



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE REGISTRO E REDAÇÃO PARLAMENTAR
REUNIÃO
23/10/2017 - 32ª - CPI da Previdência - 2017

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Declaro aberta a 32ª Reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Requerimento nº 161, de 2017, para investigar a contabilidade da Previdência Social, esclarecendo com precisão as receitas e as despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos.

A presente reunião destina-se à apresentação do relatório final elaborado pelo Senador Hélio José.

Senador Hélio José, Relator, nobre Relator deste tema tão importante para o povo brasileiro, nós infelizmente perdemos um grande colaborador que nos ajudou muito, eu diria espontaneamente, principalmente na página e na divulgação da nossa CPI.

Então, eu leio o comunicado que resume essa tristeza pelo fato de um jovem de 23 anos, infelizmente, ter morrido num acidente de bicicleta, um carro o atropelou. O enterro vai ser hoje às 10h. O corpo vai ser cremado. Amigos deles estão aqui e, em seguida, vão se deslocar para lá. É o caso da Patrícia, amiga, que trabalhava com ele na equipe de divulgação.

Raul Aragão, 23 anos, morreu na madrugada desse domingo após ser atropelado por um carro na tarde de sábado, dia 21, em frente à Secretaria de Educação. Ele, que amava tanto a educação, a informação, perto da 406/407 norte, em Brasília.

Estudante de Sociologia na Universidade de Brasília, UnB, lutava por um país mais igualitário, democrático e com mais oportunidade para todos. Fez parte da equipe que atuava contra as reformas trabalhista e previdenciária impostas pelo Governo que está aí. Ele lutava dentro e fora do Parlamento, porque aqui nos assessorava e ajudava muito na equipe de voluntários em relação ao tema de hoje, por exemplo, que o Senador Hélio José vai aqui apresentar, que é o seu relatório final.

Participava da equipe responsável pelas páginas na internet da CPI da Previdência Social no Senado Federal e também da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social. Era voluntário. Esse era um gesto bonito. Estudava à noite, sempre de bicicleta, ia, voltava.

Raul era uma pessoa atenciosa, educada, amada por todos. Sorridente, generoso, sonhava com uma mudança na política do País. Ele também era responsável pela coordenação de contagem de ciclistas na ONG Roda da Paz, que tem um representante presente, Raphael Dornelles.

Raul acredita e lutava por uma mudança na mobilidade urbana, com mais espaço para as bicicletas circularem. A mobilidade urbana defendida por Raul significa mobilidade social, diferente da prática individualista resultante do uso equivocado de automóveis, que, além de transportarem uma, no máximo duas pessoas, também contribuem para o isolamento e para a falsa ideia de poder nas pessoas que vestem essa armadura quando se sentam ao volante, uma valentia que só pode ser condenada por todos nós.

O uso da bicicleta defendido por Raul significava a interação, a aproximação e o melhor convívio entre as pessoas, usuários ou não de *bike*. O Raul defendia que as pessoas desvestissem as armaduras de metal em quatro rodas para poderem sentir não só o calor e o vento na pele, mas o calor humano de uma troca de experiências e sentimentos e de uma nova vivência

e convivência. Era nessa sociedade mais igualitária, em todos os sentidos, inclusive o da mobilidade física e social, que Raul acreditava, era essa sociedade que ele defendia.

Uma salva de palmas para o Raul lá no alto, que ele está, neste momento, nos assistindo. *(Palmas.)*

Eu me lembro de uma oportunidade em que tive um encontro com o Raul e com o pai dele. E o pai dele dizia: "Veja, Senador, o Raul, de bicicleta, atravessa, às vezes, cidades e cidades com o objetivo de, lá no alto, do alto do morro, ver a natureza, os rios, a beleza do meio ambiente." Tudo isso ele defendia. "É demais, Raul, você vai se cansar." E, não me esqueço, a frase é do Raul, não é minha nem do pai dele. O pai dele, me deu um branco aqui, é o...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Helder, o querido Helder. E o Helder disse que ele passava horas e horas de bicicleta, contra o vento - claro, com documento, de capacete, direitinho -, andando e olhando tudo aquilo; que fazia tudo isso para ir lá no alto do morro olhar a natureza, aquela beleza da paisagem. "Não precisava ir lá para olhar isso." E o que o Raul respondeu para ele, o Raulzinho, filho do Helder? Eu fiquei impressionado com a frase dele: "Pai, Senador, o importante na vida não é onde você chegou, mas o caminho que você percorreu para chegar." Frase de um menino! Alguém poderia dizer que há uma frase de um espanhol parecida. Pode ser parecida, mas não tinha nada a ver com aquilo que o Raulzinho falou, nem do grande poeta Tiago, que nós conhecemos aqui e falou aqui. Uma frasezinha dele.

Eu achei aquilo... A mesma emoção que eu estou tendo aqui eu tive ali, quando ele disse: "Pai, Senador, [não esqueço nunca] o importante não é chegar, mas é o caminho que você percorreu." A sua história, você escreve no caminho. A chegada, um dia você chega, claro, mas mais importante é o caminho.

Eu queria, neste momento - claro que nós vamos fazer depois um minuto de silêncio, vou passar a palavra aqui para o nosso querido Relator, que é daqui da cidade -, dizer que o Raulzinho, na verdade, não morreu. Ele é daquelas pessoas cujos pensamentos, cujas ideias... O que ele pregava ao longo da vida vai ficar eternamente entre nós.

O Raul está lá no alto, mas aquilo que ele almejava, que ele dizia, que ele perseguia, que era a defesa da vida no seu contexto global... Ele defendia os animais, a natureza, entendia que a bicicleta era uma forma, inclusive, de exercício da mobilidade urbana.

Por tudo isso - permita-me, Senador Hélio José, em seguida passo a palavra a V. Ex^a -, eu queria que nós todos nos levantássemos, de pé, e batêssemos palmas durante um minuto - depois o Senador Hélio José faz uma mensagem também ao Raulzinho - pela simbologia e importância deste momento. Raulzinho vive! Raulzinho presente! Então, vamos ao um minuto. Eu queria que fosse com palmas, porque acho que ele vai gostar disso, e não de silêncio. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Muito obrigado.

Raulzinho vive!

(Manifestação da plateia.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Raulzinho presente!

(Manifestação da plateia.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Obrigado a todos, pessoal! Senador Hélio José, para as suas considerações em relação ao Raulzinho. Depois V. Ex^a vai ter todo o tempo necessário, conforme conversamos ontem ainda, para ler o nosso relatório com toda tranquilidade.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Exato.

Eu quero cumprimentar todos, cumprimentar a nossa ONG Rodas da Paz, e dizer, como Senador da República do Distrito Federal, que é uma tristeza muito grande para as nossas famílias a perda de um jovem tão guerreiro, a perda de um jovem com tanta vida pela frente, com tanta qualidade de vida, querendo lutar pela qualidade de vida de outros. É lamentável que essa carnificina no nosso trânsito, que essa situação da mobilidade urbana, prejudicada em vários pontos da cidade, faça vítimas, como várias e várias e várias outras, agora vitimando um ícone da nossa CPI, um ícone da luta por uma Brasília e por um Brasil melhores.

Quero dizer que isso só reforça o meu trabalho, o do Senador Paulo Paim e o de alguns outros desta Casa na defesa da família, na defesa dos bens que são essenciais para a vida, que é a questão do meio ambiente, na defesa de uma vida saudável, na defesa de ONGs pacifistas e construtivas, como a ONG Rodas da Paz, na defesa de jovens, homens e mulheres

que contribuem de forma espontânea para que nós tenhamos uma vida, vamos dizer assim, menos ruim, já que estamos vivendo época de muitas turbulências e de muitas nuvens sobre a vida de cada um de nós.

Raul falou que não interessa onde chegamos, mas os caminhos por onde passamos. Olhem que frase! Vamos utilizá-la para que, no ano que vem, façamos uma limpeza: quem é ficha suja, rua, não vai vir para o Congresso, não vai vir para a Câmara, não vai vir para lugar nenhum. Ficha suja, separa. Nesse não se vota, pode ser amigo do parente, pode ser amigo de quem for. Fora, ficha suja! Chega de corrupção! Chega de malandragem! Chega de pessoas com promessas fáceis! Não podemos esquecer que a arma é inimiga. Está aqui, a arma, que é a armadura do carro, é inimiga de uma vida pacífica, de uma vida boa para todos. Então, fora! Isso vale para aqueles que ficam defendendo distribuição de arma para pessoas que não têm preparo! Fora aqueles que são antidemocráticos e ficam falando em ditadura militar!

Hoje tivemos uma entrevista com o nosso querido Brigadeiro responsável pela Aeronáutica. Ele deixa claro que a função cívica e patriótica das Forças Armadas é cuidar do nosso nacionalismo, é cuidar do nosso País, é cuidar das nossas fronteiras. Quem tem que fazer política são os políticos, mas os políticos honestos, distintos. E que façam seu trabalho como o nosso nobre Raul Aragão, com quem Deus nos deu o privilégio de conviver por pouco tempo, mas por um tempo intenso, Senador Paulo Paim. Esse jovem só nos traz lembranças positivas, pelo pouco período que passou no Brasil, que passou em Brasília, que passou conosco neste mundo.

Então, que Deus ajude o Raul Aragão, que Deus conforte a família, que Deus nos dê novos Raul Aragão. Que Raul Aragão seja motivo de inspiração para novos Rauls, para que homens e mulheres com o mesmo espírito surjam em nossa cidade, em nosso Brasil, para defender questões tão nobres.

Viva a vida! Viva a família! Viva o meio ambiente! Viva o Raul Aragão! E vivamos nós, o povo brasileiro!

Muito obrigado pessoal. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Terminado este primeiro momento, mas importantíssimo para nós todos, a partir de agora vamos entrar no segundo momento, que é a leitura do relatório.

Antes de passar a palavra ao Senador Hélio José, que terá tantas horas quantas forem necessárias para fazer sua leitura, quero, em alguns minutos, agradecer a todos aqueles que nos ajudaram até este momento.

Claro que não termina aqui. Como Presidente, eu queria falar do procedimento. Vai ser lido o relatório hoje. Eu pedirei vista, como Presidente, que é a minha obrigação, e vamos marcar um dia para a votação da versão final. A partir do momento em que é feita a leitura, pessoal, nós recebemos as emendas, como é de praxe em todo e qualquer projeto. É feita a leitura, os Senadores vão tomar conhecimento do projeto, e todos poderão apresentar emendas. E marcaremos um dia, de preferência com quórum privilegiado, para votar as emendas e o relatório final. Essa é a praxe da Casa.

