Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:*
> *a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)*
> *b) as dos empregadores domésticos;*

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

> *c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; (Vide art. 104 da lei nº 11.196, de 2005)*
> *d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;*
> *e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos*

Não há, portanto, sob o prisma constitucional e legal, uma segregação de receitas, sendo que todas elas são derivadas de contribuições sociais legalmente instituídas e concorrem para o financiamento das despesas sociais constituídas pelas três áreas que integram a seguridade social: saúde, assistência e previdência social.

Tanto é assim, que o próprio art. 8º da Lei nº 8.212, de 1991, estabelece que as propostas orçamentárias anuais ou plurianuais da Seguridade Social serão elaboradas por Comissão integrada por 3 (três) representantes, sendo 1 (um) da área da saúde, 1 (um) da área da previdência social e 1 (um) da área de assistência social.

E, nos termos do art. 165, § 5º, III, a Constituição determina que se organize em único orçamento, o da seguridade social. O art. 38 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências, assim dispõe:

> ***"Art. 38.*** *O Orçamento da Seguridade Social compreenderá as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, obedecerá ao disposto no inciso XI do* ***caput*** *do art. 167, nos arts. 194,195,196,199,200, 201, 203 e 204 e no § 4º do art. 212 da Constituição e contará, entre outros, com recursos provenientes:"*

Verifica-se, que o tratamento da despesa pública originada pela seguridade social recebe tratamento sempre agregado, assim como o seu financiamento, sendo, portanto, inadmissível a contabilização de eventual insuficiência financeira do sistema, a partir da seleção de fontes específicas para o cotejo de satisfação de despesas de origem previdenciária exclusiva.

Assim, para esta CPIPREV do Senado Federal, após a oitiva de todas as partes, inclusive do próprio Secretário da Receita Federal do Brasil, e das informações contidas nesse relatório, ficou claro e evidente, e, também, em razão da própria natureza tributária das contribuições sociais devidas à seguridade social, que a contabilização de eventuais insuficiências financeiras ou do excesso de arrecadação, devem considerar



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

o conjunto das contribuições sociais estabelecidas no art. 195 da CF, e no art. 11 da Lei nº 8.212, de 1991.

c) contribuição da União

O art. 250 da Constituição estabelece o seguinte:

> *"Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

Consciente de que a seguridade social está exposta a variáveis de ordem econômica e atuarial, o Constituinte derivado, já em 1998, estabeleceu a necessidade de constituição do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), para que a União pudesse, **em caráter adicional**, assegurar os recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos pelo RGPS.

O FRGPS, criado pelo art. 68 Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) não é, na exata dicção do texto constitucional, responsável exclusivo pela satisfação das despesas do RGPS, pois suas fontes de receita (bens, direitos e ativos) são apenas adicionais aos recursos arrecadados pelo RGPS, no âmbito da seguridade social, e aos recursos, orçamentários aportados pela União, nos termos do "caput" do art. 195 da Constituição.

Assim, mesmo se considerarmos o conjunto das fontes a seguridade social para a satisfação dos benefícios do RGPS, estaríamos adotando metodologia incompleta, pois se faz necessário considerar que eventual insuficiência financeira deverá ser complementada pela União com recursos do orçamento fiscal.

Sobre este aspecto, registre-se, por oportuno, que a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, *institui Plano de Custeio*, e dá outras providências, estabelece no texto do parágrafo único do art. 16 que a **União é a responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social**, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Tecnicamente, é possível afirmar com convicção que **inexiste déficit da Previdência Social ou da Seguridade Social**, e que o eventual resultado negativo deve ser observado sobre o prisma do conjunto agregado das contas públicas, que poderá resultar em déficit ou superávit a depender do comportamento da arrecadação e da administração das despesas em um determinado exercício fiscal.

Nesta ótica, são absolutamente imprecisos, inconsistentes e alarmistas, os argumentos reunidos pelo Governo Federal sobre a contabilidade da Previdência Social, cujo objetivo é aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287, de 2016.

d) inclusão das despesas com servidores civis e militares

A inclusão das despesas com pagamentos de benefícios de aposentadoria e pensão devidos aos servidores públicos civis e militares na contabilidade da Seguridade Social carece de amparo legal e constitucional.

O citado art. 250 da Constituição Federal é elucidativo quando consigna que "com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo **regime geral de previdência social** poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo."

E a que fundo se refere o art. 250 da CF? Justamente aquele instituído pelo art. 68 da LRF, qual seja o FRGPS.

É determinação constitucional que sequer comporta interpretação, dada a sua explícita literalidade e ao comando expresso de que somente despesas com benefícios do RGPS podem ser satisfeitos com esses recursos.

A segregação dessas despesas é evidenciada pelo art. 249 da CF, que prevê que "com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas **aos respectivos servidores e seus dependentes,** em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

sobre a natureza e administração desses fundos". Contudo, na esfera da União, tal fundo não foi constituído.

No que se refere aos militares, vale referir que o Poder Executivo enquadrava até 2015, no âmbito do orçamento público, os dispêndios com proventos de militares inativos na função "Previdência Social" e na esfera "Orçamento da Seguridade Social".

No entanto, a partir de 2016, optou por classificar o pagamento desses inativos na função "Defesa Nacional" e na esfera "Orçamento Fiscal".

Essa alteração de posicionamento baseou-se no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 2 de junho de 2015, no qual a Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU) emitiu entendimento afirmando que não é possível tratar do Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de um Plano de Custeio paralelo a um Plano de Benefícios.

Além disso, os integrantes das Forças Armadas não contribuem para a Previdência. Toda a contribuição é feita pela União. Os descontos feitos nos pagamentos de militares são destinados exclusivamente para **custear pensões** que são pagas aos familiares em caso de morte.

Portanto, absolutamente descabida a inclusão dessa despesa como financiável pelas fontes de receita da seguridade social.

Em relação ao Regime Próprio de Previdência do servidor público federal (RPPS), somente com a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 3, de 17 de março de 1993, é que, **pela primeira vez**, constitucionalizou-se a ideia de que os servidores públicos **participam do custeio de suas aposentadorias**.

Até então, essencialmente, os servidores contribuíam **apenas para o financiamento das pensões por morte**.

Portanto, além do óbice do art. 250 da CF, constata-se a ausência de contribuição social suficiente não apenas dos servidores, mas da própria União na qualidade de empregadora, a sustentar que a despesa com esses benefícios possa vir a integrar a seguridade social.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Para esta Relatoria, portanto, são infundados, inverídicos e inconstitucionais os argumentos e o método que inclui essas despesas como integrantes da seguridade social.



SF/17220.93080-00

e) projeções

Ao longo deste relatório é possível verificar a inconsistência de dados e de informações anunciadas pelo Poder Executivo, que desenham um futuro aterrorizante e totalmente inverossímil.

As projeções do Governo levam em conta um envelhecimento da população exagerado, ao passo que consideram um crescimento do PIB muito abaixo da média histórica nacional. Tais falhas exacerbam a previsão futura de necessidade de financiamento do RGPS, o que não condiz com a realidade dos fatos.

Quando examinamos, por exemplo, a expectativa de sobrevida aos 65 anos de idade, por Estado e no Brasil, vemos que existem diferenças marcantes. Enquanto ela pode chegar a mais de 20 anos para mulheres em sete Estados, na maior parte deles ela é inferior a 19 anos, e pode chegar a apenas 17 anos em Rondônia e Roraima. Para os homens, ela oscila entre 14,6 anos e 18,1 anos, mas a maioria dos Estados – notadamente os mais pobres – tem expectativas de sobrevida entre 15 e 17 anos, conforme dados do IBGE.

Ocorre, entretanto, que as condições de saúde, como a capacidade física e mental dos brasileiros, não são as mesmas experimentadas nos países desenvolvidos que, via de regra, são utilizadas como exemplo,

A solução para o aumento da expectativa de vida não está na redução pura e simples de direitos, ou na visão pessimista de que uma maior proporção de idosos é um problema a ser enfrentado. O remédio, dentre outras medidas, está:

1) na inclusão previdenciária, para que mais trabalhadores passem a contribuir, reduzindo-se a informalidade;

2) no aumento na geração de empregos e da atividade econômica, que possibilite aos jovens inserção produtiva na economia;



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

3) na superação das barreiras educacional, digital e tecnológica, entre outras, que impedem ganhos de produtividade na economia do Brasil, e;

4) ampliação da base de financiamento com maior solidariedade e sustentabilidade no custeio.

Qualquer regime previdenciário sempre exigirá de seus gestores uma revisão periódica de suas projeções em busca do perfeito equilíbrio financeiro e atuarial. Todavia, a eventual ou a sazonal insuficiência financeira não pode ter como única alternativa a restrição de direitos, uma vez que a concessão de benefícios pressupõe a solvência do sistema, e a efetivação de um direito já adquirido ou em processo de aquisição.

Nestes termos, é possível concluir que as projeções apresentadas pelo Governo para a Previdência Social (RGPS) foram elaboradas com a finalidade única de justificar a necessidade de uma reforma constitucional que só ajusta a despesa, desconsiderando os graves problemas verificados na parte do financiamento.

Registre-se, ainda, que após análise criteriosa das informações constantes desse relatório, restou demonstrado também, que o Regime Próprio dos servidores públicos federais (RPPS) e as pensões militares apresentam previsão de déficit futuro estável em relação ao PIB com tendência a diminuição desta proporção, fruto das medidas já adotadas na Emendas Constitucionais nºs 19, 20, 41 e 47, razão pela qual se tornam injustificáveis novas alterações constitucionais em relação a esse quesito.

f) DRU

No que se refere à Desvinculação das Receitas da União (DRU), o relatório observou, a partir das diversas discussões sobre o tema, que se trata de uma distorção injustificável, e que foi implementada inicialmente com o objetivo de aumentar a arrecadação da União sem que esta arrecadação fosse repartível com estados, distrito federal, e municípios.

A manifestação das autoridades governamentais, como é o caso da Secretária do Tesouro Nacional, Sra. Ana Paula Vescovi, indicam que este mecanismo, não gera qualquer efeito orçamentário, na medida em que

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

sustenta que o *"orçamento da seguridade social está aí com um déficit de R$136 bilhões, a DRU desvinculou R$60 bilhões, mas o Tesouro aportou R$136 milhões. Ou seja, foi muito mais do que a DRU. E isso nós vemos aqui até o ano de 2016."*

Não há razão para que este malabarismo de contas persevere, até porque não há a ocorrência de superávit, mas sim de necessidade adicional de financiamento, agravada nos últimos anos pela situação econômica recessiva que impacta negativamente na arrecadação das contribuições sociais.

Além disso, como já reportamos inúmeras vezes, esses recursos capturados pela DRU deveriam compor o FRGPS, não o sendo apenas por uma anomalia legal inconstitucional promovida pelo art. 68 da LC 101/2000, que foi omissa quanto às demais fontes de receitas deste fundo, razão pela qual, sob todos os pontos de vista, deve ser revogada a emenda constitucional que insiste na sua perpetuação bem como reformada a Lei Complementar em comento para fazer incluir, dentre as parcelas descriminadas no art. 68, as mesmas previstas no art. 195 da C.F., corrigindo a vontade primária do Legislador.

g) desconsideração de renúncias e desonerações

Não há como se produzir um diagnóstico fidedigno sobre as contas da Previdência Social, sem considerar o real potencial de financiamento do sistema.

A constante manipulação das contribuições sociais para fins de política econômica, como é o caso da adoção de medidas anticíclicas, por exemplo, não podem trazer para os segurados da Previdência Social e beneficiários da Seguridade Social o ônus que é da sociedade de forma geral.

Não é por outra razão que tanto a Constituição Federal como a legislação infraconstitucional estabelecem a responsabilidade da União como garantidora do pagamento dos benefícios previdenciários.

E não poderia ser diferente, pois se as fontes da seguridade social socorrem o caixa da União, compete a ela a suplementação de eventuais ou sazonais insuficiências financeiras.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O nosso relatório recomenda que seja reavaliada também toda a política de desonerações e de renúncias fiscais, de tal forma que a contribuição equitativa de todos os segmentos econômicos impacte positivamente no resultado da arrecadação das fontes da seguridade social e, por conseguinte, deixe de onerar desproporcionalmente os setores que mais respondem pela arrecadação atualmente.

Um dos exemplos mais gritantes é a desoneração das exportações do agronegócio. A falta de equilíbrio e de distribuição equitativa do custeio importa, necessariamente, maior oneração de outros setores econômicos, como o da indústria, comércio e serviços, o que não é justo.

h) extinção do REFIS na sua concepção atual

Ninguém está livre de problemas financeiros que resultem na suspensão temporária ou permanente do pagamento de tributos.

Todavia, no Brasil, o parcelamento e reparcelamento de dívidas tributárias (REFIS), com perdão de multas, juros e correção monetária e encargos legais, tornou-se algo recorrente, mesmo em períodos de prosperidade econômica.

E esta prática tem se tornado uma constante, fazendo crer que dela muitos contribuintes têm se utilizado de forma deliberada, como política administrativa de planejamento tributário, em prejuízo da seguridade social.

Como nos últimos tempos, a cada intervalo de três ou quatro anos, o Congresso Nacional coloca em pauta matéria legislativa com este objetivo, desconfia-se que muitos contribuintes resolvam, simplesmente, suspender total ou parcialmente o recolhimento obrigatório de seus tributos, confiando que poderão saldá-los em condições mais vantajosas e com generosos parcelamentos, em momento oportuno mais adequado aos seus interesses, que evidentemente não são os da sociedade e muito e menos da seguridade social.

A dívida ativa de natureza previdenciária segundo informações da PGFN seria capaz de suportar só ela, a necessidade adicional de

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



financiamento das despesas previdenciárias de três orçamentos seguidos da seguridade social, pois ultrapassa a casa dos R$ 460 bilhões de reais.

Embora este Congresso Nacional tenha aprovado um novo REFIS neste ano, derivado da Medida Provisória nº 783, de 2017, está claro que está prática é perniciosa e representa um estímulo à sonegação e à livre concorrência, pois além de sonegarem tributos promovem concorrência desleal com os contribuintes adimplentes.



SF/17220.93080-00

O relatório desta CPIPREV defende uma legislação de caráter permanente e ordinário, que contemple as situações realmente justificáveis de suspensão do pagamento dos tributos, para que possam acessar, em condições mais favoráveis, o pagamento parcelado de tributos não recolhidos.

A legislação que é generosa em conceder o perdão de dívidas e oferecer parcelamentos benevolentes aos sonegadores da seguridade social não pode pretender ser rigorosa com o corte da despesa de benefícios dos miseráveis e dos trabalhadores, aposentados e pensionistas desse país. Seria o fim da República, tamanho o contrassenso.

i) fraudes e erros no pagamento de benefícios

Esta CPIPREV, a partir do relato de autoridades do Governo, do Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Federal e do INSS, e de depoimentos recolhidos, constatou que a gestão administrativa para concessão e manutenção de benefícios da Previdência Social está sujeita a fraudes e erros que impactam negativamente as contas do RGPS.

Na maioria dos casos, os crimes não são praticados por segurados comuns, mas por quadrilhas que vêm se especializando em fraudar a Previdência Social.

Neste sentido a relatoria desta CPIPREV recomenda aos órgãos competentes a estruturação de uma estratégia permanente e integrada de combate às fraudes e crimes contra a Previdência Social, nos moldes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, assim como a adoção de mecanismos de verificação e revisão periódica de benefícios, respeitando sempre o sagrado direito do segurado a ampla defesa e ao devido processo legal.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

j) reestruturação das auditorias-fiscais, PGFN, e serviços do INSS

Relatos recolhidos por esta CPIPREV demonstram que a Administração Pública Federal, em que pesem as contingências orçamentárias atuais, precisa apoiar as estruturas de arrecadação, cobrança da dívida ativa, e de prestação de serviços aos segurados do RGPS.

Tais estruturas vêm sofrendo com o contingenciamento de recursos, que prejudicam a arrecadação de contribuições sociais. O objetivo deveria ser o exatamente o inverso, com o fortalecimento das fiscalizações, autuação de sonegadores e maior eficácia na cobrança da dívida ativa.

O grande contingente de servidores do INSS e da Secretaria da Receita Federal do Brasil que poderão, em curto prazo, deixar o serviço ativo, demanda do Poder Executivo uma estratégia que permita não somente que haja a reposição desses servidores – hipótese de aumento de despesa com pessoal, excepcionalizada, inclusive, pela Emenda Constitucional nº 95/2016 – como que haja a adequada transmissão de conhecimentos e experiências. Assim, as instituições preservarão o conhecimento acumulado e evitarão a perda da memória administrativa em relação às questões da Previdência Social.