Nós não faremos nada apressadamente, não votaremos sem ler, como esta Casa infelizmente às vezes faz, como foi o caso da reforma trabalhista, que aprovaram sem ler. Eu fui Relator de uma das propostas, li o relatório duas ou três vezes e, depois, para me posicionar naturalmente, apresentei o meu voto em separado. Ganhamos em uma comissão, mas perdemos no Plenário.

Aqui não será diferente. O Relator apresenta o trabalho construído até o momento, com todas as equipes que ajudaram, os Senadores recebem o material e apresentam suas emendas.

Eu já digo que a vista é coletiva. De antemão, aviso que estou pedindo vista, porque é importante que essa vista seja assegurada, para que ninguém diga que nós fizemos o que eles estão acostumados a fazer: enfiar goela abaixo projetos importantes como o de uma CPI, que interessa, no mínimo, no mínimo, eu diria, sem medo de errar, a 200 milhões de brasileiros.

Marcaremos o dia. Vai ser terça, vai ser quarta, vai ser semana que vem? Não importa. O importante é nós chegarmos a um entendimento ouvindo todos. Eu sempre digo que uma CPI não tem dono. Ela não é do José, não é minha, não é da assessoria, não é de ninguém. Ela é do povo brasileiro, como você falou, é a CPI da Verdade.

O que queremos é que o relatório final reflita a média de pensamento - o relatório final votado, não é, Relator? O Relator vai apresentar o belíssimo trabalho que ele fez até o momento. Agora, o relatório final vai valer a partir da votação. Eu tenho muita esperança de que seja - Hélio José, depois você vai receber as emendas, é natural que as receba - votado por unanimidade. Esta é a minha grande esperança: que votemos por unanimidade esse relatório a partir das emendas com as quais naturalmente os Senadores vão contribuir.

Então, primeira coisa: meu agradecimento, inclusive - com todas as críticas que eu faço - aos 62 Senadores que assinaram a CPI. Reconheço aqui, de público, que, quando começamos a coletar as assinaturas, a Cobap, as centrais, as federações - está aqui o Pimenta representando a Cobap -, confederações, as mais variadas entidades nos ajudaram. Precisávamos de

27 assinaturas, mas chegamos a 62 assinaturas, numa demonstração de que os Senadores estavam inseguros também com aquela proposta de reforma que o Governo aqui apresentou, aquela loucura de querer que a pessoa tenha 49 de contribuição e 65 de idade, praticamente acabando com as especiais.

Calculem um professor - eu sempre digo que a média de emprego do brasileiro é 9,1 por cada 12 meses - estar com 90 anos, de repente, na sala de aula! Quase ninguém vai se aposentar com 65. Quero ver, com 49 de contribuição, se a média de emprego do brasileiro é 9,1. Então, é uma loucura essa proposta que eles apresentaram. Tanto é uma loucura que eles tiveram de recuar e, agora, vêm com uma tal de meia-sola. Eu espero que esta CPI, a nossa proposta de CPI, com o relatório final do Senador Hélio José, combata, inclusive, a tal da meia-sola. Ninguém quer a meia-sola. Nós queremos uma proposta séria, principalmente na gestão, na fiscalização e na cobrança dos grandes devedores. Não pensem os grandes devedores que vai ficar como está. Nós vamos para cima dos grandes devedores, com certeza absoluta.

Mas a minha fala, Hélio José, é mais de agradecimento à consultoria do Senado, à consultoria do seu gabinete, à consultoria do nosso gabinete, aos consultores autônomos, que não estão na Casa, como o Paulo Penteado, por exemplo, que é de São Paulo e se deslocou para cá dezenas de vezes para ajudar. Eu dei o exemplo do nome dele. É claro que vamos fazer uma homenagem a todos. Vamos chamar todos um dia aqui. Está aqui o Zé Pinto. Vamos citar, naturalmente, todos os que ajudaram. Foi um trabalho de equipe, pessoal. Tivemos uma grande equipe que ajudou. A equipe aqui, que nos ajudou nestas reuniões, a equipe de consultores da Casa, profissionais - permitam-me que eu diga a vocês - do mais alto nível de seriedade e de responsabilidade. Tinham sempre o cuidado de falar comigo e falar com o Hélio José, Senador. A minha posição era essa como Presidente. "Nós já conversamos também com o Relator, e o Relator vai na mesma linha. Vocês tiveram sempre esse cuidado, porque não é o papel de vocês, mas a habilidade, a diplomacia dos senhores...

Eu peço uma salva de palmas para a equipe que nos ajudou na CPI do Senado, para os senhores aí. *(Palmas.)*

Vocês trabalharam com uma seriedade e com uma responsabilidade enormes.

Todas as entidades aqui - não vou citar uma somente, porque, se eu citar somente uma, eu deixarei de citar quase outra centena - colaboraram muito, muito, muito, muito, muito. Cada dado, cada número que nós todos aqui na Mesa, Senador Hélio José, recebemos é fruto de um trabalho coletivo.

Eu aprendi... Estou com 67 anos, você é um guri perto de mim.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Dez a menos: 57.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Dez a menos, mas é guri! Com 57 tem uma experiência e uma sabedoria enormes. Eu tenho muito orgulho de estar ao teu lado.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Obrigado, Senador.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Eu estou com 67 anos e aprendi o seguinte: não há trabalho individual, só há o coletivo, o coletivo é que faz as coisas acontecerem.

Lembro aqui o Raulzinho, que disse - de novo aquela frase - que o importante não é onde você chegou, mas a forma como você construiu a sua chegada. Esta CPI teve essa simbologia. Eu vou ficar com essa frase dele, e vamos tentar colocá-la como uma frase construída por um militante dessa causa.

Eu só não queria deixar, Hélio José, de agradecer... Que todos se sintam agradecidos: a TV Senado, a Agência Senado, os profissionais de comunicação da Casa, eles é que fizeram a divulgação.

Vocês sabem que os grandes devedores são clientes dos grandes meios de comunicação e, entre eles... Eles têm os seus acertos econômicos, não tenho nada contra isso, mas nós sabíamos que uma CPI de vulto, como esta, que pega grandes bancos, grandes empresários... E podia aqui lembrar empreiteiras, frigoríficos, enfim, área de educação, comércio, como aqui chamamos... Chamamos aqui, Senador Hélio José, chamamos aqui para falarem. Claro que não teríamos a cobertura da grande imprensa. Eu sabia disso, e também não estou muito preocupado com isso.

O importante é o trabalho que nós estamos fazendo aqui. E vamos concluí-lo, sim, até o dia 6 de novembro. E é nossa intenção - como Presidente já estive conversando nesse sentido - distribuir esse relatório, Hélio José, pela Casa. Nós vamos distribuir, porque nós todos vamos assinar o relatório, com todos os membros da CPI. Vamos distribuir esse material para todos os Deputados Federais, para todos os Senadores, vamos mandá-lo para a mídia. Que o divulgue quem quiser, mas naturalmente vou mandar, porque isso é democrático. Divulgue quem quiser, vou mandar para os Deputados Estaduais, para os governadores, para os prefeitos, para que todos tenham acesso à CPI da Verdade.

Eu tenho certeza de que, se as pessoas se debruçarem sobre o nosso trabalho final, o trabalho desta Comissão, essa tal de reforma deles, chamada meia-sola... Ainda hoje me entrevistavam e disseram que ia sair uma para flexibilizar. Eu a chamo de meia-sola. Eu não quero nem sola inteira nem meia-sola. Eu quero que a CPI deles seja guardada onde eles quiserem,

que deixem que um governo eleito pelo voto direto, com respaldo popular, faça um novo debate - e vai fazer um novo debate. Eu não sou muito daquela tese de que, se não acontecer agora, no ano que vem pode ser pior. É como dizia Ulisses Guimarães: "Sempre se prepare que o pior está por vir". Então, temos que nos preparar sempre para cada novo combate.

Agora, para mim é fundamental que essa reforma não saia este ano e que não saia também no ano que vem. Em 2018, oxalá, um novo Congresso eleito, fruto das urnas, e um Presidente da República fruto das urnas de fato possam discutir uma reforma. Ninguém vai proibir ninguém de discutir reforma, mas esta aqui, como está, com este Governo que está aí, que entrou pela porta dos fundos, este Congresso que está aí... Todo mundo sabe de que Congresso nós estamos tratando - é só ver o que vai acontecer na Câmara. Todo o Brasil já sabe o que vai acontecer em relação ao afastamento ou não do Presidente da República.

Que esta CPI e este relatório... Refiro-me de novo a V. Ex^a, Hélio José, que é o nosso Relator, o maestro. Você é o maestro, porque ouviu a todos e vai continuar ouvindo, tenho certeza. Nosso trabalho vai ser muito, muito importante para o debate das eleições a Presidente, Governador, Deputado Estadual, Deputado Federal e Senador no ano que vem. Eu quero ver qual candidato a Presidente vai assumir compromisso com este relatório que está na mão do nosso Relator. Quero ver qual vai assumir, como quero ver qual vai assumir o compromisso com o estatuto do mundo do trabalho, de que sou o Relator - vou ser o Relator desse lá na Comissão de Direitos Humanos. Quero ver qual candidato a Presidente vai assumir essa reforma vagabunda que eles fizeram, que nem leram. Não a leram. Não leram a reforma e a aprovaram, tirando o direito do povo trabalhador do nosso País. *(Palmas.)*

Não leram! Eu pergunto para os Senadores e Deputados: "Mas, vem cá..." Só como exemplo, Hélio José, eu estou usando esses minutos, mas depois tu vais ficar quatro, cinco horas aqui com a palavra, pode ter certeza.

Eu perguntava para alguns Senadores: "Mas, vem cá, esse negócio de mulher gestante, como é que você concorda com isso? E o trabalho insalubre? Tu deixarias a tua mãe ou a tua filha grávida trabalhar em ambiente insalubre? "Ah, eu não." "Tu gostarias que teu filho não tivesse nem horário de almoço, trabalhasse direto, ficando 30 minutos, ir para a linha de produção, voltar, tomar banho, depois ir para fila, bandeirão para cá, bandeirão para lá e ainda trabalhar direto? E trabalhar até 12 horas, se for necessário, pela reforma de vocês? "Claro que não, Paim."

Aí eu citei uma série de exemplos. E sabem o que me disseram, agora, recentemente? "Mas ele vai vetar tudo." Ou: "Ele vai vetar, conforme um dos Relatores, oito itens." Tudo não, mas oito ele vetava. E o outro ia vetar seis. Não vetou nenhum! Não vetou nenhum! Como é que nós vamos confiar?