Além disso, a demora na concessão e revisão de benefícios concedidos em virtude de incapacidade temporária, além de prejudicarem os segurados que necessitam de prestação eficiente desses serviços, implica na manutenção de benefícios que podem não mais atender aos requisitos legais para a sua manutenção.

Por outro lado, o Poder Executivo deve intensificar o uso das tecnologias de informação e inteligência na fiscalização tributária de forma a aumentar a produtividade e eficiência do Fisco, e ampliar os quantitativos de Auditores-Fiscais dedicados à arrecadação da seguridade social, dado o caráter essencial e estratégico dessas receitas para o equilíbrio fiscal e orçamentário da União.

Em virtude disso, esta Relatoria sugere que a CPIPREV recomende ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e ao INSS, o levantamento dos cargos efetivos vagos relativos aos servidores do INSS,

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Auditores-Fiscais do Trabalho e da Receita Federal do Brasil, e Procuradores da Fazenda Nacional, a fim de que seja fixada uma estratégia para a mais rápida reposição desses servidores em prol da arrecadação das contribuições sociais devidas à seguridade social e melhor prestação de serviços aos segurados do RGPS.

Tal medida deve ser acompanhada das providências necessárias, na esfera administrativa e orçamentária, para que a Secretaria da Receita Federal do Brasil, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria da Inspeção do Trabalho e Instituto Nacional do Seguro Social sejam adequadamente dotados da estrutura de pessoal, inclusive o necessário apoio técnico e administrativo às suas atividades de fiscalização e de execução fiscal, e os recursos tecnológicos e físicos compatíveis com tais atividades, em atendimento, inclusive, ao disposto no art. 37, XXII da Constituição Federal, segundo o qual "as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio."

k) cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública

Ao lado do fortalecimento das instituições voltadas à fiscalização de tributos e à execução da dívida ativa tributária, impõe-se a modernização e atualização da própria legislação que rege essa execução fiscal, tema que foi objeto da análise do Consultor Legislativo do Senado Federal Pedro Fernando Nery (DOC 247) e pelo Presidente do SINPROFAZ, Achilles Linhares de Campos Frias (DOC 254) em resposta a questionamentos desta Relatoria.

A reforma da Lei de Execução Fiscal foi proposta ao Congresso Nacional em 2009, quando do encaminhamento, pelo Presidente da República, do Projeto de Lei nº 5.080, de 2009, que "dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências", o qual atualiza e moderniza a execução fiscal regulada pela Lei nº 6.830, de 1980, permitindo a aceleração dos trâmites administrativos e judiciais.

Havendo, assim, proposta em tramitação, cujo conteúdo resulta de estudos realizados por equipes técnicas qualificadas e com o assessoramento de juristas, caberia à Câmara dos Deputados proceder ao

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

exame da matéria, em regime de urgência, para que esta Casa possa então possa se manifestar.

Dessa forma, consideramos necessário que esta CPI encaminhe ao Ministro Chefe da Casa Civil a recomendação de que seja examinada a possibilidade de que o Chefe do Poder Executivo requeira a urgência constitucional para a tramitação do PL nº 5.080, de 2009, a fim de que a tramitação da matéria seja acelerada e a Câmara dos Deputados conclua o seu exame.

SF/17220.93080-00

l) decadência dos débitos originados por contribuições sociais

A Lei nº 8.212, de 1991 estabeleceu seus arts. 45 e 46 que o prazo de decadência dos débitos originários das contribuições da seguridade social era de 10 anos.

Entretanto, o Código Tributário Nacional estabelece no seu art. 173 o prazo decadencial de 05 anos para os créditos de natureza tributária.

Além disso, o parágrafo único do art. 5º, do Decreto-Lei nº 1.569, de 1977, tratava da suspensão da contagem do prazo prescricional para as causas de pequeno valor referente às execuções fiscais e créditos tributários.

A alegação era de que o referido Decreto-Lei seria de natureza processual e assim sua matéria não estaria sob a reserva da lei complementar.

Em face desta dicotomia legal, o STF, em sessão plenária de 11 de junho de 2008, deliberou por negar provimento aos Recursos Extraordinários nº 556664, 559882, 559943 e 560626, que declararam inconstitucionais os artigos 45 e 46 da Lei 8.212, de 1991, reconhecendo que apenas **lei complementar** pode dispor sobre normas gerais em matéria tributária.

A inconstitucionalidade reconhecida Supremo Tribunal Federal originou a Súmula Vinculante nº 08 que dispõe: "*são* inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-lei 1569/77 e os artigos 45 e 46 da Lei 8.212/91, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário".

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



Assim, na sistemática atual, após o transcurso de cinco anos estão prescritos os créditos de natureza tributária originados pelo não pagamento de contribuições sociais devidas à seguridade social.

Os artigos da Lei nº 8.212, de 1991, mesmo se fossem restabelecidos pela via de lei complementar, não seriam mais contemporâneos.

A cobrança da dívida ativa da seguridade social deve estar em harmonia com o prazo de carência estabelecido para a concessão dos benefícios de prestação continuada de aposentadoria do RGPS sob pena de subtração de receitas que compõem o salário-de-contribuição do segurado.

A CPIPREV defende, portanto, que seja imediatamente corrigida esta distorção, para que a lei complementar harmonize o prazo de prescrição e decadência desses créditos com o prazo de carência definido para concessão do benefício de aposentadoria pelo RGPS, que atualmente é de 15 anos.

m) classificação dos créditos tributários em discussão na órbita administrativa e judicial

Durante os trabalhos da CPIPREV ficou demonstrada a dificuldade de se aferir com precisão os processos administrativos e judiciais que envolvem a discussão de passivos tributários originados pelo não pagamento de contribuições sociais devidas pela seguridade social.

Neste sentido foram as respostas a requerimentos destinados aos Tribunais Regionais Federais – TRFs.

Assim, recomenda a relatoria desta CPIPREV aos órgãos do Poder Judiciário, que na distribuição dos feitos judiciais relativos às execuções fiscais seja procedida a classificação da espécie de tributo e do valor executado, de tal forma que estas informações possam servir de orientação à formulação de políticas tanto por parte do Poder Executivo, como de medidas legislativas que posam ser adotadas pelo Poder Legislativo, e de outras medidas a cargo do Poder Judiciário.

Da mesma forma, recomenda-se que a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) promova as adequações e os procedimentos administrativos necessários no âmbito do processo administrativo fiscal,

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

para o cumprimento deste intento, assim como a Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN) se esforce para assim proceder.

n) aparelhamento e fortalecimento dos órgãos responsáveis pelo Processo Administrativo Fiscal

A falta de estrutura adequada nos órgãos de julgamento dos recursos em processo administrativo fiscal implica postergar decisão administrativa que impacta na arrecadação de contribuições sociais.

Em auditoria conjunta realizada pelo TCU e CGU – (Processo TC 011.645/2015-6), ficou demonstrada a precariedade e falta de transparência com que os processos administrativos fiscais são tramitados e julgados naquele órgão administrativo, que envolvem valores de R$ 567,9 bilhões, distribuídos em 118.324 processos (posição em outubro/2015).

No ritmo atual, segundo o relatório, o CARF levaria **77 anos** para julgar todo o estoque de recursos caso novos processos não fossem apresentados para sua análise.

Lembramos que o processo administrativo fiscal implica a suspensão da exigibilidade dos tributos até o desenlace administrativo final com o julgamento do caso pelo CARF. Mas não é só isso, pois o fim do processo administrativo fiscal implica, via de regra, o início do contencioso judicial, que leva mais um longo período para ter solução definitiva.

Tal expediente, na forma como está previsto atualmente em nossa legislação, é um estímulo à sonegação e representa a subtração de importantes recursos à seguridade social.

Recomenda-se ao TCU; ao Ministro da Fazenda e ao Secretário da Receita Federal do Brasil que em caráter emergencial reforcem a estrutura desses órgãos e promovam mutirões para o julgamento de todos os recursos administrativos que envolvam contribuições sociais até o fim do ano de 2018, além de implementarem imediatamente as determinações contidas no Acórdão nº 1076/2016 – TCU – Plenário.

II. Proposições Legislativas sugeridas como de iniciativa da CPIPREV

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

A fim de materializar as considerações e conclusões finais desta Comissão Parlamentar de Inquérito CPIPREV, esta Relatoria apresenta, na forma dos Anexos I e II a este Parecer, proposições legislativas a serem objeto de exame e consideração pelos Membros do Congresso Nacional.

Essas proposições, por não dependerem da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, poderão ser sua tramitação iniciada de imediato, e irão contribuir, em nosso entender, para a solução dos problemas apontados e causas das eventuais insuficiências financeiras presentes na Seguridade Social e na Previdência Social, e para reduzir, se não eliminar, os desvios de recursos ainda hoje presentes e que dão causa a parte do chamado "déficit" da Previdência Social e da própria Seguridade Social.

Assim, são apresentadas as seguintes proposições de autoria da CPIPREV:

a) **Projeto de Lei do Senado** de autoria da CPIPREV para alterar os art. 15 e 22 da Lei nº 8.212, de 1991, regulamentando o disposto no art. 7º XXVII e art. 194, parágrafo único, V da Constituição e permitindo a busca do pleno emprego (art. 170, VIII) e a redução da informalidade;

b) **Proposta de Emenda à Constituição** de iniciativa da CPIPREV para alterar os art. 114 e 195 da Constituição, dispondo sobre a competência da Justiça do Trabalho para a execução de ofício das contribuições previdenciárias incidentes sobre verbas remuneratórias pagas sem o pertinente recolhimento, mesmo quando os vínculos somente sejam reconhecidos e declarados na sentença, para que seja fato gerador das contribuições previdenciárias a mera prestação de trabalho remunerado (remunerações "devidas") e para impor a obrigatoriedade de registro das contribuições previdenciárias atinentes ao trabalhador, assim que a sentença homologatória de cálculos de liquidação (dessas mesmas contribuições) não mais comporte questionamento.

c) **Proposta de Emenda à Constituição** de iniciativa da CPIPREV para inserir o art. 76-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a não aplicação da Desvinculação de Receitas da União de que trata o art. 76 do às receitas da

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

seguridade social, para inserir o novo art. 195-A, dispondo sobre o Conselho Nacional de Seguridade Social, e a compensação de renúncias fiscais de receitas da seguridade social, e para alterar o art. 195 da Constituição, dispondo sobre a decadência e prescrição das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II.

d) **Proposta de Emenda à Constituição** de iniciativa da CPIPREV para inserir dispor sobre o limite máximo de benefícios do Regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição e seu reajustamento, fixando-o em R$ 9.370,00 (nove mil trezentos e setenta reais);

e) **Projeto de Lei do Senado**, de iniciativa da CPIPREV que altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para aumentar as penas e eliminar, no caso de pagamento do tributo devido, a possibilidade de extinção de punibilidade dos crimes contra a ordem tributária e para criar causas de redução de pena.

f) **Proposta de Emenda à Constituição** de iniciativa da CPIPREV para alterar os arts. 109, 114, 149, 167, 195 e 250 da Constituição, dispõe sobre a realização de auditoria pública da seguridade social e da dívida pública e dá outras providências.

g) **Requerimento,** de iniciativa da CPIPREV, nos termos do art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal, para que o Tribunal de Contas da União execute inspeção sobre a validade e adequação do modelo e fórmulas atuariais adotados pelo Poder Executivo para o cumprimento do disposto no art. 4º, § 2º, IV, "a" da Lei Complementar nº 101,de 2000.

h) **Projeto de Lei do Senado**, de iniciativa da CPIPREV que dispõe sobre os crimes contra a Previdência Social.

i) **Projeto de Lei do Senado - Complementar**, de iniciativa da CPIPREV que altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer regras de anistia, remissão, transação e parcelamento dos créditos tributários;

III. Encaminhamentos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Por fim, sugerimos os seguintes encaminhamentos, para análise e adoção das providências e iniciativas cabíveis nos respectivos âmbitos de competência:

a) encaminhamento de cópia do Relatório Final desta CPI aos seguintes órgãos:

1. Casa Civil da Presidência da República;
2. Ministério da Fazenda;
3. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
4. Ministério da Justiça;
5. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
6. Instituto Nacional do Seguro Social;
7. Secretaria de Previdência;
8. Secretaria do Tesouro Nacional;
9. Secretaria da Receita Federal do Brasil;
10. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF);
11. Conselho Nacional de Previdência Social;
12. Departamento de Polícia Federal;
13. Ministério Público Federal;
14. Ministério Público do Trabalho;
15. Tribunal de Contas da União;
16. Governadores, Assembleias Legislativas dos Estados e Câmara Legislativa do Distrito Federal;
17. Prefeitos Municipais e Câmara de Vereadores Municipais;
18. Universidades Públicas Federais e Estaduais.

b) ao Ministro Chefe da Casa Civil, que examine a possibilidade de que o Chefe do Poder Executivo requeira a urgência constitucional para a tramitação do Projeto de Lei nº 5.080, de 2009, que "dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências", em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual atualiza e moderniza a execução fiscal regulada pela Lei nº 6.830, de 1980, permitindo a aceleração dos trâmites administrativos e judiciais;

c) ao Ministro Chefe da Casa Civil e ao Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, que elaborem estudos com vista a aferir, conclusivamente, sobre os impactos e externalidades

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

geradas pelo SIMPLES Nacional na geração de empregos e redução da informalidade, por setor (produção industrial, comércio e serviços), e sua vantagem sob a perspectiva econômica e fiscal para a sociedade, inclusive sob a perspectiva da redistribuição de renda e redução da pobreza, vis a vis as renúncias fiscais dele resultantes;

d) ao Ministro da Fazenda e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que reexaminem o modelo adotado para elaboração das avaliações atuariais do RGPS e do RPPS da União empregados para os fins do disposto no art. 4º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às projeções de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), produtividade, indicadores demográficos, taxas de mortalidade e sinistralidade, receitas e despesas com benefícios presentes e futuros, e demais fatores relevantes, a fim de que sejam corrigidos os erros de estimativa apontados por este Relatório.

e) ao Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) para propor:

1. uma reavaliação das premissas utilizadas pelo órgão relativamente a inclusão das despesas com RPPS (servidores civis e militares) à conta da seguridade social, observadas as considerações legais e constitucionais descritas neste relatório;

2. a apuração da inclusão de programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo Federal no orçamento da seguridade social, conforme descrito neste relatório;

3. verificação imediata das determinações contidas no Acórdão nº 1076/2016 – TCU – Plenário, relativamente ao CARF, informando ao Senado Federal as providências adotadas.

4. A avaliação das diferentes visões metodológicas descritas neste Parecer, com apresentação de uma metodologia que unifique dados e resultados do sistema previdenciário brasileiro, com envio ao Presidente do Senado Federal para que possa ensejar a apresentação de proposição legislativa.

f) Ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que promova de forma habitual e permanente o cadastro do corpo de servidores civis da União e seus dependentes legais para permitir

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

uma projeção atuarial adequada do Regime Próprio de Previdência Social da União.

g) **A**o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que viabilize no âmbito dos três poderes a criação da Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social da União, em cumprimento aos comandos legais existentes.

h) ao Presidente do Senado Federal, para que mantenha disponível permanentemente no sítio eletrônico do Senado Federal:

1. a íntegra deste relatório da CPIPREV;
2. cópia de todos os requerimentos e dos documentos e respostas recebidos pela CPI;
3. as notas taquigráficas das sessões realizadas pela CPIPREV.

Sala da Comissão, em de _____ de 2017.

Senador Paulo Paim
Presidente da CPIPREV

Senador Telmário Mota
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador Hélio José
Relator da CPIPREV

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

ANEXO I

SF/17220.93080-00

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº _____, DE 2017
(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

Altera os art. 15 e 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para estabelecer nova definição de empresa, bem como dispor sobre o aumento ou redução de sua contribuição à Previdência Social, na forma que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"**Art. 15** .....

I - empresa – as pessoas jurídicas enumeradas no art. 44 do Código Civil, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional em relação aos segurados obrigatórios que lhes prestam serviços; " (NR)

"**Art. 22** .....

.....