Por isso, o nosso relatório... Alguns vão achar que o nosso relatório é duro, mas tem que ser duro mesmo, firme e corajoso. Se não tivermos coragem de apresentar um relatório duro e firme, não há razão para estarmos aqui. Por isso é que estamos juntos aqui. É um relatório duro e firme, sim, para os grandes devedores, para o Governo, para o Congresso Nacional.

Queremos mudança na lei! Os grandes devedores vieram a esta mesa e disseram o seguinte: "Devo, não nego, não pago. Estou esperando um Refis ou a Justiça acertar." É um incentivo aos não pagadores. Vai acabar a moleza, tenho certeza, se vocês cumprirem tudo o que a CPI vai concluir até o dia 6. Vocês podem ter certeza de que mudou: se deve, vai pagar. Quero terminar com uma frase que tenho usado. Para quem está nos ouvindo: não pagou a luz ou a água, o que acontece?

(Manifestação da plateia.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Corta!

Compre um carrinho no banco, nesses bancos devedores da Previdência, e não pague. O que acontece? Tiram o carro. Compre um tratorzinho e não pague para ver: tiram o trator. Compre uma terrinha para trabalhar e não pague. Eles a tiram de você. Mas, com os grandes bancos, não: "Devo, não nego, não pago, estou discutindo, vou ver, porque tem negociação para lá, estou dentro da legalidade..." Se acham que estavam dentro da legalidade, não vão ficar mais, se seguirem a orientação da nossa CPI.

Vida longa a todos vocês! Obrigado, obrigado, obrigado pelo apoio que todos nos deram.

Daqui para frente é com o nosso querido Relator Hélio José.

Relator, é contigo. *(Palmas.)*

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Como Relator.) - Pessoal, antes de começar a fazer a leitura formal, quero improvisar umas poucas palavras.

Eu quero dizer para vocês que me honrou muito essa indicação para ser Relator desta importante CPI, porque esta CPI, eu tenho ciência, foi fundamental para barrar a discussão da PEC 287, a PEC antipovo, a PEC antibrasil, que queria tirar daqueles que pagam, daqueles que têm, religiosamente, todo mês, descontada no contracheque a contribuição para a

Previdência - os servidores públicos, os trabalhadores, as donas de casa, os próprios aposentados, que pagam aquela taxa no contracheque. As pessoas menos privilegiadas deste País pagam, e beneficiam exatamente aqueles poderosos que não pagam. Então, esse tipo de situação não dá para admitir.

Temos Paulo Paim como Presidente desta CPI, como proponente principal - conseguimos 62 assinaturas nesta Casa, mais de dois terços dos Parlamentares Senadores da República, para fazer esta importante CPI. Temos tido aqui a participação de agentes do Judiciário, de agentes do Executivo, de agentes do Legislativo e, principalmente, da sociedade civil, através de pessoas com altíssima formação: sindicatos, centrais sindicais, representantes de todos os brasileiros, que receberam aqui perguntas escritas e as responderam de forma escrita.

Como eu falei e como o Senador Paulo Paim falou para todos os brasileiros que estão nos ouvindo: nosso compromisso é com a verdade. Não estamos aqui para fazer firula, para passar a mão na cabeça de A ou B, para agradar A ou agradar B. Estamos aqui compromissados com a verdade.

Este relatório, que de forma muito adequada, muito tranquila e correta o nosso Presidente coloca, hoje terá vista coletiva, e a gente ainda poderá contar com algumas colaborações que aqui ainda não estão - ainda que eu tenha procurado socializar e coletar todas as contribuições que me chegaram, de forma realmente compromissada com a verdade.

Não se trata de fulanizar o relatório, de falar que o relatório é meu, do Paim, que a ideia é minha ou do Paim. Não, a ideia é do coletivo, é dos estudiosos, é das pessoas que entendem a problemática dessa situação, é das pessoas que vieram aqui contribuir com aquilo que o Governo deveria ter contribuído mas não contribuiu, que era ouvir as diversas entidades, os diversos setores, reunir o Conselho Nacional da Previdência Social e discutir uma proposta para tirar o País da crise com relação à Previdência e encaminhar situações perenes, porque o nosso aposentado, o nosso trabalhador, a nossa dona de casa e as nossas mulheres querem ter direito a uma vida futura segura. Esse é o trabalho que o Governo deveria ter feito, que não fez e que esta CPI procurou fazer nestes mais de seis meses de audiência pública, ouvindo todos os setores, pegando por escrito.

O relatório seria desta altura se todos os anexos estivessem aqui, impressos. Estão ali. Estão disponíveis para todos, com todas as respostas, com todas as notas taquigráficas, com tudo que aqui foi falado. Nós procuramos reduzi-lo nessas 253 páginas para pegar um pouco da essência dessas milhares de páginas que comporiam esse relatório.

Então, meu povo brasileiro, é com muita satisfação e com muita alegria que eu e este nobre cidadão que eu conheci quando era Coordenador-Geral do Sindicato dos Eletricitários, trabalhando aqui no Distrito Federal, coordenando as bases de luta, na primeira Bancada do Partido dos Trabalhadores nesta Casa, como Deputado Federal... Sempre foi um homem rente, uma pessoa que nunca fugiu dos princípios da moralidade pública e da defesa daquilo que é certo. Por isso foi eleito Deputado Federal sucessivamente e foi eleito, na legislatura seguinte, para Constituinte deste País. Foi uma das pessoas que mais contribuíram - nota dez do Diap - para termos uma Constituição cidadã, uma Constituição que realmente defende os direitos sociais, o direito do contribuinte, o direito do povo brasileiro.

Eu pude conhecê-lo durante toda essa trajetória. Pude conhecê-lo no seu primeiro mandato de Senador da República, no seu segundo mandato de Senador da República, podendo, inclusive, ter o privilégio divino de ser um colega de Bancada do nosso nobre amigo Senador Paulo Paim. Também ressalto a importância dos outros 11 nobres colegas Senadores que constituem esta CPI, a CPI da Verdade, a CPI que tem apenas um compromisso: a verdade, com relação à seguridade social.

A seguridade social é composta pela saúde - o SUS -, pela assistência social - o LOAS - e pela Previdência Social, três coisas fundamentais para o Brasil. E eu sei o tanto que o nobre Senador Paulo Paim as defende e colabora para que elas mais eficientes e eficazes.

Paim, tivemos aqui contribuição e colaboração das principais entidades deste País. Eu falo, inclusive, dos grandes, poderosos, que também vieram aqui contribuir, falar, e principalmente dos representantes dos pequenos, dos excluídos e das pessoas que, muitas vezes, não têm voz.

Tivemos aqui a participação de sindicatos, entidades, de altas autoridades, como, por exemplo, ministros, como a Ministra da AGU, a nossa Grace, a quem eu quero homenagear, que esteve aqui conosco, e outros que estiveram aqui, falando com tranquilidade para todos nós a situação.

Então, pessoal, nosso compromisso é com a verdade, doa a quem doer. Não podemos passar a mão na cabeça e nem admitir que se engane o povo brasileiro; é este o compromisso nosso. Não admitimos que o povo brasileiro seja enganado, que retirem o pouco recurso que o aposentado tem para se manter quando está numa fase em que as doenças aparecem com mais facilidade, em que o dinheiro da aposentadoria, muitas vezes, nem dá para pagar todos os remédios, além de manter uma família. Então, isso nós não podemos admitir.

Não podemos admitir uma reforma antipovo, uma reforma que só visava, e só visa, defender banqueiro, defender o poder econômico e retirar de quem precisa ter, que é o povo brasileiro. E é isso que está relatado em nosso relatório - com tranquilidade, deixando claro que não admitiremos que se some contra o que a Constituição brasileira proíbe que seja somado. Não é possível somar regime próprio, que é o regime dos servidores públicos, com Regime Geral da Previdência, que é o regime das pessoas que trabalham normalmente na iniciativa privada. Não é possível querer colocar que os militares brasileiros, que todos nós apoiamos, como cidadãos que somos - apoiamos a Aeronáutica, o Exército e a Marinha por fazerem seu ótimo trabalho tecnológico e representativo -, querer somar os militares, que não contribuem com a Previdência, com relação à conta da Previdência, para poder forçar déficit. Isso nós não admitiremos. Por isso é que nós deixamos clara a errônea colocação.

Fizeram coisas primárias, tipo pegar projeção de salários, projeção de futuros salários de aposentado, salário mínimo, projeções futuras totalmente erradas e equivocadas, para fazer contas para forçar um déficit inexistente na Previdência Social. Querer pegar pessoas, a questão do salário, a idade das pessoas, querer fazer uma conta que gera erro em cima de erro, gerando um erro matemático muito grande no futuro, para forçar uma situação que nós conhecemos... Sabemos que hoje a longevidade das pessoas é um pouco maior, a qualidade de vida é um pouco melhor. Graças a Deus, nosso povo tem vivido mais, mas não se pode admitir essa forma errônea como quis o Governo: forçar na proposta da PEC da Previdência. É por isso que esta CPI demonstra o equívoco dessa situação.

Eu quero concluir esta fala improvisada para entrar na fala formal na CPI, fazendo coro com meu Presidente, agradecendo a todas as entidades, a todos que vieram aqui nos apoiar, a todos que vieram aqui estar conosco e permanentemente contribuir, todos: do Judiciário, do Executivo, do Legislativo, e principalmente da sociedade civil - os sindicatos, as sociedades civis, os professores, os catedráticos, os estudiosos. Tudo estará à disposição para todo o Brasil, para que todos os brasilienses - eu me orgulho de ser daqui de Brasília, Senador da República de Brasília -, possam conhecer, todo o nosso povo possa conhecer.

E quero agradecer, principalmente, a esses guerreiros, a esses coordenadores, assessores e consultores do Senado Federal, que não mediram esforços para nos ajudar. Agradeço aos servidores do meu gabinete, Gabinete 19 da Ala Teotônio Vilela; aos servidores do gabinete do Senador Paulo Paim, pois todos se debruçaram para nos ajudar; ao nosso herói desta CPI, Raul Aragão: que Deus o tenha em bom lugar. Quis Deus levá-lo ontem de nós. Um herói jovem, inteligente, que contribuiu de forma espontânea para a nossa CPI e a quem a gente, nesta CPI, que tem o compromisso da verdade, quer homenagear, o nosso nobre Raul Aragão. Inclusive, vamos fazer, de lavra nossa, alguma coisa no final da CPI para ficar nos Anais o nosso agradecimento a esse jovem que representa todos os brasileiros e brasileiras que queriam contribuir com esta nossa CPI.