§ 16. A alíquota de contribuição de que trata o inciso I do *caput*:

I - será aumentada em um ponto percentual, a partir de 1º de janeiro de 2019, sempre que a empresa reduzir, em 5% (cinco por cento), ou mais, seu quadro de pessoal, utilizando-se, para tanto, o indicador representado pela relação entre a média mensal do número de empregados verificada num determinado ano com a do ano imediatamente anterior, respeitada a alíquota máxima de 25% (vinte e cinco por cento); ou

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

II - será reduzida em um ponto percentual, a partir de 1º de janeiro de 2019, sempre que a empresa aumentar, em 5% (cinco por cento), ou mais, seu quadro de pessoal, utilizando-se, para tanto, o indicador representado pela relação entre a média mensal do número de empregados verificada num determinado ano com a do ano imediatamente anterior, respeitada a alíquota mínima de 15% (quinze por cento).

§ 17 Para a obtenção do cálculo da relação estipulada nos incisos I e II do § 16 deste artigo serão utilizados os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED – do Ministério do Trabalho ou outro que venha a substituí-lo. ” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Uma das conclusões do Parecer final da CPI da Previdência Social, realizado neste ano de 2017, é de que para solucionar problemas do sistema de proteção social brasileiro não é suficiente e nem adequado reduzir o alcance dos benefícios e serviços prestados neste campo de atuação estatal, **sendo imperativo, por questões de justiça social, tornar mais eficiente a arrecadação das contribuições sociais que servem para o financiamento da Seguridade Social**.

O presente projeto de lei visa, a um só tempo, levar a efeito a norma constitucional presente no art. 7º, inciso XXVII, que prevê como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, a **“proteção em face da automação, na forma da lei”;** e atender ao dispositivo do art. 194, parágrafo único, inciso V, que estabelece como um dos objetivos da Seguridade Social a **“equidade da participação no custeio”** – ou, parafraseando as conclusões da CPI da Previdência Social, que “**todos paguem para que todos paguem menos** e possamos alcançar um maior desenvolvimento para o País a partir da manutenção e até ampliação nas épocas de crise, de programas sociais eficientes e de proteção aos mais vulneráveis”.

Intenta-se, como propõe o estudo do Auditor-Fiscal da Receita Federal e Mestre em Direito, Ivan Kertzman (2012), a propositura de um

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

modelo adequado de custeio da previdência social, "que traga vantagens em relação à tributação sobre a folha de pagamento, especialmente no que se refere à simplificação tributária, à aproximação ao princípio da justiça tributária e aos reflexos no mercado de trabalho e na própria sociedade".

O objetivo é, na esteira do pensamento de Castro e Lazzari (2017) ao citar estudo da ANFIP sobre as possibilidades de melhoria no sistema brasileiro de proteção social, buscar "promover a otimização da arrecadação em vez de focar na redução de benefícios".

Neste sentido, visa o projeto alterar a Lei de Custeio da Seguridade Social em dois de seus dispositivos.

Sobre **o artigo 15 e seu inciso primeiro**, é proposta a sua conformação às novas nomenclaturas das pessoas jurídicas de direito privado constantes do Código Civil de 2002, pois a Lei previdenciária, sendo de 1991, ainda se refere a "firma individual ou sociedade", sendo oportuna a alteração para contemplar todas as espécies de pessoas jurídicas do art. 44 do referido Código. Evita-se, com isso, qualquer divergência interpretativa acerca de quais pessoas jurídicas são contribuintes da Seguridade Social.

Quanto ao segundo dispositivo legal – **o artigo 22** – a alteração tem maior envergadura. Tenciona-se, com a proposta, **gerar tratamento tributário mais justo** às empresas que promovem a criação de novos empregos e a formalização dos vínculos laborais em detrimento de suas congêneres que, contrariamente a isso, causem o aumento nas taxas de desemprego.

A esse respeito, o plano de fundo para a proposta é a conjuntura econômica atual, pois as estatísticas oficiais do CAGED e as pesquisas do IBGE apontam para um número alarmante de **14 milhões de desempregados**, que embora não tenha apresentado aumento nos últimos meses, também não indica um decréscimo significativo, é dizer, encontra-se estacionário, merecendo portanto a atenção dos Poderes constituídos para sua solução em regime de prioridade máxima, em razão de suas consabidas consequências negativas para o conjunto da sociedade.

Em tempos de desemprego em níveis nunca antes atingidos, surge outro fenômeno social de negativas repercussões: a informalidade do

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



trabalho realizado de forma precária, "sem registro", mediante "biscates", ou "bicos", na condição de "free lancers", etc., por força da necessidade de "colocar o pão na mesa da família."



SF/17220.93080-00

Kertzman (2012) aponta que "a informalidade, por sua vez, traz impactos indesejáveis para a própria seguridade social, uma vez que menos pessoas estão abrangidas por cobertura do seguro público obrigatório, podendo necessitar no futuro das prestações assistenciais não contributivas. Com isso, acresce-se o gasto da seguridade e diminui-se a sua receita." E arremata: "obviamente, o maior ganho do empresariado com a informalidade está na sonegação dos tributos sobre a folha de pagamento, já que grande parte dos direitos trabalhistas é preservada."

O crescimento e a manutenção de um alto nível percentual do desemprego têm, como se sabe, mais de um motivo. O revés da economia, causado pela queda do consumo interno e das exportações, é um deles, indubitavelmente. Quando uma empresa tem problemas relacionados ao seu faturamento, tende a reduzir custos, e a visão de que a "folha de pagamento" é um destes custos, leva a uma diminuição dos postos de trabalho.

Porém, há outros fatores que contribuem para o aumento do desemprego, entre os quais a automação dos postos de trabalho e a transformação de trabalhadores formalizados em trabalhadores precarizados, informais, "sem registro" e sem contribuição à Seguridade Social.

Acerca da automação, deve-se ter em vista, como aludem Santos e Soares (2015), que "a evolução da ciência e da tecnologia é fundamental para o desenvolvimento de um país", pelo que não há como se posicionar contrariamente a ela; porém, "é crucial definir uma política de proteção em face da automação em harmonia com a Constituição brasileira". Ainda segundo o mesmo estudo, é curial conjugar os esforços especialmente na geração e/ou preservação de empregos sem prejudicar os avanços científicos e tecnológicos, e estes, por sua vez, devem se voltar "prioritariamente para a solução dos problemas brasileiros inclusive os sociais, destacadamente o desemprego tecnológico em face do qual se deve dar proteção em face da automação do sistema produtivo nacional e regional".



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Concluem Santos e Soares que uma das saídas possíveis para a eficácia do preceito constitucional seria "instituir programa de concessão de benefícios fiscais e financeiros por parte de órgãos e entidades da Administração Federal a projetos que mantenham nível razoável de emprego".

Tenha-se por base o ramo das instituições financeiras, um dos mais visíveis casos de desemprego estrutural causado pela automação – acompanhado de taxas de lucros cada vez maiores, ano após ano. Segundo Corrêa (2012), ao citar Larangeira,

"o setor bancário passou por uma transformação radical nos últimos 20 anos em decorrência do extenso processo de informatização, bem como de mudanças estruturais no setor – como a terceirização –, de modo que se constitui em um caso ilustrativo das implicações sociais da automação do trabalho. Se, de um lado, os terminais de autoatendimento desempregaram caixas bancários humanos, de outro lado, empregados terceirizados precarizaram as relações de trabalho neste ramo profissional."

Portanto, paralelamente à automação, a informalidade nas relações de trabalho é fator que deve ser considerado.

Há, segundo os dados levantados pela CPI da Previdência Social, cerca de **16 milhões de trabalhadores "sem carteira assinada"** e que, com isso, correm grave risco de estarem desprotegidos quanto a eventos como doença, invalidez, maternidade e todos os outros riscos sociais descritos no art. 201 da Constituição.

Urge, portanto, o cumprimento do preceito constitucional que determina que se proceda à busca do pleno emprego (Constituição, art. 170, VIII).

Outra conclusão importante da CPI da Previdência Social é a de que "não há uma ação coordenada do Governo para o combate à informalidade dentro das empresas legalmente constituídas".

Tal estado de coisas acarreta, a um só tempo:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



- **maiores encargos aos cofres públicos**, em razão do aumento dos requerimentos de seguro-desemprego, de aposentadorias e outros benefícios da Seguridade Social; e

- **o agravamento do quadro já muito severo de risco à subsistência de milhões de brasileiros**, que passam a ter de lutar para obter nova colocação não pela conjuntura econômica, mas por políticas de "downsizing" que acarretam o chamado "desemprego estrutural" sem qualquer preocupação com os impactos desta política empresarial no que tange às repercussões no tecido social e nas contas públicas.



SF/17220.93080-00

Não se compreende como razoável que empresas que fomentam o crescimento de empregos tenham **o mesmo tratamento** que outras que produzam desemprego ou subemprego.

Concordando com Fábio Zambitte Ibrahim (2010) 65F[73], acredita-se que contratações formais de novos empregados pelas empresas dependem de outros fatores, como aumento da demanda, aumento de crédito disponível, melhoria das taxas de juros e que não é papel da previdência social a geração de empregos com o aviltamento de seus recursos.

Para tanto, frisa-se a comparação entre duas empresas atuantes no mesmo ramo, quando uma delas reduz custos a partir de medidas de "downsizing" ou precarização de seus trabalhadores, de certa forma busca prevalecer em comparação a seus concorrentes tentando baixar o preço final de seu produto "às custas dos cofres públicos" – a sociedade então terá de cobrir os gastos com seguro-desemprego e demais benefícios sem qualquer participação "a maior" da empresa que desemprega em massa.

Desta forma, entende-se, tal como Castro e Lazzari (2017), que "a questão da justiça tributária é uma das mais importantes a serem buscadas na sociedade brasileira". E aí reside a proposta legislativa em epígrafe.

Como bem recorda Kertzman (2012), a Emenda Constitucional nº 20/1998 inseriu o § 9° ao artigo 195 da Constituição, dispondo que **"as contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra".**

[73] IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Parafiscalidade - Ascensão e Queda das Contribuições Sociais. Porto Alegre: Magister, 2011.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Por tal razão, sugere-se que se adote não uma só alíquota incidente sobre a folha de pagamento de todas as empresas, como atualmente, mas **a aplicação de um critério progressivo/regressivo da alíquota básica de 20%, com aumento ou redução desta de acordo com a participação das empresas no aumento ou redução do desemprego**.

Não há, na proposta, criação de nova contribuição, nem alteração do fato gerador da contribuição "patronal", mas apenas a adequação da alíquota às oscilações das variáveis empregabilidade/desemprego/precarização do trabalho.

Outro aspecto a ser frisado é que **a proposta em questão não abrange as pessoas optantes pelo sistema SIMPLES Nacional**, pois estas são tributadas na forma da Lei Complementar nº 123, de 2006 e não na forma da Lei nº 8.212/91.

Os dados a serem considerados são os do CAGED, o qual serve como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais, de modo que não há necessidade da criação de novos indicadores.

E, tendo em vista que as contribuições das empresas são realizadas e comprovadas através do sistema GFIP/GPS, não haverá exigência de maior dispêndio de pessoal ou recursos financeiros por parte da Receita Federal para checar a correção da alíquota, ou seja, eventuais incorreções no recolhimento das contribuições poderão ser facilmente constatadas e estarão sujeitas à cobrança mediante o devido processo legal de apuração do crédito e execução fiscal, conforme já disciplinado no Código Tributário Nacional e na própria Lei nº 8.212/91.

O aumento de arrecadação, em caso de aprovação da proposta, é garantido, na medida em que as empresas que empregarem mais pessoas estarão aumentando o número de contribuintes segurados, ampliando, ademais, a proteção social populacional em termos absolutos, o que acaba por cumprir mais um objetivo fundamental da Seguridade Social – o da universalidade do atendimento e da cobertura (Constituição, art. 194, parágrafo único, inciso I).

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

E, no caso das empresas que praticarem o desemprego em larga escala, terão de arcar com alíquotas maiores em caráter progressivo, **a exemplo do que já ocorre com a contribuição que financia os benefícios por acidentes do trabalho (GILRAT), cuja alíquota é móvel em razão do chamado Fator Acidentário de Prevenção (FAP).**

Assim, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, registra-se que **a medida em tela não ocasiona renúncia de receitas tributárias**. Pelo contrário, a majoração de alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta terá impacto positivo na arrecadação dessas contribuições.

Por derradeiro, importante frisar que a proposta propõe a majoração de alíquotas para 2019, respeitando a norma constante do art. 195, § 6º, da Constituição (princípio da anterioridade tributária aplicável às contribuições sociais).

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2017.

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

Senadores Titulares da CPIPREV

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

SF/17220.93080-00

_____

REFERÊNCIAS CITADAS

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
CORRÊA, Gilson César Pianta. Tecnologia, automação e desemprego no setor bancário brasileiro (1986 – 2000). Revista Organização Sistêmica | vol. 2, n. 1. Jul/Dez. 2012. Disponível em https://www.uninter.com/revistaorganizacaosistemica/index.php/.../article/.../136/50. Acesso em 31 jul. 2017.
KERTZMAN, Ivan. Desoneração da Folha de Pagamento. São Paulo: LTr, 2012.
IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Parafiscalidade - Ascensão e Queda das Contribuições Sociais. Porto Alegre: Magister, 2011.
SILVA, Roseniura; SOARES, Érica. O direito à proteção em face da automação e desemprego tecnológico: parâmetros constitucionais para regulamentação. Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Disponível em http://www.ufsm.br/congressodireito/anais. Acesso em 31 jul. 2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

ANEXO II

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017
(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

SF/17220.93080-00

Amplia a competência da Justiça do Trabalho para abranger a execução de ofício das contribuições previdenciárias incidentes sobre parcelas remuneratórias pagas no curso do vínculo de trabalho, sem os correspondentes recolhimentos; amplia as hipóteses de incidência da contribuição previdenciária para também abranger as parcelas remuneratórias devidas no curso do vínculo, e compele o INSS a proceder ao registro das contribuições previdenciárias objeto de execução da Justiça do Trabalho no cadastro pertinente.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 114, inciso VIII, da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 114**. .....
(...)
VIII - a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, *a* , e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir, inclusive as incidentes sobre verbas remuneratórias já pagas pelo tomador do trabalho sem os correspondentes recolhimentos, mesmo quando os vínculos empregatício ou autônomo sejam reconhecidos e declarados somente na prolação;"

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Art. 2º Dê-se nova redação à alínea *a* do inciso I do art. 195 da CF, nos seguintes termos:

"**Art. 195.** .....
I – .....
a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho **devidos**, pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;"

Art. 3º Acrescente-se o § 13º ao art. 195 da CF, com a seguinte redação:

"§ 13º Transitadas em julgado as sentenças a que se refere o art. 114, VIII, assim que promovidas as respectivas liquidações e se instaurem as execuções, o INSS obriga-se a proceder às averbações dos tempos de contribuição nelas reconhecidos e declarados."

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

I – Competência para a execução de ofício das contribuições previdenciárias incidentes sobre verbas remuneratórias pagas sem o pertinente recolhimento, mesmo quando os vínculos somente sejam reconhecidos e declarados na sentença.

A Constituição Federal, na redação que lhe foi conferida pela EC n° 45/2004, preceitua, em seu art. 114, *caput* e incisos I, VIII e IX, que:

> *"Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:*
> *I – as ações **oriundas** da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*
> *(...)*
> *VIII – a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;*
> *IX – outras controvérsias **decorrentes** da relação de trabalho, na forma da lei."*

Na verdade, os preceitos dos incisos VIII e IX, ainda que diversamente posicionados, já eram previstos desde antes da EC n° 45. Por

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

outro lado, por força do inciso I, passou para a competência da Justiça do Trabalho a solução de todos os conflitos em que se contraponham os sujeitos de toda e qualquer relação de trabalho (por isso mesmo, **oriundos** da relação de trabalho), e não meramente de emprego, apenas excetuadas as que envolvam os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo ou em comissão, que foram ressalvadas quando da votação da Emenda no Senado.

SF/17220.93080-00

Desde a inicial atribuição da competência à Justiça do Trabalho para a execução, de ofício, das contribuições previdenciárias, com idêntica redação, então no § 3º do mesmo art. 114, por força da inclusão promovida pela EC n° 20/98, estabeleceu-se acerba discussão a propósito de seu alcance: se ela era restrita apenas às contribuições incidentes sobre as verbas salariais, a serem pagas, objeto de sentença condenatória ou homologatória de acordo ou se também alcançava as contribuições incidentes sobre parcelas salariais pagas no curso do vínculo empregatício apenas reconhecido por ocasião da sentença e as pagas "por fora", sem o pertinente recolhimento.

A jurisprudência do TST, de início, acabou por se firmar no sentido mais abrangente, como o revela a redação inicialmente conferida ao item I da Súmula 368 pela Resolução n. 125, de 05/04/2005:

> *368. DESCONTOS PREVIDENCIÁRIOS E FISCAIS. COMPETÊNCIA. RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO. FORMA DE CÁLCULO.*
> *I – A Justiça do Trabalho é competente para determinar o recolhimento das contribuições previdenciárias e fiscais provenientes das sentenças que proferir. A competência da Justiça do Trabalho para execução das contribuições previdenciárias alcança as parcelas integrantes do salário de contribuição, pagas em virtude de contrato de emprego reconhecido em juízo, ou decorrentes de anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, objeto de acordo homologado em juízo (ex- OJ 141 da SBDI-1 – inserida em 27.11. 1998)*
> *(...)*
> *Com o decorrer do tempo, constatou-se que os valores das contribuições recolhidos em execuções, em decorrência dos salários recebidos durante o vínculo apenas reconhecido na sentença, estariam sendo encaminhados para "conta única" da Previdência, sem que fossem vinculados a cada um dos trabalhadores, exigindo-se que esses postulassem e provassem, administrativa ou judicialmente (junto à Justiça Federal), em face da Previdência, uma vez mais, o reconhecimento do tempo de serviço que já fora assentado no âmbito da Justiça do Trabalho.*

Após diversas tentativas para resolver essa situação junto à Previdência, sem sucesso, o Tribunal Superior do Trabalho, alterando a

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

jurisprudência que se sedimentara em seu âmbito, resolveu abdicar da competência para a execução das contribuições devidas sobre parcelas recebidas no curso do vínculo, revertendo sua orientação, para aderir à corrente que propugnava pela competência mais restrita.

O fato é que se promoveu alteração na redação do inciso I da Súmula 368, pela Resolução 138/2005, publicada nos DJ's de 23, 24 e 25.11.2005, que passou a ter o seguinte teor:

> *I – A Justiça do Trabalho é competente para determinar o recolhimento das contribuições fiscais. A competência da Justiça do Trabalho, quanto à execução das contribuições previdenciárias, limita-se às sentenças condenatórias em pecúnia que proferir e aos valores, objeto de acordo homologado, que integrem o salário-de-contribuição. (ex-OJ 141 da SBDI-1 – inserida em 27.11.1998)*

Inconformada, a Previdência Social teria atuado para que houvesse expressa previsão legal da competência material da Justiça do Trabalho para a execução das contribuições previdenciárias não recolhidas no curso do vínculo empregatício apenas reconhecido na sentença.

O certo é que veio a lume nova redação conferida ao parágrafo único do art. 876 da CLT, pela Lei n° 11.457/2007 (Lei da "Super-Receita"), prevendo a execução de ofício das contribuições sociais, "*inclusive sobre os salários pagos durante o período contratual reconhecido*".

Estava, portanto, afastada qualquer dúvida que pudesse subsistir quanto à abrangência dessa competência por conta apenas do disposto no inciso VIII do art. 114 da Constituição, porquanto existe expressa autorização constitucional, no inciso IX da mesma norma, para instituição, por lei, de novas competências para a Justiça do Trabalho no tocante a controvérsias **decorrentes** das relações de trabalho, como é o caso.

A interpretação literal, histórica, sistemática e teleológica do art. 114, não pode conduzir a outra conclusão senão a de que as controvérsias **decorrentes** das relações de trabalho, referidas no inciso IX, outras não poderão ser senão as que contraponham ao menos um de seus sujeitos a terceiro, tendo como substrato a referida relação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Com efeito, os conflitos **oriundos** da relação de trabalho são os cogitados no inciso I, em que se contrapõem os próprios sujeitos da relação de trabalho, evidentemente tendo por fulcro a mesma relação.

O constituinte previu expressamente a possibilidade de atribuição de competência à Justiça do Trabalho para dirimir conflitos **decorrentes** da relação de trabalho, mediante previsão legal nesse sentido (no inciso IX), sendo certo que algumas dessas hipóteses foram, desde logo, contempladas em diversos incisos do art. 114 pelo constituinte derivado por ocasião da EC n° 45. Um desses casos é exatamente o do inciso VIII, em que se contrapõem o empregador e a Previdência, por conta de uma relação de trabalho.

Não obstante parecesse elidida a divergência, o TST persistiu na posição externada na derradeira redação que conferira ao item I da Súmula 368.

Pouco tardou para que, em face de agravo de instrumento desprovido, em decisão na qual o TST aplicou tal entendimento, o INSS interpusesse recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, pelo qual vindicou o reconhecimento da competência da Justiça do Trabalho também para a execução, de ofício, das contribuições previdenciárias incidentes sobre verbas salariais pagas no curso de vínculo empregatício apenas reconhecido na sentença.

Reconhecida a repercussão geral, foi proferida decisão Plenária pelo STF, sendo deliberada, ademais, a instituição de súmula vinculante, que posteriormente veio a ser editada.

A ementa teve a seguinte dicção:

> *Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Competência da Justiça do Trabalho. Alcance do art. 114, VIII, da Constituição Federal.*
> *1. A competência da Justiça do Trabalho prevista no art. 114, VIII, da Constituição Federal alcança apenas a execução das contribuições previdenciárias relativas ao objeto da condenação constante das sentenças que proferir.*
> *2. Recurso extraordinário conhecido e desprovido.*
> *(STF, TP, RE 569.056-3/PA, Rel. Min. MENEZES DIREITO, j. 11.09.2008, DJ 11.12.2008)*

Ao final, constou do “Extrato da Ata”~

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> *"Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, desproveu o recurso. Em seguida, o Tribunal, por maioria, aprovou proposta do Relator para edição de súmula vinculante sobre o tema, e cujo teor será deliberado nas próximas sessões, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que reconhecia a necessidade de encaminhamento da proposta à Comissão de Jurisprudência. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Carlos Britto e Joaquim Barbosa. Falou pela Advocacia- Geral da União o Dr. Marcelo de Siqueira Freitas, Procurador-Geral Federal. Plenário, 11.09.2008." (destaquei)*

Algum tempo depois, com votos vencidos do Min. Dias Toffoli e da Min. Rosa Weber, foi editada a Súmula Vinculante nº 53, com a seguinte dicção: "*A competência da Justiça do Trabalho prevista no art. 114, VIII, da Constituição Federal alcança a execução de ofício das contribuições previdenciárias relativas ao objeto da condenação constante das sentenças que proferir e acordos por ela homologados*".

É fácil verificar que a Súmula em tela limitou-se a assentar que o inciso VIII do art. 114 da Constituição não autoriza a execução de oficio das parcelas remuneratórias pagas "por fora" ou mesmo no curso do vínculo reconhecido apenas na sentença (inclusive em acordos homologados), porém não afastou a competência, para tanto, resultante da conjugação do inciso IX com o parágrafo único do art. 876 da CLT.

Não obstante, como decorrência da Súmula, acabou por se sedimentar o entendimento de que a Justiça do Trabalho não teria competência para a execução de ofício de tais contribuições previdenciárias.

Isso acarretou um enorme retrocesso, lesivo à Previdência e, sobretudo, aos próprios trabalhadores.

Com efeito, em razão disso, posteriormente, o trabalhador tem e terá que vindicar pela via administrativa, junto à Previdência Social, ou judicial, junto à Justiça Federal, que sejam realizados recolhimentos que, desde logo, poderiam ser exigidos nos autos do processo trabalhista em que sejam reconhecidos o vínculo empregatício ou o pagamento de salários "por fora".

Atualmente, são ajuizadas mais de 3 milhões de ações trabalhistas anuais no Brasil, sendo que, em grande parte, senão na maior delas, são

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

vindicados o reconhecimento do vínculo empregatício – dado o alto grau de irregular informalidade – ou o reconhecimento da existência de pagamentos de salários oficiosos ("por fora") – prática espúria, que grassa nas relações de emprego, ambas com o exato propósito de furtarem-se as partes, sobretudo o empregador, à tributação, notadamente das contribuições previdenciárias.

Diversamente do que intuído na decisão da Excelsa Corte, em todos esses casos, em regra, há de ser assentada qual a evolução salarial do empregado, posto que, normalmente, ele pretende a apuração de outras verbas trabalhistas calculadas com base nos salários, ou de diferenças dessas verbas, que lhe sejam devidas em face do reconhecimento do vínculo ou de pagamentos "por fora" (v.g.: FGTS, férias, décimos terceiros salários).

O pedido (ou causa de pedir) de reconhecimento do vínculo ou de pagamentos "por fora", via de regra, vem acompanhado, além de pedidos de recebimento de outras verbas trabalhistas (ou diferenças) que disso decorram, também do pedido de registro na CTPS da realidade do vínculo, notadamente da evolução salarial. É dizer: em geral, elucida-se, nos autos do processo trabalhista, qual tenha sido ao longo do tempo a remuneração mensal efetivamente percebida pelo trabalhador e, assim, quais as bases de cálculo para as contribuições previdenciárias que não foram oportunamente recolhidas, cuja responsabilidade, ressalte-se, por força de lei, é toda do empregador, inclusive no que toca à cota obreira (Lei n° 8.212/91, art. 33, § 5º).

A propósito, embora o reconhecimento do vínculo empregatício tenha carga predominantemente declaratória, em regra se faz acompanhar de condenação do empregador ao cumprimento da obrigação de fazer de registrar o contrato de trabalho na CTPS (inclusive a evolução salarial), de sorte que, nesse caso, também existe carga condenatória.

Com um detalhe relevantíssimo. Nesses casos, como se tratam de salários que foram efetivamente pagos (ainda que "por fora"), sem dúvida, já se implementou o fato gerador das contribuições. Diversamente do que sucede no tocante a verbas salariais que sejam objeto da condenação, que apenas serão pagas posteriormente, via de regra, em execução, em relação às quais não há controvérsia no tocante à competência da Justiça do Trabalho.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Soa no mínimo contraditório que a Justiça do Trabalho tenha competência para executar, de ofício, contribuições cujo fato gerador sequer ainda teria ocorrido – posto que não terá havido pagamento, nem creditamento –, e não a tenha no tocante a verbas salariais cujo pagamento evidenciou-se, cabalmente, nos autos do processo trabalhista, de sorte que, inequivocamente, já terá ocorrido o fato gerador.

No especial procedimento instituído para a execução, de ofício, das contribuições previdenciárias pela Justiça do Trabalho, a rigor, o juiz desempenha, num primeiro momento, a atribuição tipicamente administrativa de lançamento do crédito tributário, quando da homologação da conta de liquidação das contribuições previdenciárias (ainda que essa liquidação já ocorra por ocasião da sentença).

Cumpre enfatizar que o próprio Ministro Menezes Direito, em seu voto condutor anteriormente referido, reconheceu que o especial procedimento instituído para a execução, de ofício, das contribuições pela Justiça do Trabalho, atende ao devido processo legal, ainda que seja distinto do previsto para as execuções fiscais em geral.

Embora seja certo que possa ser instituído específico processo de execução, como ocorreu, na CLT, distinto do genericamente previsto na Lei de Execuções Fiscais, em tudo similar à execução dos próprios créditos trabalhistas, tal qual sempre ocorreu no tocante às custas (que também são tributos) exigidas nos processos trabalhistas, a necessidade de prévia constituição do crédito tributário, pelo lançamento, nos termos do CTN (com sua natureza de lei complementar), é inarredável, para que se viabilize a execução do tributo (contribuições previdenciárias).

Por isso que, previamente à execução, de ofício, o juiz do trabalho desempenha essa atribuição administrativa, exatamente quando homologa a conta de liquidação do crédito previdenciário (CTN, art. 142).

Somente após a citação do empregador para pagamento, a lhe propiciar oportunidade para embargar a execução das contribuições, e uma vez resolvido esse eventual incidente, propiciada inclusive a participação ao INSS, de sorte a se observar plenamente o contraditório, quando não mais seja passível de discussão o crédito previdenciário, é que, na verdade, existirá um título executivo, então sim judicial.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Ora, restando evidenciados nos autos a evolução salarial do trabalhador e a inexistência de recolhimentos ou de recolhimentos a menor das contribuições previdenciárias, é perfeitamente factível e recomendável que o juiz efetue o lançamento, constituindo o crédito previdenciário, bem como que promova sua execução, caso não haja pagamento espontâneo, sendo certo que em relação aos salários já pagos, como exposto, já teria ocorrido o fato gerador.

Impende ressaltar que, no tocante às contribuições previdenciárias incidentes sobre verbas salariais objeto da condenação, rigorosamente, o juiz apenas poderia proceder ao lançamento depois do efetivo pagamento dessas mesmas verbas, posto que somente então ocorreria o fato gerador. A despeito disso, na prática, já se vem promovendo a citação para o pagamento da contribuição conjuntamente com a de pagamento das parcelas salariais sobre as quais incidiria.

Por óbvio, não se há de cogitar de lançamento antes da própria ocorrência do fato gerador do tributo, posto que, até então, sequer seria devido.

Por todo o exposto, outra conclusão não se pode extrair senão a de que, com muito mais razão, deva ser da competência da Justiça do Trabalho a competência para a execução de contribuições previdenciárias incidentes sobre salários (ou diferenças) pagas no curso do vínculo e que, no curso do processo trabalhista, reste evidenciado que não foram recolhidas.

Afinal, como exposto, apenas se poderia cogitar da execução das contribuições previdenciárias incidentes sobre verbas salariais objeto da condenação ou de acordo homologado após o efetivo pagamento dessas parcelas – quando ocorre o respectivo fato gerador –, via de regra depois da execução dessas mesmas parcelas.

O que preocupa, profundamente, é que, uma vez afastada a competência da Justiça do Trabalho para a execução das contribuições devidas sobre salários já pagos, muitas dessas contribuições se percam, por conta da decadência quinquenal, agora sedimentada em face da Súmula Vinculante n° 8.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Não se pode olvidar que o sistema previdenciário passou a ser contributivo, cumprindo também ao trabalhador cuidar para que as contribuições sejam oportunamente realizadas, sob pena de, futuramente, não poder fruir benefícios que delas dependam.

Sucede que o trabalhador, em regra, apenas se preocupa com sua situação quando lhe é negado o benefício ou passa a auferi-lo em valor inferior ao que faria jus acaso as contribuições houvessem sido corretamente recolhidas.

Por outro lado, a Previdência, desenganadamente, não tem estrutura para "correr atrás" desses créditos que "caem nas mãos" dos juízes do trabalho em cada processo que lhes chegam.

Antes de ser cometida a competência para a execução, de ofício, das contribuições previdenciárias, a legislação vigente apenas obrigava os juízes do trabalho a verificar o efetivo recolhimento das contribuições devidas em face das verbas objeto da condenação ou do acordo homologado, comunicando à Previdência seu não implemento, quando fosse o caso, sob pena de responsabilização.

Quanto às constatações de que não haviam ocorrido recolhimentos sobre salários pagos no curso do vínculo apenas reconhecido por ocasião da sentença ou "por fora", a rigor, nada se previa.

A despeito disso, expressiva parcela dos magistrados expedia ofício à Previdência dando ciência do fato, para que fossem adotadas as providências.

Não há notícia de que as providências eram adotadas, mesmo porque a estrutura da fiscalização é muito reduzida para a demanda a que está sujeita, de sorte que, obviamente, eram privilegiadas ações fiscais voltadas para grandes contribuintes.

Era natural que fossem preteridos resgates de pequenos créditos em centenas de milhares (senão milhões) de processos trabalhistas.

A atribuição da competência para a execução, de ofício, à Justiça do Trabalho resolve esse problema, pois o resgate dos créditos previdenciários

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



passa a ocorrer em cada um dos autos que, naturalmente, vêm às mãos do Juiz do Trabalho.

Ainda que se imponham ao Juiz do Trabalho atribuições também administrativas, assoberbando-o ainda mais, trata-se de iniciativa de racionalização de crucial importância para a saúde do sistema previdenciário, e, sobretudo, para os próprios trabalhadores.

Evitam-se perdas irreparáveis, por conta da decadência e da prescrição do crédito previdenciário.

Os primeiros levantamentos que se fizeram logo após ter sido cometida a competência executória das contribuições à Justiça do Trabalho revelaram que a recuperação de créditos previdenciários por ela promovida superava, em muito, o resgate obtido por iniciativas da Procuradoria da Autarquia.

A propósito, embora seja difícil a mensuração das implicações dessa atribuição de competência para a formalização de contratos de trabalho, é inegável que tenha sido enorme enquanto foi considerada pela Justiça do Trabalho e, certamente, voltaria a sê-lo.