Para finalizar essa fala inicial, só quero deixar claro... Senador Paulo Paim: eleições brasileiras no ano que vem.

No ano que vem, o povo brasileiro, a menos de um ano da data de hoje, vai se encontrar com as urnas, no dia 7 de outubro de 2018. Será a grande oportunidade de passarmos o Brasil a limpo, porque só quem pode colocar ou tirar Parlamentares, Presidente da República, governador, prefeitos e deputados estaduais e federais é o povo. Não cabe a nós, aqui, ficar querendo fazer de forma diferente. O povo é soberano.

E, aí, Senador Paulo Paim, o ano que vem nós estamos sem nome, sem nome íntegro, sem nome que tenha história, sem nome cuja vida não precise ser passada a limpo. Olhe a frase do nosso nobre Raul Aragão: por onde passamos para poder chegar onde chegamos?

Então, nós precisamos analisar a vida pregressa; precisamos analisar cada candidato, se tem ficha limpa ou se não tem ficha limpa. Seja amigo do parente, seja amigo do pai, se não tem ficha limpa, já elimine, não vote na próxima eleição.

E, para Presidente da República, está aqui o meu candidato - ele pode até não querer, o partido vai discutir -, que é Senador Paulo Paim. Para Presidente da República, Paulo Paim, porque é uma pessoa que todos nós conhecemos... *(Palmas.)*

E, se o Partido no qual o Paulo Paim está hoje não quiser lançá-lo, eu quero dizer aqui, com autoridade, que o meu Partido, o PROS, o Partido Republicano da Ordem Social, está de portas abertas para receber o Senador Paulo Paim e lançá-lo Presidente do Brasil, para que todos os brasileiros possam participar, juntos, de uma sexta da cidadania, de uma sexta de defesa do Brasil. *(Palmas.)*

Viva a democracia! Vivam as pessoas de bem deste País! E nós temos várias pessoas de bem.

Senador Paulo Paim, que Deus o ilumine nas suas decisões futuras e que as centrais sindicais, que os movimentos sociais suprapartidários, as autoridades de vários partidos, possam ter candidato da estirpe de V. Ex^a, com o compromisso público que V. Ex^a tem com o Brasil, com o povo gaúcho, com o povo de Brasília e com o povo do Brasil. O senhor conta com a minha homenagem especial nessa questão.

Muito obrigado, Senador Paulo Paim.

Pessoal, vamos à 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, pessoal, 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.

A previdência social é tema ainda muito pouco compreendido pela população, que desconhece o alcance estratégico de seus benefícios, e, ao mesmo tempo, é sensível à desinformação. Nesse sentido, assume relevo especial o papel da imprensa e de 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.

Aumentar a proteção social é um desafio e deve ser encarado como prioridade por qualquer governo. São milhões os brasileiros desprotegidos que necessitam de um plano de inclusão previdenciária absolutamente sério e 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, que apresenta, como solução para o desequilíbrio das contas públicas, a imposição de severo e amplo sacrifício social, cujo foco é o corte desumano de despesas.

Após 31 sessões de debates e audiências públicas, que possibilitaram uma avaliação profunda da contabilidade previdenciária, é possível aferir que o maior e mais grave problema da Previdência Social decorre da vulnerabilidade e da fragilidade 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 sem a prévia correção das distorções afetas ao financiamento.

Os casos emblemáticos de sonegação que recorrentemente são negligenciados por ausência de fiscalização e meios eficientes para sua efetivação são estarecedores, cidadãos, e representam um sumidouro de recursos de quase impossível recuperação em face da legislação vigente. Por isso, precisa mudar essa situação.

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 deste 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 - a Rede Globo está ali - artificial quando considerados os recursos subtraídos do nosso povo brasileiro.

Então, é importante que toda a população brasileira saiba disto: dessa artificialidade, dessa questão dessa força desse déficit.

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 têm 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). O que estamos dizendo com isso? Que, dos 5.570 Municípios brasileiros, 70% vivem basicamente da contribuição da previdência, que circula o comércio, que faz acontecer a qualidade de vida das pessoas que moram nesses Municípios. Então, é um absurdo quererem prejudicar os aposentados brasileiros.

Além disso, em mais de 80% do total de Municípios, a verba originária da Previdência Social é superior à própria arrecadação municipal - olhem que dado relevante! Não é possível perder a noção do significado econômico da Previdência Social, do impacto que medidas impensadas podem trazer de malefícios ao País, inclusive para a arrecadação federal e para 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 implementados pelas reformas previdenciárias, implementadas na Constituição Federal a partir de 1993, levaram à estabilização das despesas com o regime próprio dos servidores públicos federais e que esta é a tendência que resultará, até 2060, em uma diminuição dessa despesa na sua relação percentual com o PIB.

Por fim, é 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 pelos cenários de futuro.

Antes de encerrar, gostaria de registrar o meu agradecimento especial aos incansáveis colaboradores do meu gabinete, nas pessoas do Dr. Roslano Jefferson Rodrigues, da Dr^a Iara Bastos Cavalcante e de toda a minha assessoria. Da mesma forma, agradeço os servidores do Senado Federal: Dr. Felipe Geraldês, Secretário da CIPREV; Marcelo Assaife, Secretário Adjunto da CIPREV; Eduardo Andres F. Rodrigues, Consultor de Orçamento; André Miranda Burello, Coordenador de Orçamento; José Pinto da Mota Filho, consultor legislativo; Mário Lisboa Theodoro, consultor legislativo e, junto com esses nomes, uma série de outros servidores do Senado Federal, do meu gabinete, do gabinete do Senador Paulo Paim e dos demais membros da CPI, que não mediram esforços para colaborar com esse resultado que aqui estamos apresentando.

Registro, 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 consultoria legislativa desta Casa.

Registro, finalmente, o trabalho coletivo e zeloso da equipe de Taquigrafia, da equipe de Comunicação Social, a nossa TV e Rádio Senado, da Polícia Legislativa e demais servidores e assessores legislativos dos membros desta Comissão, serviços auxiliares e direção desta Casa. Que seria de nós se não fosse o colega do cafezinho, se não fosse o colega da água, aqui nos ajudando, nos alimentando e nos dando condições para fazermos esse exaustivo trabalho? Então, nossos sinceros agradecimentos às pessoas muitas vezes desconhecidas e desprezadas, que são as pessoas mais simples, um simples limpador de chão desta Casa, que merecem todo o meu respeito, toda a minha consideração e toda a nossa solidariedade, tanto minha quanto do Senador Paulo Paim e quanto desta CPI. *(Palmas.)*

A todos o meu reconhecimento pelo trabalho realizado.

Sala da Comissão, 23 de outubro de 2017.

Essas são as palavras iniciais. Agora, diretamente ao texto.

Capítulo I.

Quero dizer que esta CPI, gente, para vocês terem uma ideia, tem 31 tabelas para as pessoas poderem entender item a item a situação de que nós vamos falar. Ela tem 31 tabelas distribuídas ao longo de toda a CPI. Ela tem 15 gráficos para demonstrar a verdade dos fatos que nós aqui estamos colocando. Vamos lá.

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 (CIPREV) 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 nº 647, de 2017, os trabalhos desta CPI foram prorrogados até 6 de novembro de 2017.

II. Composição.

A CIPREV é composta por sete Senadores titulares, além de 5 (cinco) suplentes, que são os seguintes.

Membros titulares: Senador Paulo Paim - Presidente; Senador Telmário Mota - Vice-Presidente; Senador Hélio José - Relator; Senador Lasier Martins - membro titular; Senadora Rose de Freitas - membro titular; Senador João Capiberibe - membro titular. E há uma vaga, por falta de indicação do Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM), que não indicou seu representante.

Membros suplentes: Senador José Pimentel, um grande estudioso, ex-Ministro da Previdência Social; Senador Dário Berger; Senador José Medeiros; Senador Antonio Carlos Valadares; e uma vaga, lamentavelmente, antidemocraticamente, por falta de indicação do Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM).

Eu falo antidemocrático em outro sentido. É democrático não indicar, mas eu falo antidemocrático com a cidadania, porque o PSDB, o PV e o DEM teriam o dever de estar aqui discutindo, de estar aqui nos ajudando a trazer uma proposta adequada para a Previdência Social do nosso País. Por isso, perderam uma grande oportunidade de contribuição nesta CPI. Tenho muitos amigos tanto no PSDB quanto no PV e no DEM, mas creio que essa atitude que eles tomaram não foi uma atitude condizente com muitas das práticas que eles fazem. Não é isso, Senador Paulo Paim?

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 à sua sustentação econômico-financeira. E nós vamos nos debruçar, vocês vão ver, durante todo o relatório, sobre essa questão da 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.

Capítulo II.

Breve Histórico da Previdência Social no Brasil.

Eu vou pedir ao nosso nobre Senador Paulo Paim para fazer a leitura desse histórico para mim, porque a minha leitura é longa, são 277 folhas.

Enquanto eu vou rapidamente ao toalete, nosso nobre Senador Paulo Paim vai ler o relatório no Capítulo II.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Continuo a leitura do belíssimo trabalho feito pelo Senador Hélio José, que lembrou aqui agora que entraríamos no 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.

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 se haviam consolidado várias dessas sociedades.

Volto a palavra ao Relator. Usei o tempo em que ele foi ao toalete.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - 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 (CAPs). Essa Lei é considerada o marco de criação da Previdência Social no Brasil.

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 CAPs 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 própria caixa.

Quero só esclarecer, nobre Senador Paulo Paim, que esse histórico é fundamental para que todos os brasileiros e brasileiras que estão nos vendo na televisão saibam como foi constituída a Previdência Social no nosso País, como chegamos até o dia de hoje. E é exatamente por isto: para que todos possam entender como nós vamos fazer as nossas recomendações finais e conclusões. Por isso, esse histórico é necessário e basilar para todos, principalmente para os nobres universitários deste País.

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 CAPs 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 CAPs 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.

O que importa aqui ressaltar é o caráter autônomo e semipúblico das CAPs. 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.

Originalmente, os fundos financiadores da previdência dos trabalhadores vinculados às CAPs 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 CAPs e seus dependentes. Essa posição começará a sofrer o ataque de interpretações diversas, sobretudo a partir dos anos 30, com a revisão do aparato previdenciário promovida pelo Governo Vargas.