Com efeito, uma das principais razões da informalidade é justamente a de se furtarem os empregadores ao recolhimento de tributos incidentes sobre a folha de salários, especialmente as próprias contribuições previdenciárias, que, sem dúvida, são as de maior peso. Somadas as cotas patronal e obreira, bem assim as contribuições para terceiros (incidentes sobre a mesma base de cálculo), em regra, chega-se a um percentual entre 35 a 40%. Se acrescido o recolhimento do FGTS (8%), em geral, ultrapassa-se o percentual de 40%.

Antes da Justiça do Trabalho promover a execução dos créditos pendentes, era enorme o incentivo à informalidade, mesmo porque a Previdência, como exposto, não detinha estrutura para “correr atrás” das centenas de milhares de situações detectadas nos processos que, naturalmente, vêm às mãos dos juízes do trabalho.

A imperfeição consubstanciada no recolhimento em “conta única”, sem vinculação ao trabalhador, com todas as vênias, não justificava a alteração jurisprudencial promovida pelo TST. Afinal, sempre restaria comprovado em cada um dos autos que ocorrera o recolhimento de

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

contribuições, evitando-se a decadência e a prescrição. Isso poderia ser resgatado a qualquer tempo pelo trabalhador para que pudesse, futuramente, fazer valer seus direitos junto à Previdência, algo que fica definitivamente prejudicado quando a constituição futura dos créditos é fulminada pela decadência.

Cumpre destacar que, rigorosamente, não houve suficiente debate sobre a matéria que pudesse justificar a edição de súmula vinculante, posto que, salvo engano, teria sido a primeira vez em que decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

A ser assim teria sido flagrantemente malferido o requisito constitucional de "reiteradas decisões" autorizador da edição de súmula vinculante.

Por todo o exposto, para que se supere definitivamente o deletério entendimento prevalecente, é extremamente recomendável o acolhimento da alteração proposta na redação do inciso VIII do art. 114 da Constituição, para que também reste expressa, inequivocamente, a competência da Justiça do Trabalho para a execução de ofício das contribuições previdenciárias incidentes sobre verbas remuneratórias que sejam pagas "por fora" ou no curso do vínculo reconhecido apenas na sentença (inclusive as homologatórias de acordos), sem o pertinente e oportuno recolhimento.

Com isso:

a) seria ampliado expressivamente o resgate de créditos previdenciários pela Justiça do Trabalho – muito provavelmente em montante bastante superior ao que recupera com a execução apenas das contribuições incidentes sobre verbas remuneratórias objeto das condenações e acordos homologados –, que, de outro modo, em grande medida se perdem em face das limitações da atuação da fiscalização previdenciária.

b) milhares (senão milhões) de trabalhadores poderiam contar com os tempos de contribuições correspondentes, em decorrência do resgate desses créditos previdenciários, superando-se os danos decorrentes de prescrição e decadência, suscetíveis de obstar que sejam considerados, observado que o regime atual é contributivo.

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

c) haveria uma sensível redução da demanda da Receita relativamente a processos administrativos, bem como de sequentes processos judiciais junto à Justiça Federal, movidos por trabalhadores com o fito de verem reconhecidos tempos de contribuições, em regra apenas instaurados quando se sentem premidos pela necessidade de auferir algum benefício, que se acaba frustrando exatamente pela ausência de contribuições, no mais das vezes insuscetíveis de resgate exatamente em face da decadência.

II – Previsão constitucional de que seja fato gerador das contribuições previdenciárias a mera prestação de trabalho remunerado (remunerações "devidas").

Certamente, por conta de gestões da Previdência, inseriu-se no inciso I do art. 28 da Lei n° 8.212/91 (pela Lei n° 9.528/97) – e não é a primeira vez que isso ocorre –, a previsão de que também os salários "devidos" seriam geradores de contribuições previdenciárias, com o claro propósito de tornar a mera prestação de trabalho – determinante de salários "devidos", independentemente de serem pagos ou creditados – fato gerador de contribuições previdenciárias.

Sucede que nos termos do art. 195, I, *a*, da Constituição, apenas consubstanciam fatos geradores das contribuições as remunerações pagas ou creditadas.

Por outro lado, por aplicação combinada do disposto no § 4º do mesmo art. 195 e do art. 154, I, da Carta da República, **apenas poderão ser instituídas novas hipóteses de fato gerador mediante lei complementar**.

Ou seja: atualmente, é manifesta a inconstitucionalidade formal da previsão de que os salários "devidos" possam consubstanciar fato gerador das contribuições previdenciárias, porquanto instituída por lei ordinária (Lei n° 9.528/97).

A propósito, foi nesse sentido o voto condutor do Min. Menezes Direito, quanto ao ponto, quando do julgamento do RE 569.056-3/PA, adrede mencionado, como se depreende do seguinte trecho:

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

"O que os arts. 3º da Lei n° 7.78789 e 22 da Lei n° 8.212/91 estabelecem é a alíquota (20%) e a base de cálculo da contribuição previdenciária (total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados). O fato gerador não é determinado de forma inequívoca, mas das duas possíveis bases de cálculo é possível extrair duas hipóteses de incidência: o pagamento das remunerações aos segurados e o creditamento das remunerações aos segurados.

Em verdade, a conclusão a que chegou a decisão no sentido de que o fato gerador é a própria constituição da relação trabalhista inova em relação ao que foi previsto na lei e até na Constituição. Segundo o inciso I, "a", do art. 195, a contribuição social do empregador incide sobre "**a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pago ou creditados**, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, com ou sem vínculo empregatício" (grifou-se).

Ora, seja semanal, quinzenal ou mensal, a folha de salários é emitida periodicamente, e periodicamente são pagos ou creditados os rendimentos do trabalho. É sobre essa folha periódica ou sobre essas remunerações periódicas que incide a contribuição. E por isso ela é devida também periodicamente, de forma sucessiva, seu fato gerador sendo o pagamento ou o creditamento do salário. Não se cuida de um fato gerador único, reconhecido apenas na constituição da relação trabalhista. Mas tampouco se cuida de um tributo sobre o trabalho prestado ou contratado, a exemplo do que se dá com a propriedade ou o patrimônio, reconhecido na mera existência da relação jurídica.

Como sabido, não é possível, no plano constitucional, norma legal estabelecer fato gerador diverso para a contribuição social de que cuida o inciso I, "a", do art. 195 da Constituição Federal.

O receio de que, sendo nosso sistema de previdência social contributivo e obrigatório, a falta de cobrança de contribuição nas circunstâncias pretendidas pelo INSS não pode justificar toda uma argumentação que para atingir seu desiderato viole o art. 195 da Constituição (...)".

A despeito dessa aparente inconstitucionalidade, a Previdência vem persistindo, na prática, nesse posicionamento, pois lhe é conveniente, na medida em que a mora no recolhimento das contribuições previdenciárias

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

passa a ocorrer desde a época própria em deveria ter ocorrido se houvesse sido paga a remuneração devida, e não quando efetivamente venha a ocorrer o pagamento em face de decisão judicial, sendo certo que os índices de atualização dos créditos previdenciários (Selic), em regra, são superiores aos trabalhistas (correção pela TR e juros simples de 1% ao mês).

Ocorre que muitos juízes, cientes da referida inconstitucionalidade, não acatam esse entendimento.

A solução para esse impasse, de sorte a se permitir um aumento da arrecadação de contribuições, inibir a omissão de recolhimentos e evitar os conflitos de entendimentos judiciais a respeito, é singela.

Basta que se acate a emenda proposta, agregando-se ao art. 195, I, *a*, o vocábulo "devidos", constitucionalizando-se como fato gerador das contribuições a mera prestação do trabalho remunerado.

É o que se propugna.

III – Imposição à Receita da obrigatoriedade de registro das contribuições previdenciárias atinentes ao trabalhador, assim que a sentença homologatória de cálculos de liquidação (dessas mesmas contribuições) não mais comporte questionamento.

Como já se referiu alhures, uma das razões que levaram o Tribunal Superior do Trabalho a alterar sua jurisprudência para que a Justiça do Trabalho passasse a se abster de executar de ofício as contribuições previdenciárias incidentes sobre remunerações pagas "por fora" ou no curso do vínculo reconhecido apenas na sentença decorreu da constatação de que os valores assim resgatados eram destinados a uma "conta única", sem que fossem vinculados aos respectivos trabalhadores mediante pertinente registro no CNIS.

Nessas circunstâncias, quando o trabalhador necessitasse algum benefício, teria que requerê-lo administrativamente ao INSS, no mais das vezes infrutiferamente, pela óbvia razão de que as contribuições não se encontravam registradas em seu nome.

Aliás, é o que continua a ocorrer nos dias vertentes, em circunstâncias muito mais agravadas, mesmo porque a Justiça do Trabalho deixou de promover tais execuções (por considerar-se incompetente para

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

tanto) e, de fato, não há recolhimentos, que, ademais, frequentemente, sequer podem ser recuperados em face da decadência.

Firmou-se jurisprudência, até mesmo no âmbito do STJ, de que a sentença trabalhista que reconhece o vínculo empregatício (e a decorrente imperiosidade de recolhimentos previdenciários sobre as remunerações pagas) trata-se de mero "início de prova material" do tempo de serviço remunerado, por interpretação do disposto no §3º do art. 55 da Lei nº 8.213/91.

Ora, isso é um verdadeiro absurdo, na medida em que a competência material jurisdicional para assentar a existência e período de vínculo empregatício é cometida exclusivamente ao juiz do trabalho, de sorte que sua decisão a respeito, com trânsito em julgado, não mais comporta qualquer questionamento.

Aquela norma foi destinada apenas ao INSS e à Justiça Federal, nas justificações de tempo de serviço administrativas e judiciais que não foram objeto de sentença trabalhista, exatamente porque tais entes não detêm competência jurisdicional para decidir definitivamente a respeito.

Isso é algo evidente.

Abstraída essa questão, o fato é que não se pode sustentar que a Justiça do Trabalho possa promover execução de ofício de contribuições previdenciárias – sejam elas atinentes a remunerações objeto de condenação, sejam referentes a remunerações pagas "por fora" ou durante o vínculo somente reconhecido quando da sentença, sem recolhimentos oportunos – e, posteriormente, o tempo de contribuição correspondente não venha a ser reconhecido administrativa ou judicialmente.

Haveria manifesto locupletamento sem causa pela Previdência.

Pelo exposto, propugna-se pelo acolhimento da proposta de emenda, para que se acresça o § 13 ao art. 195 da Constituição Federal, nos termos aventados.

Essa medida também é muito relevante para se conferir organicidade e seriedade ao sistema, conjugadamente às duas anteriores,

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

que se orientam no sentido de aumentar a arrecadação previdenciária e inibir sua evasão/elisão.

Sala da Comissão, em de _____ de 2017.

SF/17220.93080-00

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

Senadores Titulares da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

ANEXO III

SF/17220.93080-00

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017
(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

Insere o art. 76-A Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a não aplicação da Desvinculação de Receitas da União às receitas da seguridade social, acresce o art. 195-A, dispondo sobre o Conselho Nacional de Seguridade Social, altera o art. 195 da Constituição, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte artigo 76-A passa a vigorar acrescido do seguinte art. 76-A:

> **"Art. 76-A** Não se aplica o disposto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social de que trata o art. 195 da Constituição Federal.

Art. 2º O Capítulo II- da Seguridade Social, do Título VIII – da Ordem Social da Constituição, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 195-A:

> **"Art. 195-A** O Conselho Nacional de Seguridade Social, órgão colegiado responsável pela gestão quadripartite da seguridade social nos termos do art. 194, VII da Constituição, aprovará, anualmente, nos termos da Lei, a proposta orçamentária da seguridade social a ser submetida ao Congresso Nacional, e promoverá a fiscalização e acompanhamento da sua execução.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

§ 1º Serão contabilizados, em contas específicas, os valores de renúncia fiscal decorrentes dos regimes simplificados de tributação, regimes especiais de tributação, isenções e benefícios fiscais que impliquem em redução de receitas dos tributos de que trata o "caput", cabendo ao Tesouro Nacional o seu integral ressarcimento à seguridade social no trimestre subsequente.

§ 2º A fiscalização e o controle da arrecadação das contribuições referidas no "caput" caberá à Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio de órgãos especializados dotados de carreiras específicas e quadro de pessoal adequado, assegurado aos seus auditores-fiscais o amplo acesso a todas as bases de dados e registros da atividade econômica das empresas e contribuintes."

Art. 3º A partir do exercício financeiro subsequente à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, o art. 195 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 195**.....

.....

§ 14. O direito da seguridade social apurar e constituir seus créditos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II, e o de cobrar os respectivos créditos, extingue-se após o decurso do prazo igual ao da carência para o gozo dos benefícios de aposentadoria voluntária de que trata o art. 201, contado do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o crédito poderia ter sido constituído, ou da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, a constituição de crédito anteriormente efetuada, não se aplicando o disposto no art. 146."

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Desde a vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, permanece sem efetividade a previsão de que a gestão da seguridade social deveria se dar mediante colegiado quadripartite, com a participação de trabalhadores, aposentados e pensionistas, empregadores e governo.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Na ausência dessa instância de controle social, tem se avolumado problemas que afetam a gestão e a saúde financeira da seguridade social e da previdência em especial como o desvio de recursos de suas fontes de custeio, definidas no art. 195 da Constituição, para finalidades estranhas, subvertendo o **caráter sinalagmático** das contribuições sociais, onde o que se paga deve reverter em benefícios específicos a elas associados.

Assim, a sucessiva aprovação da Desvinculação de Receitas da União por meio de emendas constitucionais das quais a mais recente e em vigor até 2023 é a **EC nº 93, de 2016**, permite que bilhões e bilhões de Reais, a cada ano, sejam desviados da seguridade social, assegurando-se, apenas, que sejam pagas as despesas do Regime Geral da Previdência Social. No ano de 2017, segundo a Nota Técnica Conjunta nº 6, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF, os recursos desvinculados totalizam **R$ 119,0 bilhões**, dos quais **R$ 111,8 bilhões proveem de contribuições sociais**; R$ 4,7 bilhões, de contribuições econômicas; e R$ 2,3 bilhões, de taxas.

Contudo, é exatamente nesse ponto que reside a falácia do "déficit" da Previdência, pois as suas receitas de contribuições sobre a folha de pagamentos são vinculadas ao pagamento dos benefícios, e o Tesouro assegura o pagamento dos benefícios, mas esconde-se o volume de recursos que deixam de ser carreados à seguridade de suas demais fontes de custeio. Daí, a tese de que a Previdência é insustentável, visto que suas receitas de contribuições sobre a folha de pagamentos são, conforme apontam os dados do Governo, inferiores às despesas com benefícios. Em 2015, segundo o Boletim Estatístico da Previdência, o saldo negativo assim apurado foi de R$ 87,9 bilhões. Em 2016, esse "déficit" seria de R$ 159,1 bilhões.

Dessa forma, impõe-se vedar, expressamente, a aplicação da DRU sobre as receitas da seguridade social, e, ainda, efetivar e empoderar o Conselho Nacional de Seguridade Social para que atue de forma efetiva na formulação da proposta orçamentária da Seguridade e acompanhamento de sua execução.

Outro aspecto é a **caixa preta das renúncias fiscai**s que reduzem a arrecadação da Seguridade, e em particular da Previdência Social. Se o Governo, para assegurar seus propósitos de política econômica, concede benefícios fiscais e isenções que afetam o caixa da seguridade, deve

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ressarci-lo de forma imediata, evitando que haja qualquer desvio indireto de recursos.

O caso do SIMPLES NACIONAL, das entidades filantrópicas e exportações agrícolas é um exemplo gritante: o governo federal abriu mão de mais **de R$ 39,15 bilhões em receitas da Previdência Social em 2015** por conta de renúncias de contribuições concedidas a micro e pequenas empresas, entidades filantrópicas e exportadores agrícolas. **Em 2017, a previsão é de uma renúncia de mais de R$ 43,6 bilhões.**

Já o impacto das desonerações tributárias de receitas previdenciárias, decorrente da substituição da contribuição sobre a folha de pagamento por contribuição sobre o faturamento, **impactou negativamente o caixa previdenciário em 2015 em R$ 25,2 bilhões**. Em **2016, foram R$ 15,2 bilhões.** E, **em 2017**, a estimativa é **de R$ 17 bilhões**, de acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional de outubro de 2016.

Somadas, em 2017, as renúncias de receitas previdenciárias somarão pelo menos cerca de **R$ 62 bilhões**.