Cabe esclarecer a todo o povo brasileiro que hoje o caixa da Previdência muitas vezes é arrombado para pagar conta que não tem nada a ver com a Previdência. O histórico aqui já demonstra que, desde o início, a Previdência só devia ter um fim: pagar a previdência, e não ser desviado para fazer superávit primário, para fazer ajuste em conta de governo via DRU ou via outras coisas que lá na frente vamos deixar claro para todo brasileiro. Então, esse tipo de ação governamental não era possível, e não é possível que a gente a admita.

II. A década de 1930 e a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

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 própria bandeira.

O intervencionismo estatal, em parte inspirado em experiências vividas 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 época inicial de Getúlio Vargas. Nessa 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 (IAPs) entra na ordem do dia. Em contraposição ao antigo regime das CAPs, os Institutos de Aposentadoria e Pensão ampliam o alcance da Previdência Social, dando-lhe ainda um caráter diverso.

Com efeito, os IAPs, criados a partir de Getúlio Vargas, estavam organizados por categoria profissional e não mais por empresas, como no caso das CAPs. 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 do órgão

consultivo. O Estado passa a ser responsável pela definição e delimitação das categorias profissionais, base da atuação dos IAPs.

Durante quase duas décadas, houve uma convivência entre os dois modelos: as CAPs, como modelo privado, e os IAPs, 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 política..." - fecho aspas.

De fato, os IAPs constituíam-se em estruturas autárquicas subordinadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Com o advento dos IAPs, o núcleo duro do sistema previdenciário passa a ser incorporado ao Estado. A burocracia e a administração dos recursos da previdência são absorvidas pela máquina estatal. 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 julho. A este se seguiram o IAPC (dos comerciários); o IAPB (dos bancários), ambos em 1934; o IAPI (dos industriários), em 1936; o IPASE (dos servidores do Estado) e o IAPETEC (dos empregados em transportes e cargas), ambos em 1938; entre outros.

De modo geral, os IAPs centravam seus serviços na oferta dos seguintes benefícios: aposentadoria por velhice e invalidez; pensão aos beneficiários dos associados ativos ou aposentados que falecessem; e auxílio-funeral. Havia também nos IAPs 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) esclarece isso com muita clareza.

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 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, lamentavelmente, perdura até os dias atuais.

É por isso que estou falando, pessoal: a história é fundamental para que nós conheçamos os problemas de hoje.

III. O período 1960-1988.

Todo mundo sabe o que ocorreu em 1988, a aprovação da Constituição Cidadã. Vamos relatar o período de 1960 a 1988, com 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.

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), criado em 1963. É 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 Pro-Rural, 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.

Na esteira dessas mudanças, em 1977 - ano de 1977, exatamente, Paulo Paim, há 20 anos - 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) e o Inamps (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Engloba também a Funabem (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor); engloba também a LBA (Legião Brasileira de Assistência), a Ceme (Central de Medicamentos) e a Dataprev (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social).

Tudo isso foi há 20 anos, em 1977. Desculpem, não são 20 anos atrás; são 30 anos, Senador Paim.

Até 1988, a previdência social viveu momentos de instabilidades e incertezas. Após o golpe militar de 1964, findam-se na prática os últimos resquícios da gestão tripartite inaugurada nos anos 1930. Com os novos arranjos institucionais, sobretudo a partir da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social 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 - abro aspas -, "De 1969 a 1975 a porcentagem de serviços comprados a terceiros representou cerca de 90%, em média, da despesa geral do INPS". Fecho aspas. Já em meados dos anos 70, 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 elemento desestabilizador, contribuindo para o acirramento da crise da previdência vivenciada no início dos anos 80.

Embora se possa identificar elementos de cunho mais ideológico com vistas à reformatação do sistema, a chamada crise da previdência dos anos 80 teve fundamentalmente caráter financeiro - como a crise agora tem caráter financeiro. O déficit passa a ser crescente, atingindo, em 1980, 40 bilhões e chegando rapidamente a explosivos 150 bilhões já no 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, na p. 276, coloca com clareza essa situação. Em 1981, o Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro, promove a elevação das contribuições das empresas e dos empregados.

Some-se a isso o fato de que, em um ambiente fortemente inflacionário como o vivenciado pelo País no início dos anos 80, 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 - anotem bem: em 1980 começam os bancos a ser os grandes a faturar com a Previdência Social. 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 100 bilhões.

Além disso, a situação econômica recessiva vivenciada a partir da segunda metade da década...

(Soa a campanha.)

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - ... da década de 70, conjugada com a adoção de políticas de ajuste de cunho recessivo do início dos anos 80, com aumento do desemprego, reduziu fortemente as receitas previdenciárias. Some-se, ainda, o recrudescimento da sonegação das empresas (inclusive empresas públicas), verificado nesse mesmo período. Complementando esse cenário, viu-se, ainda no início dos anos 80, uma expressiva redução das transferências da União para um patamar de 3,4% do total da receita previdenciária, sendo que, no período de 1970 a 1973, esse percentual era da ordem de 10% - até parece que o passado veio ao presente para forçar o déficit.

Esse é o cenário no qual se encontrava a previdência nos anos 80. 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 como 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. Então, 1988 é um marco na previdência.

IV. A previdência e a nova ordem constitucional a partir de 1988, com a Constituição cidadã.

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova etapa para a previdência social, ora inscrita no âmbito do que a Carta Maior chamou seguridade social, constituída com base no tripé saúde, previdência e assistência social.

Para quem não sabe, a assistência social é aquela que dá a mão ao pobre do trabalhador brasileiro, que passou a vida inteira trabalhando, que hoje está na sua velhice e que não tem como sobreviver, havendo o Loas, que garante um rendimento mensal a esse pobre com mais de 70 anos, para que ele tenha um rendimento; que garante um rendimento mensal para que o deficiente, a pessoa com deficiência que não tem como trabalhar possa sobreviver. Isso é assistência social, isso é o trabalho do Loas. Para quem não sabia, então, está aí.

Saúde é exatamente o SUS, o atendimento gratuito nos hospitais ao povo brasileiro, aos contribuintes.

Dentre...

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Senador Hélio José, eu queria fazer um apelo à TV Senado, pela importância do seu relatório e desta CPI...

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Claro.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Nós estávamos, até minutos atrás, ao vivo para todo o Brasil, e agora me informam que simplesmente foi cortado o trabalho da CPI, para se cobrir, com todo o respeito, o seminário sobre a Lei Kandir no Rio de Janeiro.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Isso é um absurdo!

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Eu quero dizer com todo o respeito... Então, eu faço aqui, primeiro, um apelo. Um trabalho feito durante seis meses, incansavelmente, por Senadores, assessores e grupos, e o seu relatório preciso, firme, claro. E, toda segunda-feira pela manhã, este espaço, inclusive, é assegurado à Comissão de Direitos Humanos.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Exatamente.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Foi um acordo que fizemos com V. Ex^a. Suspendemos a Comissão de Direitos Humanos para que fosse coberta a CPI. Eu acho estranho isso. Nunca aconteceu isso nas segundas pela manhã, porque nós sempre fizemos audiência pública e sempre foi ao vivo. É muita coincidência que, na leitura do relatório da CPI, haja um movimento - subterrâneo, eu diria - para evitar que o relatório seja conhecido pelo conjunto do povo brasileiro.

Então, eu faço um apelo. Faço um apelo! Eu sei que esse seminário da Lei Kandir também é importante, mas que ele seja filmado e reproduzido à noite, e que a gente permita agora que o Brasil assista ao relatório do Senador Hélio José.

Fica aqui o apelo.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Eu gostaria, Senador Paulo Paim, que, junto com o apelo de V. Ex^a, a gente ligasse ao Senador Eunício para poder solicitá-lo que determine à TV Senado a transmissão do relatório da CPI da Previdência. Além de ligar ao Senador Eunício para poder determinar à TV Senado que transmita a questão do relatório da CPI da Previdência, que é de interesse de todo o Brasil, ao vivo, eu gostaria que se chamasse, convidasse a Diretora da TV Senado para vir aqui conversar com V. Ex^a para poder dar explicação para nós sobre essa questão absurda que o senhor está informando aqui agora.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Como primeiro eu fiz um apelo aqui, publicamente - e eu sei que, neste momento, a TV Senado já está sabendo do nosso apelo -, eu esperarei o tempo necessário, em torno de cinco a dez minutos, e em seguida vamos dar outros passos, como sugeriu V. Ex^a.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Obrigado.

A seguridade social reuniria, assim, benefícios e serviços destinados ao cidadão brasileiro, dentre os quais se destacam as aposentadorias e as pensões, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o salário-família, o auxílio-reclusão, o Sistema

Único de Saúde (SUS), além dos benefícios assistenciais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros.

Desculpe, Paim. Vou interromper mais uma vez, até porque a CPI é um trabalho do Congresso Nacional e é superior a qualquer seminário no Brasil inteiro. Então, a Diretora da TV Senado - ou o Diretor, não sei quem está agora - tem que ter compromisso com o Congresso Nacional. Nós não podemos admitir que uma comissão que foi aprovada no âmbito do Senado Federal seja minorada com relação a um seminário, também de grande interesse, mas é fundamental a transmissão da CPI ao vivo. Nós não podemos admitir essa situação.

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 e à previdência social."

Observa-se 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 pletera de direitos e serviços para o segurado e seus familiares, em maior ou menor grau, associados à condição de assalariamento. 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.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS. *Fazendo soar a campanha.*) - Faço um apelo ao Plenário, que dificulta para o próprio Relator. Faço um apelo ao Plenário ao silêncio.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - 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" - a Constituição Federal diz.

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
- 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 (Constituição Federal, 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 Lei 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 Conselho Nacional de Seguridade Social 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;
- 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;
- i) elaborar seu regimento interno.

O Conselho Nacional 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 de Fernando Henrique Cardoso. Este processo culmina com a edição da Medida Provisória nº 1.799-5, de 13 de maio de 1999, que extinguiu o referido Conselho.

O fim do Conselho Nacional da Seguridade Social 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 Emenda Constitucional nº 20, que se deu em 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 a 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 a *contrario sensu* 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.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - O Senador Hélio José me pergunta sobre o encaminhamento. Falei agora com a diretora sobre o apelo que fiz ao ar; ela foi ver o que aconteceu e, em seguida, me dará o retorno. Fiz todo o encaminhamento necessário. O interesse é nosso em que esse relatório seja visto, pois interessa, no mínimo, como eu dizia, a 200 milhões de brasileiros. Eu disse a ela que me surpreendeu isso, porque todas as segundas-feiras, pela manhã, esse espaço é da Comissão de Direitos Humanos para as audiências públicas. Nunca aconteceu isso. Mas exatamente hoje, que é para mim a reunião mais importante que este Congresso fez neste ano, desaparece do ar a nossa transmissão que estava ao vivo. Ela me disse que foi ver o que aconteceu, mas que estão transmitindo um seminário sobre a Lei Kandir, no Rio de Janeiro. Com todo elogio ao semanário sobre a Lei Kandir, mas um trabalho como esse não tem sentido algum... Ela está tomando as providências e disse que em seguida ligará aqui.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Continuando.

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 social.

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 Iapás 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 nº 20. Esta alterou o Texto Constitucional, com destaque para os seguintes pontos:

- a) fim da aposentadoria exclusiva por tempo de contribuição - isso no ano de 1998;
- b) estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria para os 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 Regime Geral de Previdência Social;
- i) limitação ao custeio de entidades fechadas de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal 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, Presidente 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 meu nobre Presidente, Senador Paulo Paim. De todo modo, restaram mudanças importantes, destacando-se:

- a) a redução 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 Regime Geral de Previdência;
- c) a cobrança de contribuição de servidores públicos aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela de proventos acima do teto do Regime Geral de Previdência Social - daí eu falar muitas vezes aqui em contribuição dos aposentados, porque, a partir daqui, todos os aposentados daquela parte superior ao teto têm que contribuir, e contribuem religiosamente todo mês, os aposentados do Regime Próprio de Previdência;
- d) a chamada fórmula 85-95, conjugando a soma dos tempos de contribuição e idade de 85 anos, se mulher, e 95 anos, se homem, como regra de transição.

Entenda-se bem: 85-95, conjugando o tempo que a pessoa contribui com a previdência com a idade, para que as pessoas possam entender. Quem contribui x anos e tem x idade, somou, deu 85, poderia ter direito a aposentadoria, se mulher; somou, deu 95, tem direito à aposentadoria, se homem. Essa é a regra 85-95, que nós aprovamos nesta Casa, 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 a 55 anos, se mulher.

A mais recente investida do Governo sobre a previdência se corporificou no envio ao Congresso Nacional da PEC 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 social, ou seja, prejudicar quem contribuiu a vida inteira e que agora precisa de uma aposentadoria, e que não foi empresário ou por outros ramos porque quis contribuir como serviço público, sendo um servidor público concursado, ou sendo um trabalhador que

contribui diuturnamente com a previdência; ou prejudicar o coitado do deficiente, a coitada daquela pessoa que não teve oportunidade de ter uma contribuição e que, nos seus 70 anos de velhice, recebe uma Loas para sobreviver.

Isso é inadmissível! E essa PEC anticidadã, essa PEC 287, que nós, esta CPI foi fundamental também para ajudar a barrar na Câmara dos Deputados; essa PEC anticidadã, antipovo precisa ser revista.

Além disso, a PEC 287, de 2016, propõe uma equiparação do Regime Próprio de Previdência Social, que todo mundo sabe que é do servidor público, e do Regime Geral de Previdência Social, que é de todos os trabalhadores, limitando, em caráter compulsório, o teto dos benefícios, as aposentadorias e pensões dos servidores aos níveis vigentes no regime geral, passando para o regime da 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 de 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.

Então, na prática, isso significa enriquecer os bancos e empobrecer o pobre do trabalhador, o pobre do aposentado brasileiro, e isso é inadmissível! E esta CPI, compromissada com a verdade, jamais deixaria de colocar esta constatação para o povo brasileiro: que essa PEC anticidadã, a PEC 287, só visa beneficiar banqueiro, o sistema financeiro e a prejudicar os servidores públicos e trabalhadores que dão e deram a sua vida por este País.

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.

Eu não teria problema algum em apoiar essa tese se isso fosse um jogo combinado há 40 anos, quando eu passei em um concurso público e passei a ser um servidor público, porque aí eu poderia avaliar há 40 anos se valeria a pena dar 40 anos de contribuição ao serviço público brasileiro ou se valeria a pena ser um empresário, investir em outras situações e me preparar para uma situação como essa.

É por uma atitude golpista como essa de não querer cumprir acordos feitos anteriormente, como o previsto na Emenda Constitucional 41 e outras, é que nós nos indignamos com essa reforma antipovo, com essa reforma antinacionalista, antipopulação brasileira e antisservidores públicos. Isso nós deixamos claro, registrado aqui em nossa CPI.

Prossigo:

b) para receber o benefício de aposentadoria no valor do teto, o servidor e o segurado do Regime Próprio de Previdência terão que contribuir por 49 anos.

Onde já se viu, povo brasileiro, um mineiro, uma pessoa que vive o dia inteiro em uma mina ter condições de trabalhar 49 anos e ainda sobreviver? Onde já se viu um cimenteiro, uma pessoa que trabalha na indústria do cimento, na indústria do amianto e em outras indústrias altamente prejudiciais à saúde trabalhar 49 anos para se aposentar? Não tem cabimento.

Eu sou um engenheiro eletricista, uma categoria que enfrenta grande risco. Eu já me sentei em um cargo energizado com 500 mil volts. Eu sei o que é um eletricista, um operador de sistema que trabalha o dia inteiro sujeito às radiações da transmissão energética. Onde já se viu um cidadão como esse, que é contemplado com aposentadoria especial, ter que trabalhar 49 anos para se aposentar? Isso é um absurdo. Por isso a gente classifica como anticidadã, como antipovo, como antinacionalista essa proposta da PEC 287, que tem que ser totalmente modificada na Câmara dos Deputados.

Prossigo:

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.

Gente, de agora para frente... Se todo mundo tivesse se preparado, tudo bem. Mas eles querem pegar todo mundo, aquela pessoa que não tem... Que tem um salariozinho desse tamaninho e que de repente vive com a aposentadoria ou com a pensão de seu esposo, o que ainda dá condição de manter a vida dessas pessoas... E querem acabar com isso. Podem acabar de agora para frente, se todo mundo estiver preparado para isso, e não para prejudicar as pessoas que trabalharam até hoje. E com isso que a gente tem que ficar atento.

Prossigo:

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

Onde já se viu, povo brasileiro, a você, que recebe o salário mínimo e sabe que mal dá para a sobrevivência, se quiser propor que o aposentado receba menos do que um salário mínimo? Isso é querer pôr as pessoas numa situação indigna

de vida, e um país rico como o nosso jamais pode aceitar uma atitude como essa. Por isso que o povo brasileiro - Paim falou várias vezes aqui da pesquisa -, mais de 90% do povo brasileiro são contra essa reforma da previdência, e todos nós deixamos claro que essa reforma da previdência, nos termos que estão colocados, não representa os interesses do povo brasileiro. *(Palmas.)*

Obrigado.

Prossigo:

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

Aí, eu volto ao que falei nesse instante: como pode uma pessoa que trabalha em área especial, em área de risco, em área de periculosidade, em área insalubre ter que trabalhar aos 65 anos? Não tem como! Então, tem que haver outras situações e outros ajustes. E é isso que esta CPI cidadã, esta CPI que tem compromisso com a verdade está colocando para o povo brasileiro e para todos que nos ouvem e nos veem pela TV e Rádio Senado.

Prossigo:

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 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 - povo brasileiro, escute! - 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.

Então, nós não podemos subverter a ordem. A Constituição existe para ser cumprida. O povo brasileiro merece o direito de trabalhar, viver e se aposentar com dignidade e em condição de vida para ter um futuro depois da aposentadoria. *(Palmas.)*

Obrigado.

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?

O sistema previdenciário é superavitário ou deficitário? Eis a questão do papel da gestão pública da previdência.

O Senador Paim quer fazer alguma consideração?

Estou no Item V.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - A consideração é rápida. Até o momento, não veio nenhum retorno infelizmente. Eu tenho sido muito diplomático na forma de tratar esse tema em relação à comunicação, mas para mim, Hélio José, mais uma vez, confirma-se que há um boicote...

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Um absurdo.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - ... à divulgação do nosso trabalho, do seu relatório da CPI da Previdência.

Eu vou tentar agora falar com o Senador Eunício, porque o que me disseram aqui até o momento foi que ninguém resolve nada, a não ser se o Presidente mandar que mude essa posição. Então, eu vou sair, aqui fora, vou falar com o Presidente Eunício, para ver, porque é um boicote vergonhoso. Parece que estão seguindo orientação aqui dos grandes bancos. Mostram que têm medo do seu relatório, do nosso relatório.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Isso é um vexame, Paulo Paim!

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Estão com medo do relatório, que é o relatório da verdade; um trabalho acumulado durante seis meses. E, agora... Coisa que nunca aconteceu.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Eu acho que esta CPI tem que aprovar uma moção de censura a todos esses que fizeram essa questão, e nós temos que deixar claro - vou ligar agora para o Bandeira - que a Casa tem um Regimento e que esse Regimento tem que ser cumprido. Esse Regimento prevê que os trabalhos da Casa têm superioridade a outros trabalhos que não são da Casa. Então, não é possível que uma CPI, que é um trabalho da Casa, que é o Senado Federal, seja sobrepujada por um trabalho de outros interesses, principalmente, dos interesses financeiros dos grandes bancos, que é o seminário sobre a Lei Kandir.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Eu proporia, Senador Hélio José, que V. Ex^a continuasse com a leitura. Eu vou ali, fora, porque, queiram eles ou não queiram, está sendo gravado, e pela internet inúmeras, centenas de pessoas estão acompanhando, e eles vão ter que reproduzir, depois, no horário nobre. Mas, neste momento, eu vou falar, tentar falar com o Presidente Eunício, o.k.?

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Eu tenho certeza de que o Senador Eunício, com a sua sensibilidade, com a sua compreensão, vai rever essa situação absurda, e eu quero fazer meus protestos à direção da TV Senado por tomar essa atitude, de interesse dos banqueiros, dos antinacionalistas, dos antipovo, de não transmitir ao vivo essa CPI. Eu espero que essa situação seja revista.

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 bismarckiano, 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 IAPs suscitaram a formação de um importante patrimônio, fruto de expressivos superávits anuais. Ao final do ano de 1930, os institutos detinham grandes reservas financeiras além de ativos na forma de ações e imóveis.

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 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. Volto a dizer para todos os cidadãos brasileiros: 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 a 40% (Braga e De Paula, *apud*. Oliveira e Teixeira, *op. cit.* p. 277).

Então, pessoal, o Brasil, com 10%, está numa situação muito inferior à média dos demais países, cujo Estado contribui com 40% - e ainda vêm falar em déficit da previdência!