E, se tomado o conjunto de renúncias fiscais de todas as receitas da seguridade social, atinge-se a astronômica quantia de R$ 151 bilhões, em 2017, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual. Tal importância é, no mínimo, igual ao que se estima como “déficit” na Previdência Social.

Assim, se tais isenções e renúncias fiscais fossem compensadas adequadamente pelo Tesouro Nacional a diferença entre receitas e despesas, apenas na Previdência, cairia quase pela metade. De todas essas renúncias, a PEC 287/2016 enfrenta, **apenas**, a isenção de contribuições sobre faturamento concedidas a empresas exportadoras, que é extinta.

Considerando-se que a Previdência arca, por meio de suas contribuições, com despesas que não contam com fonte de custeio total, é uma verdadeira **mistificação** falar em “déficit” no RGPS, sem levar em conta a origem das despesas e sua relevância social, e ao mesmo tempo o montante de renúncias fiscais e desvinculação de receitas da seguridade que afetam o seu caixa.

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Por fim, não é possível considerar que se possa fiscalizar e arrecadar adequadamente tais receitas sem que haja um quadro competente, qualificado, com funções privativas de Auditoria-Fiscal, experiente e dotado de meios tecnológicos e de acesso a dados e informações adequados.

Todas essas necessidades, porém, vem sendo subestimadas na estrutura governamental criada, pretensamente, para promover a eficiência da arrecadação. Desde a sua criação, em 2006, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que absorveu as funções antes a cargo do INSS nessa área e os antigos Auditores-Fiscais da Previdência Social e cargos de apoio, vem **relegando a segundo plano a fiscalização de contribuições sociais e previdenciárias em particular**, destinando a essa finalidade, atualmente, **menos de um quarto do total de Auditores-Fiscais que, até 2006, atuavam nessa tarefa no âmbito da Previdência Social.**

Assim, é preciso que seja dada nova ênfase à Auditoria-Fiscal no âmbito das receitas da seguridade social, mediante um comando constitucional expresso que determine a qualificação plena e priorização dessa tarefa no âmbito da Administração Tributária.

Ademais, propomos a inclusão de **novo parágrafo no art. 195,** de modo a afastar a decadência e a prescrição quinquenal e assegurar que os créditos previdenciários possam ser constituídos e cobrados durante **período igual ao que for fixado para a carência da aposentadoria voluntária**.

Originalmente, a Lei nº 3.087, de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social, previa que em seu art. 144 que o direito da Previdência Social de receber ou cobrar as importâncias que lhes sejam devidas, prescreveria em **trinta anos**.

A Lei nº 8.213, de 1991, porém, fixou em **dez anos** esse prazo de decadência e prescrição, mas tal disposição foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos termos da Súmula Vinculante nº 8, por contrariar o disposto no art. 146, inciso III, "b", que remete a Lei complementar dispor sobre "obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários".

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Assim, não sendo promovida a cobrança em apenas cinco anos, prescreve o direito da previdência constituir a dívida e executar o devedor. Contudo, **o direito decorrente do não recolhimento será exercido apenas no longo prazo**, em regra, ou seja, após cumprido, pelo menos, a carência exigida para o benefício. A PEC 287/2016 estabelece tal carência em vinte e cinco anos.

A presente proposta, assim, afasta a subordinação do tema ao art. 146 da Constituição, estabelecendo que os créditos das contribuições previdenciárias não recolhidas poderão ser constituídos e cobrados em **prazo igual ao da carência para aposentadoria voluntária**. Caso acatada proposta que implique em prazo de carência inferior aos 25 anos previstos na PEC 287/2016, prevalecerá esse prazo. Desse modo, se estará conferindo critério equitativo para receitas e despesas, em favor do interesse público.

De modo a elidir questionamentos quanto à anterioridade tributária anual, que é cláusula pétrea da Constituição de 1988, propomos que ambas as regras vigorem a partir do exercício subsequente à promulgação da Emenda.

Sala da Comissão, em de _____ de 2017.

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

Senadores Titulares da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

ANEXO III (Alternativo)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017
(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

SF/17220.93080-00

Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com vistas a eliminar do texto constitucional a incidência da desvinculação das receitas da União sobre as fontes de financiamento da Seguridade Social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 76, § 2º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art.76**.....

.....

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:

I - a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

II - as contribuições sociais de que trata o art. 195 da Constituição Federal.

....." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 167, XI, preceitua que:

"Art. 167. São vedados:

.....

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

> XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201."

Entretanto, ainda se mantêm passíveis de desvinculação as seguintes fontes de financiamento da Previdência: as contribuições sociais incidentes sobre a receita ou o faturamento, sobre a receita de concursos de prognósticos e sobre a receita do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. A permanência desses dispositivos foi responsável pela sangria de importantes recursos para o sistema previdenciário.

Só entre 2005 e 2014, de acordo com os dados da ANFIP, R$ 500 bilhões foram redirecionados para o orçamento fiscal da União em detrimento do orçamento da Seguridade. Note-se que até 2015, alíquota de desvinculação era de 20%, sendo que, a partir de 2016 esse percentual passou a ser de 30%. Isso significa que a sangria de recursos da Seguridade deverá sofrer um incremento da ordem de 50%.

Nos trabalhos da CPI da Previdência ao longo de oito meses de atividades onde foram ouvidos gestores, especialistas, sindicalistas, políticos, entre outros, trouxeram à luz um quadro bastante realista da situação da previdência no Brasil. Primeiramente, é importante destacar que previdência social brasileira não é deficitária. Ela sofre com a conjunção de uma renitente má gestão por parte do governo, que, durante décadas: (i) retirou dinheiro do sistema para utilização em projetos e interesses próprios e alheios ao escopo da previdência; (ii) protegeu empresas devedoras, aplicando uma série de programas de perdão de dívidas e mesmo ignorando a Lei para que empresas devedoras continuassem a participar de programas de empréstimos e benefícios fiscais e creditícios; (iii) buscou a retirada de direitos dos trabalhadores vinculados à previdência unicamente na perspectiva de redução dos gastos públicos; (iv) entre outros.

Além disso, interesses privados têm norteado fortemente as ações do atual governo no sentido de abrir o sistema previdenciário para as empresas do sistema financeiro, com vistas a fazer da previdência mais uma fonte de lucro para o capital, em detrimento dos direitos dos trabalhadores; esses interesses têm suscitado o governo a forjar cenários

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

catastróficos para a previdência, com base em pressupostos irrealistas e de fraca base técnica e metodológica.

O débito do governo e, em última análise, da sociedade para com a previdência chega um montante calculado entre R$ 5 a 7 trilhões de reais. Por décadas a sociedade brasileira beneficiou-se de projetos governamentais erigidos com o dinheiro da previdência sem que a esta fosse dada o devido ressarcimento. Assim, a construção da nova capital Brasília, da CSN, de grandes obras como a Transamazônica e a Ponte Rio-Niterói, projetos habitacionais de grande porte, entre outros, foram benefícios erigidos à custa dos recursos da previdência. A dívida do Governo e da sociedade brasileira como um todo deve ser resgatada.

Um dos principais fatores de sangria de recursos da Previdência é a DRU. Com a DRU, o governo enfim institucionaliza uma prática recorrente e que foi responsável por um rombo de trilhões de reais.

A preservação das fontes de financiamento da Previdência dos efeitos da DRU nos parece ser assim um passo importante no resgate e no fortalecimento da Previdência Social como um direito do trabalhador e seus familiares.

Pelo exposto pedimos o apoio de nossos eminentes pares no sentido da aprovação desta importante matéria.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

Senadores Titulares da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV

1-_____
2 _____
3 _____
4 _____

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

ANEXO IV

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017
(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

Dispõe sobre o limite máximo de benefícios do Regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição e seu reajustamento.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R$ 9.370,00 (nove mil e trezentos e setenta reais) a partir da data da promulgação desta Emenda, devendo ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, o seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A busca do equilíbrio financeiro da previdência social não pode deixar de considerar a necessidade de atualização do limite máximo para o valor de benefícios do RGPS.

Atualmente, esse limite é de R$ 5.531,31, o que corresponde a 5,89 salários mínimos. Em 1991, quando da regulamentação do RGPS pela Lei nº 8.213/91, esse valor era de **10 salários mínimos**. Em 1998, a EC nº 20 restabeleceu essa correspondência; e o mesmo ocorreu com a EC nº 41, de 1998, quando passou a ser de R$ 2.400,00.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

SF/17220.93080-00

Reajustado desde então somente pela inflação, o "teto" do RGPS foi descolado da equivalência a dez salários mínimos. Com o aumento da renda média, isso implica uma **redução da taxa de reposição de renda pela previdência pública**, o que leva a que aqueles que tenham renda acima do limite sejam obrigados a transferir sua poupança da previdência pública e solidária para a previdência privada, fechada ou aberta.

Daí a necessidade de que o valor do "teto" volte a corresponder a 10 salários mínimos, ainda mais quando esse valor passará a ser aplicado compulsoriamente aos proventos dos servidores e demais agentes públicos, em todos os níveis da Federação. O valor ora proposto, de R$ 9.370,00 corresponde a 10 vezes o valor do salário mínimo vigente a partir de janeiro de 2017.

Por se tratar de medida de justiça e de alto alcance social, que, ainda, acarretará o ingresso de recursos para a Previdência Social, propugnamos pela aprovação desta Emenda.

Sala da Comissão, em de _____ de 2017.

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

Senadores Titulares da CPIPREV

1-_____
2-_____

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

ANEXO V

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

SF/17220.93080-00

Altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para aumentar as penas e eliminar, no caso de pagamento do tributo devido, a possibilidade de extinção de punibilidade dos crimes contra a ordem tributária e para criar causas de redução de pena.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 1º** .....

.....

Pena – reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

....."(NR)

"Art. 2º .....

.....

Pena – detenção, de 1 (um) ano a 4 (quatro) anos, e multa."(NR)

"**Art. 2º-A** As penas dos crimes previstos nos arts. 1º e 2º serão reduzidas em:

I - 1/2, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer antes do recebimento da denúncia;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

II - 1/3, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer após o recebimento da denúncia e antes da sentença condenatória de primeira instância;

III - 1/4, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer após a sentença condenatória de primeira instância e antes do trânsito em julgado.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, entende-se por pagamento integral o valor correspondente ao tributo, aos juros, às multas e aos demais encargos legais. ”

Art. 2º Os arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Apropriação indébita previdenciária**

Art. 168-A. .....

Pena – reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

.....

§ 2º A pena será reduzida em:

I - 1/2, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer antes do recebimento da denúncia;

II - 1/3, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer após o recebimento da denúncia e antes da sentença condenatória de primeira instância;

III - 1/4, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer após a sentença condenatória de primeira instância e antes do trânsito em julgado.

.....

§4º Para fins deste artigo, entende-se por pagamento integral o valor correspondente ao tributo, aos juros, às multas e aos demais encargos legais. ” (NR)

“Sonegação de contribuição previdenciária

Art. 337-A. .....:



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

.....

§ 5º A pena será reduzida em:

I - 1/2, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer antes do recebimento da denúncia;

II - 1/3, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer após o recebimento da denúncia e antes da sentença condenatória de primeira instância;

III - 1/4, se o pagamento integral do crédito tributário ocorrer após a sentença condenatória de primeira instância e antes do trânsito em julgado.

§6º Para fins deste artigo, entende-se por pagamento integral o valor correspondente ao tributo, aos juros, às multas e aos demais encargos legais. ” (NR)

SF/17220.93080-00

Art. 3º Os sujeitos passivos beneficiados até a data de publicação desta Lei em razão de adesão a programas especiais de parcelamento e regularização tributária terão preservadas as relações jurídicas estabelecidas à época da adesão, inclusive no tocante à suspensão da pretensão punitiva do Estado, desde que continuem sendo adimplidas as parcelas vincendas.

Parágrafo único. A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

Art. 4º Ficam revogados o art. 34 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995; os §§1º a 6º do art. 83 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; o §2º do art. 9º da Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003; os artigos 68 e 69 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009; o inciso I do §3º do art. 168-A e o §1º do art. 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



JUSTIFICAÇÃO



O Projeto de Lei apresentado tem como objetivo retirar do ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de extinção de punibilidade para os crimes contra a ordem tributária, que atualmente ocorre com o pagamento do tributo devido.

Essa possibilidade legal foi apontada por diversos especialistas que comparecem às audiências públicas da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Previdência como uma das causas da evasão de recursos públicos e, em especial, da previdência social.

A legislação vigente prevê que o pagamento do tributo, antes do recebimento da denúncia, extingue a punibilidade do crime. Outra hipótese é a suspensão da pretensão punitiva do Estado para o infrator que estiver incluído em programa de parcelamento de débitos tributários. Ou seja: não é necessário sequer realizar o pagamento integral dos créditos tributários; basta aderir a um Refis e, durante o período do parcelamento, o infrator não responderá pelos delitos cometidos, extinguindo-se ao final o crime com o adimplemento das parcelas.

A existência de tais dispositivos legais é justificada pela alegação de que estimulariam o pagamento dos valores devidos, aumentando a arrecadação tributária. Luiz Flávio Gomes e Adel El Tasse afirmam que66F[74]:

> "É da tradição jurídica brasileira a previsão de causas extintivas da punibilidade pelo pagamento, vinculadas aos crimes materiais contra a ordem tributária, tendo em conta a particularidade do bem ofendido (patrimônio público). Por razões de política criminal (e arrecadatória) do Estado quase sempre se preferiu receber o *quantum* devido do que o processo ou condenação criminal".

[74] GOMES, Luiz Flávio; TASSE, Adel El. Os crimes tributários e a extinção de punibilidade. Consultor Jurídico. 17 mar. 2011. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-mar-17/coluna-lfg-crimes-tributarios-extincao-punibilidade>. Acesso em 20 set. 2017.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

Entretanto essa opção – que, em verdade, nada tem de tradição brasileira – acaba se tornando um incentivo aos criminosos, em especial àqueles mais afortunados, que cometem crimes contra a arrecadação tributária com a certeza de que poderão sair impunes caso sejam descobertos. Além do mais, é causa de concorrência desleal, conforme afirma a analista do Ministério Público da União, Fernanda Almeida Oliveira67F[75]:

> "Essa postura meramente arrecadatória do legislador, que tem prevalecido na maioria das leis brasileiras referentes ao tema, baseia-se no argumento de que se trata de critério de política criminal do Estado, com vistas a alcançar maior arrecadação. A verdade, porém, é que pode culminar em um efeito inverso, pois a deslealdade do criminoso tributário pressiona seus concorrentes a praticarem idênticas condutas, a fim de suportarem os efeitos da concorrência desleal."

A falta de punição para quem comete crimes tributários não apenas privilegia os infratores, que não se sentem intimidados a não praticar os delitos, mas acaba por incentivar a prática de tais condutas pelos demais concorrentes. A sonegação, portanto, se revela uma atividade comercial de risco calculado, pois o pior cenário que o criminoso pode esperar é o do pagamento dos tributos e multas devidos, sendo certa a impunidade.

No tocante à dosimetria da pena proposta no Projeto, adotou-se como paradigma a pena do crime de corrupção e a forma qualificada do crime de exação, que estabelecem penas de 2 (dois) a 12 (doze) anos de reclusão. Como é sabido, os crimes de corrupção e sonegação são ilícitos penais de natureza bastante semelhante, verdadeiras irmãs siamesas, e que causam enormes danos ao erário público.

[75] OLIVEIRA, Fernanda A.A. Críticas à extinção da punibilidade dos crimes tributários em razão do pagamento do tributo. In: Boletim Científico ESMPU. Brasília, 2016. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-48-julho-dezembro-2016>. Acesso em 20 set. 2017, p. 118.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Estimativas68F[76] conduzem à conclusão de que a sonegação fiscal é responsável por uma perda anual da ordem de R$ 500 bilhões (algo em torno de 27% dos valores recolhidos), enquanto a corrupção responde por cerca de R$ 200 bilhões69F[77]. A sonegação é um mal que assola o País de forma mais intensa do que a corrupção, um ralo através do qual escoam ainda mais recursos públicos, o que justifica que a legislação estabeleça, ao menos, o mesmo rigor em termos de dosimetria da pena.

Outro parâmetro é o do crime de excesso de exação qualificado, caracterizado quando um servidor público exige tributo que sabe ou deveria saber indevido, e desvia os valores que seriam recolhidos em proveito próprio ou de outrem. Tal conduta possui pena de 2 (dois) a 12 (doze) anos. De forma semelhante, o sonegador é aquele que desvia dolosamente, em proveito próprio ou de outrem, recursos (tributos) que sabe ser do Estado, em prejuízo de toda a sociedade. Prática semelhante se observa no crime de corrupção, que sequer exige a consumação do dano, bastando a ação do agente e a vontade de concretizá-lo, expressivas de um dano em potencial.