Note-se ainda que, até 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. 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, muitas vezes deficitárias.

São exemplos a criação de empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores - quem não se lembra do FNM, o velho caminhão FNM, feito e financiado com o dinheiro da previdência? Obras como a construção de Brasília, a Ponte Rio-Niterói, a Rodovia Transamazônica, entre outras, que, sem proporcionarem o devido ressarcimento aos cofres previdenciários, contribuíram decisivamente para a fragilização do sistema previdenciário brasileiro. São obras fundamentais, mas que foram financiadas pela previdência, e a previdência não teve o retorno dos recursos. Na verdade, teve foi o prejuízo de ver a Companhia Siderúrgica Nacional dada praticamente de graça para capitalistas internacionais, em prejuízo ao Brasil.

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.

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. Então, a Chesf, Furnas e outras também foram subscritas 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 519 bilhões, em valores nominais. Isso é um absurdo.

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* - abro aspas: "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" - fecho aspas. Isso está escrito na Constituição Federal brasileira.

O que se percebeu a partir dos documentos e depoimentos colhidos por esta CPI da Previdência foi a prática recorrente por parte das empresas de não cumprimento de suas obrigações, acumulando débitos por vezes bilionários. De fato, a soma dos passivos das empresas junto à previdência remonta cifras da ordem de 450 bilhões. Fique bem claro para todos os meios de comunicação: as empresas privadas devem a previdência social cerca de 450 bilhões, que não pagam! Dados apresentados a esta CPI pela Procuradoria da Fazenda Nacional apontam, porém, que somente 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis.

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. 168-A do Código Penal, introduzido pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000.

Então, que fique bem registrado que, além de não pagarem, sonegarem, cometem crimes, e há falta de gestão do governo com as contas da previdência. Fica isso por isso mesmo, e as contas vão se acumulando, e ainda querem culpar o trabalhador, ainda querem culpar a dona de casa, culpar o trabalhador rural, culpar o trabalhador das minas. Então, isso é inadmissível.

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 instituições governamentais responsáveis pela política de crédito subsidiado, como o BNDES, o Banco do Brasil e a 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.

O que percebemos são empresas sendo contratadas e dando calote aos seus trabalhadores. Isso nós não podemos admitir. Estamos denunciando essa questão aqui, que tem que ser revista.

Empresas como a JBS, a maior devedora da previdência social, com R\$2,1 bilhões devidos à previdência social, obtiveram vultosos empréstimos do BNDES, a despeito de sua sabida condição de megadevedora. 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, ela própria, uma das maiores dívidas com a previdência, remontando a algo em torno de 590 milhões, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e outros 1,59 bilhão no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Isso é inadmissível!

Segundo informações prestadas pela Caixa Econômica a esta 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.

A razão jurídica alegada para tais questionamentos pela CEF é o lançamento fiscal sobre as 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 Fenaes -, e outras situações de lançamentos considerados indevidos, ensejando, via de regra, a realização de cobrança de contribuições do empregador.

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, e, finalmente;
- (v) o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas;
- (vi) a inexistência ou insuficiência de compensação pelas renúncias fiscais no âmbito das receitas previdenciárias.

Tudo isso, gente, tem gerado sérios danos à saúde financeira da Previdência Social.

Então, está faltando o quê? Gestão. Está faltando o quê? Aplicar a Constituição brasileira. Está faltando o quê? Cobrar dos devedores, fazer com que os devedores paguem, e não querer prejudicar e pôr a corda no pescoço do trabalhador e do aposentado mais uma vez. Isso nós não podemos aceitar.

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 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.

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" [entre aspas] 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 [abro aspas] "Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17, 2009 - vinte anos da Constituição Federal" [fecho aspas]:

[Abro aspas] "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 [...] [do maior sistema de saúde pública do mundo, que é o SUS, por que todos nós temos que lutar, defender e proteger] 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 previstos na Constituição Federal.

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

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".

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".

É importante que todos os brasileiros que nos ouvem entendam que neste item aqui a Constituição brasileira deixa claro que preto, branco, amarelo, índio, pobre ou rico, todos são iguais, são equiparados para terem seu direito à previdência social - isso é muito importante - e que nós jamais poderemos admitir que toquem mão nisso, porque isso é uma conquista de toda a sociedade, do nosso povo e do nosso País.

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.

d) Irredutibilidade do valor dos benefícios.

A Constituição brasileira 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 de 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 Constituição brasileira, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 20 - abro aspas: "assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei".

Isso nós temos que exigir, porque é um direito constitucional de todo o povo brasileiro.

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, à exceção do piso do salário de benefícios do RGPS, que não poderá ser inferior ao salário mínimo (art. 201, §2º da Constituição brasileira), e que atualmente tem regra de reajuste diferenciada.

Por isso, nós não podemos admitir que haja aposentadoria menor do que o salário mínimo.

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.

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.

h) Outros princípios da Seguridade Social.

Princípio da Solidariedade.

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

A seguridade social e, de forma relevante, a previdência social são a representação mais evidente do princípio da solidariedade, em que as contribuições vertidas individualmente não são...

(Soa a campanha.)

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - ... 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...

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Faço mais uma vez um apelo ao Plenário. Pimenta, faço mais uma vez um apelo: a voz que vem do Plenário repercute aqui nos microfones e prejudica a fala do orador.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - É deliberadamente uma forma de combate ao individualismo e ao 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.

Passo ao Senador Paim.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Senador Hélio José, eu falei com a direção da Casa, falei com todo mundo, falei com uma pessoa que está diretamente com o Bandeira, falei com a Secretaria de Comunicação, e todos eles dizem que foi um acordo firmado entre eles - conosco é que não foi - e que o Presidente Eunício está incomunicável.

Eu consulto V. Ex^a sobre qual é o melhor caminho. V. Ex^a, como Relator, hoje é o nosso mestre nos encaminhamentos. Eu consulto para que V. Ex^a reflita. Eu sei que o relatório tem 253 páginas.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Exato.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Nós estamos na página 39. E acho que o pessoal tem de almoçar.

Eu proporia fazermos um intervalo, todos vão almoçar, e retomamos às 14h. Por que às 14h? Na segunda-feira, nunca há quórum no plenário. Não havendo quórum no plenário, nós podemos ter a nossa transmissão ao vivo aqui na Comissão.

V. Ex^a reflita. Eu sei que V. Ex^a é que tem o maior trabalho aqui no dia de hoje.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Eu acho que V. Ex^a tem plena razão. Eu lamento essa atitude da TV Senado, lamento essa atitude de transmitir um seminário, que não é um trabalho legislativo da Casa, em detrimento a um trabalho legislativo da Casa, que é uma Comissão. Isso é antirregimental, isso é antirregra da Casa. Não há acordo que se sobreponha ao Regimento da Casa. Então, fica claro que houve interesse daqueles que inclusive não participaram da CPI, que não indicaram membros à CPI, e que são os principais interessados nesse seminário - estão ali os partidos, nem vou repetir aqui para não ficarem com onda comigo. Mas fica claro que houve um boicote desses setores, os setores do dinheiro, os setores financeiros da sociedade, para não deixar o povo brasileiro acompanhar o relatório ao vivo.

Eu e V. Ex^a vamos atrás do Senador Eunício, vamos atrás do Bandeira e vamos exigir que o Regimento desta Casa seja aplicado e que seja transmitida ao vivo a CPI, e não o seminário, que não é um trabalho legislativo desta Casa.

Então, eu quero concordar com V. Ex^a, considerando suspensa, na p. 39, a partir do princípio da obrigatoriedade, a leitura do nosso relatório, até as 14h de hoje, agradecendo a todos aqui presentes, porque ela é muito importante para todos os brasileiros.

Muito obrigado, Senador Paulo Paim.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Eu queria também agradecer, primeiro, a sua clareza e a beleza do relatório, que está muito bem construído, agradecer a todos que até o momento nos acompanharam e também pela internet e dizer que, às 14h, nós voltaremos. E esse relatório, eles queiram ou não queiram, será lido hoje. E vamos combinar a data da votação para todo o Brasil. Espero só que não haja outro boicote, porque toda segunda-feira à tarde não há quórum para abrir a sessão, daí sempre se voltou para o trabalho das comissões. Eu espero que não inventem outra história.

Também concordo com V. Ex^a. É claríssimo que há um boicote dos grandes devedores, que estão mandando aí para que atos, infelizmente, vergonhosos como esse possam acontecer. É o poder do capital contra quem trabalha.

Estão suspensos os trabalhos. Voltaremos às 14h.

Obrigado a todos. (Palmas.)

(Suspensa às 12 horas e 06 minutos, a reunião é reaberta às 14 horas e 04 minutos.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Declaro reaberta a reunião da CPI que trata da Previdência.

A partir deste momento, conforme acordo feito, não houve quórum no plenário, nós voltamos, então, com a transmissão, ao vivo, para todo o Brasil, via TV Senado e redes de comunicação.

Como eu disse, a leitura do relatório será feita no dia de hoje. Já foram lidas 39 páginas, são 233. O Senador Hélio José, em seguida, começará a fazer a leitura, e assim nós cumprimos o acordo firmado inclusive com a direção da Casa e com os profissionais da TV Senado. Houve, de fato - porque às vezes a gente só faz a crítica - um problema pela manhã; fizemos um acordo, se não houvesse quórum, de imediato, a TV Senado passaria a cobrir esta Comissão. Como não houve quórum no plenário, a rede de comunicação do Senado está, a partir deste momento, cobrindo os trabalhos desta CPI.

Na abertura dos trabalhos, lembro que foi um trabalho incansável. Já agradeço a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram. Já informei que hoje eu peço vista do relatório, conforme combinei com o Relator Hélio José. Nós, provavelmente, na semana que vem, vamos construir um acordo aqui, ninguém aqui vai dizer que é neste ou naquele dia,

vamos construir um acordo com o Relator, já que, pedindo vista, nós poderemos apresentar sugestões neste período, uma série de sugestões que estão chegando aos Senadores e Senadoras, também a mim. Naturalmente, vamos trabalhar para fazer um grande acordo na redação final e a matéria poder ser votada com tranquilidade. Esse é o objetivo.

O relatório está sendo lido e nós, neste momento, aproveitamos para explicar claramente que houve um equívoco, um contratempo em relação à TV Senado, mas já está resolvido. O evento do Senador Wellington Dias, no Rio de Janeiro, já foi concluído, e a TV Senado, então, ajustamos e foi acertado que, a partir deste momento, estamos de novo, ao vivo, para todo o Brasil. Apesar dos probleminhas que houve, cumprimento pelo bom senso de parte de todos que colaboraram para este acordo acontecer.