Portanto, muito razoável que as penas para os crimes contra a ordem tributária (art. 1º da Lei nº 8.137, de 1990) sejam, no mínimo, condizentes com aquelas aplicáveis para o crime de corrupção. Para os casos previstos no art. 2º da Lei nº 8.137, de 1990, distintos do artigo 1º por refletirem hipóteses de crime formal, a proposta é que as penas sejam duplicadas, passando a ser de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Assim, a presente proposta prevê um aumento nas penas para aqueles que praticam crimes contra a ordem tributária, equilibrando punição e gravidade do delito, ao tempo em que elimina a possibilidade de extinção da punibilidade com o pagamento do tributo. Estamos certos que tais iniciativas inibirão a prática das condutas criminosas.

Por outro lado, como incentivo para que os criminosos realizem o pagamento dos valores devidos, propõe-se a possibilidade de redução da pena, com o recolhimento integral dos valores devidos, nas

[76] QUANTO CUSTA O BRASIL. Sonegação no Brasil - Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação no Exercício de 2016. Brasília, mar. 2017. Disponível em: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil%E2%80%93uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2016>. Acesso em 25 set. 2017.

[77] MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Dez medidas contra a corrupção. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>. Acesso em 25 set. 2017.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

frações de 1/2, 1/3 ou 1/4, a depender do momento em que for realizado o pagamento.

A proposta aqui apresentada é uma forma de manter o objetivo do Direito Penal Tributário, qual seja, a tutela da arrecadação tributária e da ordem tributária, com a punição daqueles que infringem dolosamente a lei, sem deixar de premiar o pagamento dos tributos devidos com a respectiva redução da pena.

SF/17220.93080-00

Sala das Sessões,

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

Senadores Titulares da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

ANEXO VI

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

REQUERIMENTO Nº , DE 2017

Requer ao Tribunal de Contas União execute inspeção sobre a validade e adequação do modelo e fórmulas atuariais adotados pelo Poder Executivo para o cumprimento do disposto no art. 4º, § 2º, IV, "a" da Lei Complementar nº 101,de 2000.

SF/17220.93080-00

Requeremos, nos termos do art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal, que o Tribunal de Contas da União execute inspeção sobre a validade e adequação do modelo e fórmulas atuariais adotados pelo Poder Executivo para o cumprimento do disposto no art. 4º, § 2º, IV, "a" da Lei Complementar nº 101, de 2000, a ser concluída no prazo de cento e oitenta dias do recebimento deste Requerimento, observando-se os seguintes requisitos:

I – exame da consistência do modelo de avaliação atuarial aplicada pelo Poder Executivo para realização das projeções atuariais dos Regimes de Previdência Social – Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência Social;

II – avaliação da periodicidade a ser observada para atualização do modelo de avaliação atuarial referido no item I;

III – avaliação da adequação das premissas adotadas pelo Poder Executivo para estabelecer os parâmetros para o desenvolvimento da metodologia de avaliação atuarial, em especial dos seguintes fatores:

a) projeção de incremento e de perfil da população, utilizando parâmetros populacionais indicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
b) projeção de crescimento do Produto Interno Bruto, utilizar os mesmos padrões publicizados pela equipe econômica do governo para informar o mercado e os órgãos financeiros internacionais;
c) Tábua de mortalidade adotada;
d) fontes especificas de financiamento da previdência consideradas e as que deveriam sê-lo nos termos da legislação vigente;

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

e) valor das desonerações efetivadas por políticas implementadas pelo Poder Executivo que atingem as contribuições previdenciárias, e sua forma de contabilização;

f) valor das renuncias dadas as entidades filantrópicas implementadas pelo Poder Executivo;

g) obrigação do Tesouro Nacional em cobrir o déficit do período em que não houve a contribuição previdenciária para o Regime Próprio de Previdência Social;

h) obrigação do Tesouro Nacional em cobrir o déficit efetivado pela implantação da Lei 8.112 de 1990, na transição dos servidores;

i) obrigação do Tesouro Nacional em cobrir o déficit efetivado pela implantação do Regime de Previdência Complementar, na transição do regime de partição simples para o regime misto, de repartição simples e de capitalização;

j) receitas e despesas a serem consideradas na avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União, relativas ao pagamento de pensões efetivadas por membros das Forças Armadas.

IV – Recomendação ou determinação aos órgãos competentes das adoção de medidas necessárias para a correção ou adequação do modelo atuarial e suas projeções.

Sala da Comissão,

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

Senadores Titulares da CPIPREV
1-_____

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

ANEXO VII
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

SF/17220.93080-00

Altera os arts. 109, 114, 149, 167, 195 e 250 da Constituição, dispõe sobre a realização de auditoria pública da seguridade social e da dívida pública e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos

do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 109.....
.....
§ 3º. As causas de competência da justiça federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual do foro do domicílio dos segurados ou beneficiários quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, nos termos da lei.
....."

"Art. 114 .....
.....
VIII - a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a , e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir, inclusive sobre a remuneração e demais rendimentos do trabalho pagos, devidos ou creditados, a qualquer título, durante o período contratual reconhecido;
.....
§ 4º. As decisões judiciais transitadas em julgado, proferidas pela Justiça do Trabalho, que reconhecerem vínculo empregatício ou qualquer outra relação de trabalho, surtirão efeitos previdenciários para todos os fins." (NR)

"Art. 149.....
.....
§5º. O disposto no inciso I do § 2º não se aplica às contribuições previdenciárias incidentes sobre a receita em substituição às incidentes sobre a folha de salários." (NR)

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

"Art. 167 .....
.....
XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, incluídos os valores integrantes do fundo previsto no art. 250, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios e serviços da Seguridade Social, inclusive mediante desvinculação de receitas ou investimento em fundos emergenciais de qualquer natureza.
XII - a utilização de recursos dos regimes de previdência de que trata o art. 40, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios de aposentadoria ou pensão por morte do respectivo fundo vinculado ao regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento, na forma da lei complementar de que trata o § 23 do art. 40;
XIII - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções pela União, incluídas suas instituições financeiras, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em caso de descumprimento das regras gerais de organização e funcionamento dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 23 do art. 40.
.....
§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os art. 155 e art. 156 e dos recursos de que tratam os art. 157, art. 158 e art. 159, inciso I, alíneas "a" e "b", e inciso II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta e para o pagamento de débitos do ente com o regime de previdência de que trata o art. 40.
....." (NR)

"Art.195 .....
.....

§14. Os eventuais superávits do Sistema de Seguridade Social deverão integrar o fundo previsto no art. 250, a fim de resguardar o pagamento dos benefícios e serviços e garantir a segurança do sistema."

"Art. 250. Com o objetivo de preservar eventuais superávits do sistema de Seguridade Social e assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos e serviços oferecidos pelo sistema, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante Lei Complementar específica que disporá sobre a natureza e administração desse fundo". (NR)

Art. 2º O fundo de que trata o art. 250 da Constituição deverá ser recomposto pela União pelo uso indevido do superávit da Seguridade Social em outras áreas senão as específicas ações do sistema de Seguridade Social, considerando, para tanto, os valores que foram desvinculados, renunciados, isentados ou remidos sem justificativa condizente com a possibilidade de exposição do sistema.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

SF/17220.93080-00

Art. 3º Deverá ser instaurada, no prazo máximo de um ano auditoria pública da Seguridade Social e da dívida pública nacional, apurando o valor devido pela União, na forma art. 2º resguardado o direito de regresso e dano moral coletivo contra qualquer instituição privada, nacional ou estrangeira, que tenha dado causa ao endividamento público no intuito de auferir lucro em prejuízo do povo brasileiro.

§1°. A auditoria de que trata o caput deverá ser instaurada pelo Tribunal de Contas da União e garantirá, além dos princípios básicos, a máxima eficiência e tecnicidade, criando junta de peritos de indicação equitativa por parte da União e da sociedade civil organizada, conforme dispuser a Lei específica.

§ 2°. Para fins do disposto neste artigo, qualquer sigilo que recaia sobre as relações e informações que forem analisadas pela auditoria, não será óbice à continuidade dos trabalhos, que deverão correr em segredo de justiça até o resultado final.

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CPIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CPIPREV

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

Senadores Titulares da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

ANEXO VIII

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº _____/2017
(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência-CPIPREV)

SF/17220.93080-00

Dispõe sobre os crimes contra a Previdência Social.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Constitui crime comum, sem prejuízo do crime de responsabilidade, a conduta dos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, bem como dos dirigentes das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações municipais, que, por ação ou omissão:

I – deixar de repassar aos Regimes de Previdência Social as contribuições recolhidas dos segurados servidores públicos vinculados a regime de previdência social, no prazo e na forma legal ou convencional;

II – deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes detentores de vínculo temporário com a administração pública municipal, no prazo e na forma legal ou convencional;

III – deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a administração, no prazo e na forma legal ou convencional.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e pagamento de 500 (quinhentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorrem os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, bem como os dirigentes das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações municipais, que, por ação ou omissão, deixar de recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social, que tenha sido descontada do pagamento de contribuintes servidores públicos segurados a previdência social, dos contribuintes com vínculo temporário com a administração pública municipal ou de terceiros.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

Art. 2º Deixar o administrador público federal, distrital e estadual, inclusive o responsável pela administração indireta, e com atribuição para tanto, de:

I – repassar para a previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a administração, no prazo legal ou convencional;

II – repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes detentores de vínculo temporário com a administração pública, no prazo e na forma legal ou convencional.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e pagamento de 500 (quinhentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre o administrador público federal, distrital e estadual, inclusive o responsável pela administração indireta, que, por ação ou omissão, deixar de recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social, que tenha sido descontada do pagamento de contribuintes servidores públicos vinculados ao regime geral de previdência social, dos contribuintes com vínculo temporário com a administração pública municipal ou de terceiros.

Art. 3º Constitui crime comum, sem prejuízo do crime de responsabilidade, a conduta do ministro da Fazenda, do procurador-geral da Fazenda Nacional ou do advogado-geral da União que, por ação ou omissão:

I – acarrete ou implique o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos previdenciários, exceto quando o valor consolidado for igual ou inferior a R$ 20.000.000,00 (vinte milhões reais), ou objeto de expressa autorização legislativa.

II- acarrete ou implique a suspensão das execuções fiscais de débitos previdenciários, exceto quando o valor consolidado for igual ou inferior a R$ 20.000.000,00 (vinte milhões reais), ou objeto de expressa autorização legislativa.

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e pagamento de 1.000 (mil) a 4.000 (quatro mil) dias-multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre a autoridade que deixar de editar ato administrativo para adequar o valor passível de não ajuizamento de ação de execução fiscal de débito previdenciário, ou o valor passível de suspensão

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

de execução fiscal por débito previdenciário, ao disposto nos incisos I e II do art. 5º desta Lei.

§ 2º Os valores constantes dos incisos I e II do *caput* deste artigo serão reajustados, anualmente, pela taxa SELIC.

§ 3º Entende-se por valor consolidado o resultante da atualização do respectivo débito originário, somado aos encargos e acréscimos legais ou contratuais, vencidos até a data da apuração.

Art. 4º Obter ou receber, para si ou para outrem, benefício previdenciário mediante fraude.

Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e pagamento de 500 (quinhentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem, mediante fraude, obtém ou recebe, para si ou para outrem, benefício previdenciário em valor maior que o devido, ou quem recebe, para si ou para outem, benefício previdenciário que fora devido à terceiro, já falecido.

§ 2º Aumentam-se as penas dos crimes previstos neste artigo, de 1/3 (um terço) a 1/2 (metade), se:

I – o crime for cometido ou se o benefício for obtido em momento de grave crise econômica;

II – duas ou mais pessoas concorrem para a prática do crime;

III – o benefício obtido ou recebido for superior a 1 (um) salário mínimo;

IV – se o benefício for destinado à criança, adolescente, idoso e pessoa com deficiência.

Art. 5°. Usar de violência ou grave ameaça, com o fim de favorecer interesse próprio ou alheio, contra autoridade, parte, ou qualquer outra pessoa que funciona ou é chamada a intervir em processo administrativo ou judicial de caráter previdenciário, inclusive ação para fazer prova de tempo de serviço ou de condição para fins de aposentadoria, ou em inquérito policial ou na ação penal para apurar os crimes previstos nesta Lei.

Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e pagamento de 500 (quinhentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa, além da pena correspondente à violência.

Art. 6°. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 10. .....

SF/17220.93080-00
ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

XXII – deixar de repassar para a previdência social a contribuição previdenciária descontada de empregado público vinculado ao regime geral de previdência social, de detentor de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a administração, ou de contribuinte que tenha vínculo de trabalho temporário com a administração pública.” (AC)

XXIII – autorizar, ou manter a autorização para a não propositura de execução fiscal por débito previdenciário, ou a suspensão da respectiva execução, quando em valor superior ao que a isto permitido por lei” (AC)

XXIX - Conceder benefício previdenciário quando ausentes os seus requisitos ou em valor superior ao que era cabível.” (AC)

Art. 7°. O art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 1º .....

.....

XXIX - deixar de repassar para a previdência social a contribuição previdenciária descontada de empregado público vinculado ao regime geral de previdência social, de detentor de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a administração, ou de contribuinte que tenha vínculo de trabalho temporário com a administração pública.” (AC).

Art. 8°. O art. 11 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, , passa a vigorar acrescido dos seguintes números:

“Art. 11. .....

.....

6 - deixar de repassar para a previdência social a contribuição previdenciária descontada de empregado público vinculado ao regime geral de previdência social, de detentor de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a administração, ou de contribuinte que tenha vínculo de trabalho temporário com a administração pública.

7 - autorizar, ou manter a autorização para a não propositura de execução fiscal por débito previdenciário, ou a suspensão da respectiva execução, quando em valor superior ao que a isto permitido por lei” (NR)

Art. 9º. Compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes comuns previstos no artigo 3º, desta Lei, bem como os crimes previstos em seus artigos 2º, 4º, e 5°, se cometidos em detrimento da União ou contra seu interesse.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

§ 1º Compete à Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios processar e julgar os crimes comuns previsto no art. 1º desta Lei, bem como os crimes previstos nos seus art. 2º, 4º, e 5°, quando cometidos em detrimento de seus regimes próprios de previdência social, bem como compete à Justiça dos Estados processar e julgar tais crimes quando cometidos em detrimento dos regimes próprios de previdência social dos municípios.

§ 2º Compete à Justiça dos Estados processar e julgar os crimes previstos no § 1º quando cometidos em detrimento dos regimes próprios de previdência social dos municípios.

Art.10. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação,

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei é apresentado ao Senado Federal por esta Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência-CPIPREV, e isto depois de exaustiva investigação sobre o tema, visando à adoção, pelo Brasil, de legislação penal moderna e eficaz para combater condutas provocadoras de grande mazela social e econômica, quer seja o cometimento de ilícitos contra o sistema de seguridade social.

Em linhas gerais, traz-se o aperfeiçoamento dos tipos acrescidos ao Código Penal pela Lei 9.983/00, naquilo que pertine à Previdência Social, além de reunir, neste instrumento, delitos outros contra a administração previdenciária, concedendo-lhes aqui especialidade, apontando-se que as penas até então existentes, bem como os instrumentos processuais aplicáveis, mostraram-se incapazes de combater esta verdadeira chaga social – apropriação indébita e sonegação da contribuição previdenciária, bem como delitos congêneres – que está a suprimir bilhões de reais por ano do sistema de Previdência Social.

Também há, no projeto, a criação de novos tipos penais, necessários para a repressão a esse tipo de criminalidade e a disciplina para a responsabilização penal da pessoa jurídica, o que tem assento constitucional.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

A guisa de elucidação, e somente em 2015, a apropriação indébita de contribuição previdenciária gerou prejuízo de aproximados quarenta e sete bilhões de reais ao INSS, com acumulado de aproximados 109 bilhões de reais entre 2012 e 2015[78], quantias essas que, e a par de colocarem em risco o sistema de previdência, fomentam verdadeira prática de concorrência desleal, assim permitindo a maus empresários o desconto de valor que sustentaria o regime de previdência de seus empregados para destinação na própria atividade (assim se atendo a prática predatória de mercado e em detrimento do empresariado sério e correto, que exerce sua atividade com o pagamento escorreito da previdência), e isto quanto não revertida parte dessa fortuna para o próprio proveito pessoal e de terceiros.