Aproveito este momento, enquanto os outros Senadores estão se deslocando para cá, para cumprimentar muito o Congresso em Foco pela atividade da última quinta-feira, que premiou inúmeros Parlamentares, dezenas de Parlamentares pela sua atuação.

Eu recebi o prêmio lá - e quero dividir aqui com os senhores - de Parlamentar mais atuante no campo da seguridade social, onde estão a assistência, a previdência e a saúde. Era, entre os prêmios, o que mais se identificava com a nossa atuação. Quero dizer que este prêmio eu quero dividir com todos os membros da CPI, com o Senador Hélio José particularmente, que tem sido aqui incansável. E quero dizer que lá, naquele momento, nós demonstramos, na nossa fala de dois, três minutos, que eu recebi o prêmio com satisfação, que estava muito triste com tudo o que vem acontecendo no País e por isso eu não tinha como expressar na tribuna uma visão de alegria. Expressei, sim, uma visão de tristeza por tudo o que vem acontecendo no nosso País.

O Senador Hélio José já deu uma entrevista ali, já está aqui conosco. Senador Hélio José, deu tudo certo, todas as partes cumpriram o acordo. Eu vim encarregado de abrir o Plenário e abri. Como não deu quórum, eu encerrei. E aqui eu falava - para você começar de imediato seu relatório - do prêmio do Congresso em Foco, aquele que eu recebi, que eu dividia com toda esta CPI. Mas disse e repito: principalmente com você...

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Obrigado!

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - ... pelo relatório, que é o relatório que abrange o campo da seguridade, que é o relatório da previdência. Então, ficam aqui os meus cumprimentos a toda essa equipe. O Hélio José esteve lá, me deu um abraço, como sempre, parceiro de todas as horas.

De imediato, passo a palavra para o Senador Hélio José, ao vivo, para todo o Brasil. O acordo todos cumpriram depois, ouviu, Hélio? Falei com um e outro, você também falou, todo mundo cumpriu. O importante é que estamos, ao vivo, para o Brasil.

A palavra é sua.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Agradeço ao nobre Senador Paulo Paim.

Quero comentar que tive a posição honrosa de estar entre os cem principais Parlamentares do Congresso Nacional, indicado ao Congresso em Foco, e isso foi muito importante. Muito importante também foi estar lá para aplaudir o prêmio do nosso nobre Senador Paulo Paim.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Parte do prêmio é sua - temos que cortar ao meio! -, o da seguridade social.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Estivemos juntos.

Eu, um Senador de primeiro mandato, que veio de uma suplência, estar entre os cem melhores do Congresso Nacional - uma lista que corresponde a 694 Parlamentares -, foi muito honroso, porque não é comum um Senador ou um Deputado de primeiro mandato estar nessa lista, Senador Paulo Paim, a lista das pessoas mais atuantes, a lista das pessoas que mais contribuem com o Senado e o Congresso Nacional. Então, para mim, foi muito honroso estar lá entre os agraciados do Congresso em Foco, e estar lá para aplaudir, também, o seu prêmio pela seguridade social.

Então, isso me honrou muito e eu tenho certeza de que a minha participação entre os cem maiores se deve muito também a V. Ex^a, com quem eu reparto e a quem eu agradeço muito por tudo.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Obrigado.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Dando continuidade ao relatório, vamos prosseguir com o levantamento que estávamos colocando, do capítulo nº... Quero falar para todo o Brasil também que hoje, após o Jornal Nacional, entrará todo o relatório da CPI para que todos possam assistir, no horário nobre; logo após o Jornal Nacional, na TV Senado, para quem não pôde pegar o início.

Eu estou no item II, "Princípios fundamentais da seguridade social", indo para o "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 à 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.

Outro princípio é o 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 tem expressa previsão constitucional, conforme prevê o art. 195 da CF, *in verbis* - abro aspas:

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;*

E aí é que nós chamávamos a atenção de que há várias empresas que não têm cumprido com esse preceito constitucional de recolher, obrigatoriamente, as contribuições dos contribuintes, e isso tem levado a rombos na Previdência. E nós indicamos isso com toda clareza em nosso relatório.

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 1.295, de 2017, consta o seguinte - abro aspas:

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.

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, que duramente foi questionada perante esta CPI, remanescem dúvidas que procuraremos dirimir.

IV. Regimes Previdenciários

O 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 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, são os ditos segurados especiais. Esses são os membros do RGPS.

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 8.212, de 1991.

Cabe aqui fazer um parêntese e esclarecer que todo servidor público, seja do Município, do Estado ou da União, que porventura não tenham o regime próprio é do Regime Geral de Previdência Social. Por isso que, em várias prefeituras que não tem regime próprio, as pessoas contribuem para o RGPS.

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.

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 (RGPS) 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.

Agora vamos para outro regime: o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

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 previdenciário do 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 60 anos de idade e 35 de contribuição e a mulher, 55 anos de idade e 30 de contribuição, ressalvadas as regras de transição, que somente serão aplicáveis a servidores que preencherem determinados requisitos específicos.

b2) Militares

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

As regras para os policiais 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 servidores em caso de morte.

Cabe aqui um parêntese.

Nós colocamos que no nosso Relatório, deixamos claro que há uma forção de barra das pessoas que querem fazer reforma na Previdência a qualquer custo, para agradar banqueiro, somando conta que não pode ser somada, e uma delas é querer colocar como déficit da Previdência a questão do não pagamento pela União dos proventos referentes aos militares.

Todo mundo sabe que os militares que trabalham no Brasil de norte a sul, da Marinha, da Aeronáutica e do Exército, merecem a maior consideração, o maior respeito, porque são entes muito importantes para a nossa Nação brasileira e que cabe, segundo a Constituição, que a União repasse as contribuições previdenciárias dos militares.

Isso não vem sendo feito e por isso que essa conta vem sendo somada, e forçosamente, para tentar fazer um déficit da Previdência que não existe. É a União pagar o que a Constituição determina que a União pague, não tem problema nenhum com relação aos militares que têm essa deferência especial.

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 30 anos de trabalho, tanto para homens quanto para mulheres.

Falaremos agora sobre o Regime de Previdência Complementar.

No Brasil, o Regime de Previdência Complementar, o 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-lhe uma qualidade de vida melhor. Além disso esse benefício poderá possibilitar a cobertura em caso de morte ou invalidez.

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 pela Lei Complementar 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.

Agora a gente entra no Capítulo V - O debate atual sobre as contas da Previdência Social.

Vou pedir ao Paulo Paim para ler esse 1º item da introdução para mim, porque eu vou novamente ao toalete.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Muito bem, Senador Hélio José, que está aqui desde às 9 horas. Só interrompemos para almoçar.

O Senador Hélio José está apresentando o relatório desta Comissão. Ele é o Relator.

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, quando o relatório apresenta uma média de um superávit de R\$50 bilhões, se pegarmos um cálculo dos últimos 20 anos.

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 públicas. As opiniões colhidas nessas ocasiões, bem como constantes do material enviado a esta CPI, serão objeto da análise desta parte do relatório.

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.

A Secretária da STN afirmou em seu depoimento que, embora por óticas diferentes, ambas as metodologias chegam aos mesmos resultados.

Passamos já de imediato, e estarei aqui a todo momento que ele precisar, naturalmente, para que o Relator continue a leitura.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Então, tanto a STN quanto a SOF, vocês veem que estão batendo cabeça, ou seja, um está tendo uma posição, outra está tendo outra posição diferente. Embora, a STN (Secretaria do Tesouro Nacional) tenha falado que ambas as metodologias chegam ao mesmo resultado, mas não é bem assim. A clareza de uma situação em que a gente fala da necessidade de uma gestão adequada para a previdência social, em que as próprias Secretária do Tesouro Nacional e do Orçamento batem cabeça.

Então, dando continuidade de onde o nosso nobre Senador Presidente Paulo Paim parou. 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 seguinte, extraída do mencionado documento. É a tabela 1 da SOF, que indica, segundo a SOF, contestado por nós e contestado por outros que aqui estiveram, esse déficit de R \$258 bilhões.

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”, que é o “Gráfico 1: Resultado da Seguridade Social com a Incidência da DRU (2002-2016) - Em bilhões nominais e percentual do PIB”. Aí tem todo o gráfico, que está disponível na nossa CPI.

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, segundo os cálculos da SOF, atinge 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 do “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, de 2015, da ASSE/CGU/AGU, de 2 de junho de 2015, no qual a Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União, a 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.

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, fundação e FCDF caísse de R\$104,12 bilhões, em 2015, para R\$90,6 bilhões, em 2017. 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 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 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, que é o gráfico 2, onde está o resultado da seguridade social sem a incidência da DRU, de 2015 a 2016, em bilhões de reais nominais e percentual de PIB.

Aí segue o gráfico.

No gráfico, pode-se observar que, mesmo sem se considerar os R\$91,8 bilhões retirados da seguridade social pela DRU, em 2016, ainda assim haveria 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.

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.

Vem a Tabela 2 - Resultado do RGPS (2016), em R\$ milhões, de 2016, (INPC). Segue a tabela.

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. É o cálculo do Governo que apresenta esse déficit.

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 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.

Isso aqui demonstra que o próprio Governo, nas suas contas erradas, está batendo cabeça e trazendo conta errada. Uma secretaria não conversa com a outra, e as contas não fecham.

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 quanto por especialistas e entidades. Esses questionamentos serão expostos nos itens a seguir.

O Cálculo do TCU.

No curso desta CPI, o Tribunal de Contas da União (TCU) encaminhou o Acórdão nº 1.295/2017 - 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.

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 2017), 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, 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 Regime Geral da Previdência Social, R\$43,09 bilhões ao Regime Próprio da Previdência Social 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.

Tabela 3: despesas da seguridade social de 2012 a 2016. Aí vem a tabela a seguir.

Tabela 4: receitas da seguridade social de 2012 a 2016. Aí vem a tabela a seguir.

A Corte de Contas afirma ainda que o agravamento do desequilíbrio entre receitas e despesas decorreu, em grande medida, do Regime Geral da Previdência Social, cujas 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 às registradas pelo Balanço Geral da União na sua página 195.

Já no caso do Regime Próprio da Previdência 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 Regime Geral da Previdência Social 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 de Contas da União aponta que diminuíram em relação ao PIB no período analisado, em especial os gastos com o Regime Próprio da Previdência Social, 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; e conclui que, mesmo analisando as duas rubricas