A apropriação indébita de contribuição privada por setores econômicos, bem como sua sonegação, criam gravíssimo risco ao futuro do País, seja por desvio de fortunas da Previdência Social, seja por afetar sobremaneira a competição sadia, assim também causando, ou potencializando, perspectiva de quebra de incontáveis empresas que seguem à risca as regras da Previdência Social.

O projeto sanciona, igualmente, a conduta de administradores públicos (arts. 1º e 2º), e isto porque recorrente o desconto da previdência de servidores públicos vinculados ao Regime Geral de Previdência, sem que aja o ulterior repasse. Fato é que nesta conduta não se busca o financiamento da atividade particular, mas trata-se de fato grave que deve ter previsão típica na norma penal, cuidando a proposta de trazer justa sanção a ações que tais.

Ainda nesta toada, criminaliza-se a conduta de agentes públicos específicos que têm o dever de cuidar da arrecadação previdenciária (art. 3º), assim visando evitar que a benevolência administrativa possa prejudicar a arrecadação previdenciária por extremado elastério nos requisitos para autorização da execução fiscal e sua suspensão. Imperativo o rigor legal em situações que tais, a fim de se impedir elastério tamanho que cause risco, presente e futuro, às finanças previdenciárias, mormente porque, e antes da redução de despesas, deve o legislador buscar o reforço da arrecadação.

[78] http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/977ef654-655e-4b5f-8d49-399fccecaa5d



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

artigo 4º, tipifica como crime específico a conduta de quem obtém ou recebe benefício previdenciário mediante fraude, ação hoje tipificada como simples estelionato, ainda que qualificado porquanto cometido contra ente público[79], trazendo o projeto a pena necessária para a justa reprovação desse grave ilícito.

É de se registrar que, segundo o Tribunal de Contas da União, um a cada dez benefícios previdenciários são pagos mediante fraude ou concedidos por erro, gerando prejuízo anual ao RGPS de cerca de 56 bilhões de reais[80].

Justamente para coibir a sinecura decorrente da concessão ou obtenção de benefícios previdenciários por fraude ou erro foram inseridos os tipos penais do artigo 4, deste projeto.

O artigo 6 disciplina a punição às condutas previstas nos artigos 1º a 3º na seara da Lei de Improbidade, e seus artigos 7 e 8 dispõem sobre os crimes de responsabilidade de agentes públicos que cometem os atos descritos neste projeto, de maneira a possibilitar a punição do mau administrador, e de acordo com os cargos ou funções ocupadas, por crime comum, por crime de responsabilidade (quando cabível) e por improbidade administrativa, assim protegendo, e na inteireza jurídica possível, o corpo social de agentes públicos que vergastem a previdência social.

Tocante a competência para processar e julgar os crimes previstos no projeto, dispõe o seu artigo 8 que, de regra geral, será ela da Justiça Federal. Como exceção, compete a Justiça dos Estados e do Distrito Federal o processamento e julgamento das ações quando a ação se voltar contra interesse de seus regimes próprios e dos municípios, bem como na hipótese de seu artigo 1º.

Por fim, o artigo 10 determina imediata vigência da Lei, quando aprovada, apontando expressamente as normas revogadas.

São essas as sugestões trazidas com este Projeto de Lei do Senado, buscando o aperfeiçoamento da legislação no combate das reprováveis condutas de apropriação indébita de contribuição previdenciária, sonegação

[79] Vide: TRF-4, Apelação Criminal nª 5001184-21.2010.404.7205; TRF-3, Apelação Criminal 0010933-06.2006.4.03.6110 ; STJ STJ RESP 1.380.672; STF, HC 113.179).

[80] https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-gasta-56-bilhoes-por-ano-com-fraudes-erros-estima-tcu-21725551

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

de contribuição previdenciária e congêneres, visando trazer para o direito pátrio o arcabouço legislativo necessário para a eficaz reprovação desses ilícitos que tantos prejuízos causam ao País, colocando em risco o próprio estado social de direito, e com isto tornam incerto o futuro de cidadãos das gerações presentes e vindouras.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2017.

Senador Paulo Paim
Presidente da CPIPREV

Senador Telmário Mota
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador Hélio José
Relator da CPIPREV

Senadores Titulares da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

SF/17220.93080-00

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

300

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

SF/17220.93080-00

ANEXO IX

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017 - COMPLEMENTAR

(da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer regras de anistia, remissão, transação e parcelamento dos créditos tributários.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) passa a vigorar com a inclusão dos seguintes artigos:

Seção IV

Programas Especiais de Regularização Tributária

*"**Art. 182-A** – A concessão de anistia, remissão, transação, abatimento de juros de mora ou parcelamentos especiais deverá observar as seguintes condições:*
***I**- Não poderá beneficiar o sujeito passivo quanto a lançamentos tributários constituídos há menos de 5 (cinco) anos da data de sua edição;*
***II**- Não poderá beneficiar o sujeito passivo quanto a lançamentos tributários nos quais sejam apontados fatos cometidos com dolo, fraude, conluio ou simulação, bem como tipificados como crimes contra a ordem tributária ou apropriação indébita, ou a outro ilícito penal relacionado;*
***III**- Não podem beneficiar empresas com faturamento anual superior a R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e que tenham distribuído lucros ou dividendos aos sócios nos três anos-calendários anteriores à edição da lei que instituir o benefício;*
IV – Não poderão aderir a parcelamento especial empresas ou pessoas físicas que tenham sido incluídas em parcelamentos especiais nos cinco anos anteriores.
***V** - Devem ser precedidos de parecer favorável da administração tributária quanto aos efeitos para a arrecadação tributária atual e futura.*

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Parágrafo único *– Em caso de calamidade pública nacional, regional ou local causada por forças da natureza que afetem gravemente a capacidade das pessoas naturais e jurídicas de arcar com seu dever de pagar tributos, as condições acima podem ser, por prazo definido, em todo ou em parte, suspensas expressamente pela lei.*

Art. 182-B *– Semestralmente a administração tributária promoverá audiências públicas para discutir os benefícios fiscais e as desonerações vigentes e divulgará, anualmente, parecer indicando os custos e as eventuais vantagens ao erário público, apontando quais benefícios fiscais devem ser mantidos ou revistos.*
Parágrafo único *– O parecer previsto no caput deverá ser acatado no conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e nas propostas de orçamento."*

SF/17220.93080-00

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei Complementar aqui apresentado tem por finalidade estabelecer regras para concessão de futuros programas de regularização tributária, os conhecidos REFIS, que envolvem anistia, remissão, transação, abatimento de juros de mora e parcelamentos especiais dos créditos tributários. Tal regramento é fundamental como forma de evitar que sonegadores e fraudadores se utilizem de tais benefícios para deixar de cumprir com suas obrigações tributárias.

Durante as audiências públicas da CPI da Previdência (CPIPREV), presidida pelo senador Paulo Paim (PT-RS), restou comprovado que os benefícios fiscais de anistia, remissão, transação e, especialmente, parcelamentos especiais, são concedidos de maneira indiscriminada, em prejuízo ao interesse público, principalmente em prejuízo aos recursos que financiam a Previdência Social. Assim, fica evidenciada a necessidade de uma regulamentação mais criteriosa para que tais benefícios fiscais sejam ofertados de forma a alcançar os contribuintes que realmente necessitem, e não se tornem um instrumento de privilégio de sonegadores.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

O inciso I permite que apenas créditos tributários constituídos há mais de 5 (cinco) anos possam receber algum tipo de benefício. Dessa forma pretende-se impedir que o contribuinte deixe de arcar com suas obrigações tributárias já esperando por algum tipo de vantagem. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) em estudo sobre o impacto dos parcelamentos especiais concluiu que a "concessão reiterada de benefícios fiscais extremamente vantajosos" pode vir a estimular os contribuintes adimplentes a deixarem de cumprir com suas obrigações correntes, "à espera do próximo pacote de benefícios, desequilibrando o sistema arrecadatório nacional"[81]. Assim, é essencial que haja uma forma de coibir tal prática.

O inciso II proíbe que pessoas físicas ou jurídicas que tenham cometido crimes contra a ordem tributária, inclusive apropriação indébita, ou demais ilícitos penais que se relacionem com o lançamento do crédito tributário, se favoreçam dos benefícios fiscais.

O inciso III visa impedir que empresas com lucros constantes e/ou alto faturamento sejam beneficiadas com anistia, parcelamentos, remissão entre outros. A concessão de benefícios fiscais para empresas demanda um cuidado maior com relação às consequências que isto pode trazer ao mercado, especialmente do ponto de vista concorrencial. As empresas que têm costume de se aproveitar dos benefícios fiscais para pagarem menos tributos possuem um custo operacional mais baixo em relação àquelas que cumprem com suas obrigações tributárias de maneira correta.

Para as empresas com faturamento anual de até R$ 4 milhões não haverá restrição quanto à distribuição de lucros nos últimos 3 (três) anos, de forma a beneficiar esse segmento empresarial.

De acordo com estudo realizado em 2016, pela Receita Federal, a respeito dos parcelamentos especiais, 68% da dívida total com pedido de parcelamento é devida por contribuintes diferenciados, aqueles com faturamento anual acima de R$ 150 milhões[82]; com relação aos débitos

[81] PGFN - PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. *Nota PGFN/CDA nº 721/2017*. Brasília, 19 jul. 2017. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/notas/resource/0007212017>. Acesso em 15 set. 2017, p. 06.
[82] SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais*.
Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/arquivos-e-imagens-parcelamento/estudo-sobre-os-impactos-dos-parcelamentos

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.



SF/17220.93080-00

inscritos em Dívida Ativa, a PGFN afirma que 0,5% das entidades empresariais ativas devedoras são responsáveis por 62% do total de débitos por elas titularizados, o que evidencia a concentração de débitos nos grandes devedores[83]. Fica claro, assim, que entidades com alto faturamento já têm como cultura o inadimplemento de suas obrigações tributárias. Ademais, não há sentido em conceder benefícios fiscais para empresas que obtém lucros reiterados.

De acordo com a UNAFISCO NACIONAL, "os parcelamentos especiais são uma das situações que geram risco moral, uma vez que os contribuintes postergam o pagamento de suas dívidas tributárias à espera de um novo programa de parcelamento, com descontos generosos de multas e juros (...)", e ainda, "os contribuintes adimplentes tendem a mudar de comportamento, uma vez que se enxergam em desvantagem em relação aos inadimplentes que optam por algum parcelamento, recebendo em troca benefícios como altos descontos, parcelamento em longo prazo, anistia de crimes, entre outros"[84]. Assim, propomos que não possam aderir a novos parcelamentos especiais as pessoas físicas ou jurídicas que tenham aderido a parcelamentos nos cinco anos anteriores.

O inciso V prevê que haja um parecer favorável da administração tributária para concessão de algum dos benefícios fiscais. Como exposto nesta justificação, é de suma importância que os benefícios sejam concedidos com vistas a fomentar o crescimento econômico e estimular o aumento da arrecadação, e não o oposto. Por óbvio, os efeitos que tais benefícios poderão causar na arrecadação só podem ser constatados e estimados pela própria administração tributária.

Tal previsão é indispensável, uma vez que hoje, ainda que a administração tributária (Receita Federal, no caso da União) emita parecer contrário à concessão de determinado benefício, ele poderá ser oferecido. Foi o caso das Medidas Provisórias (MP) 783 e 793, ambas de 2017. Em 29 de maio de 2017 foi emitida a Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CDA nº 3, com os cálculos de renúncia e arrecadação relativos à MP 783, que instituiu

-especiais.pdf/view>, p. 08.

[83] PGFN - PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL, *op. cit.* (nota 1), p. 05.

[84] UNAFISCO NACIONAL. *Nota Técnica Unafisco nº 03/2017: Parcelamentos Especiais (Refis): Prejuízo para o Bom Contribuinte, a União, os Estados, o Distrito Federal e para os Municípios*. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://unafisconacional.org.br/img/publica_pdf/nota_t_cnica_Unafisco_no_03_2017.pdf>. Acesso em 15 set. 2017, pp. 05-06.



ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

SF/17220.93080-00

o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), concluindo os órgãos que "em 2017 e nos próximos três anos, os resultados do programa são negativos (...)"[85]. Ainda assim o Poder Executivo optou por editar a referida Medida Provisória. A mesma situação ocorreu com a MP 793, que criou o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), que além de estabelecer o parcelamento de débitos, reduziu a alíquota da contribuição previdenciária rural. A renúncia de receita, em especial para a Previdência Social, foi demonstrada na Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CGR nº 8[86], e mais uma vez a posição da administração tributária foi ignorada pelo Poder Executivo. Caso já existisse a previsão legal da obrigatoriedade de um parecer favorável para concessão de benefícios fiscais, as referidas Medidas Provisórias não teriam sido editadas, retirando recursos da Previdência Social em benefício de grandes e lucrativas empresas, em especial do ramo do agronegócio.

O parágrafo único dispõe sobre a possibilidade de suspensão das condições previstas nos incisos, em caso de casos fortuitos ou força maior.

Por fim, o artigo 182-B prevê a realização de audiências públicas semestrais, além da elaboração de parecer anual para que sejam analisados os impactos dos benefícios fiscais vigentes. Os trabalhos da CPIPREV demonstraram que a concessão e manutenção de desonerações de tributos nos últimos anos têm contribuído de forma decisiva para retirar recursos da previdência pública. Na apresentação feita à CPIPREV em 17/08/2017, o secretário da Receita Federal, Auditor Fiscal da Receita Federal, Jorge Rachid[87], admitiu que cerca de R$ 54 bilhões foram retirados do caixa da previdência com desonerações, apenas no ano de 2016, e a mesma autoridade vinculada ao governo recomendou que tais medidas fossem revistas. Porém, muitas vezes questões políticas têm impedido que as recomendações da administração tributária sejam acatadas, o que justifica a inclusão do dispositivo proposto.

São essas as razões que justificam a apresentação do presente projeto de lei.

---

[85] RFB/PGFN. *Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CDA nº 3*, de 29 de maio de 2017. Brasília, mai. 2017, p. 54.
[86] RFB/PGFN. *Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CGR nº 8*, de 28 de julho de 2017. Brasília, jul. 2017.
[87] RACHID, Jorge. Previdência Social. In: *CPIPREV-CPI da Previdência* (26ª reunião). Brasília, 2017. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/765912b1-fd1e-463b-91e9-e287f87c2331>. Acesso em 19 set. 2017.

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social

Sala das Sessões,

SF/17220.93080-00

Senador Paulo Paim
Presidente da CPIPREV

Senador Telmário Mota
Vice-Presidente da CPIPREV

Senador Hélio José
Relator da CPIPREV

Senadores Titulares da CPIPREV

1-_____
2-_____
3-_____
4-_____
5-_____
6-_____
7-_____

Senadores Suplentes da CPIPREV
1-_____
2-_____
3-_____
4-_____

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

306 Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

CPIPREV, 25/10/2017 às 14h15 - 33ª, Reunião

CPI da Previdência

PMDB			
TITULARES		**SUPLENTES**	
ROSE DE FREITAS		1. DÁRIO BERGER	PRESENTE
HÉLIO JOSÉ	PRESENTE		

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
PAULO PAIM	PRESENTE	1. JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	1. VAGO	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
LASIER MARTINS	PRESENTE	1. JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
JOÃO CAPIBERIBE	PRESENTE	1. ANTONIO CARLOS VALADARES	

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
TELMÁRIO MOTA	PRESENTE		

Não Membros Presentes

ATAÍDES OLIVEIRA
VALDIR RAUPP
WILDER MORAIS
SÉRGIO PETECÃO
CIDINHO SANTOS
WELLINGTON FAGUNDES
PAULO ROCHA
VICENTINHO ALVES

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

DECISÃO DA COMISSÃO

(RQS 161/2017)

DURANTE A 33ª REUNIÃO, A COMISSÃO APROVOU O RELATÓRIO APRESENTADO PELO SEN. HÉLIO JOSÉ, CONTEMPLANDO AS SUGESTÕES APRESENTADAS DURANTE A DISCUSSÃO, QUE PASSOU A CONSTITUIR O PARECER Nº 1/2017 - CPIPREV, CONTENDO AS CONCLUSÕES DA CPI.

25 de Outubro de 2017

Senador PAULO PAIM

Presidente da CPI da Previdência

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.

Fale com o Senado
0800 61 2211

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 90DD05A2001F068D.
CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx.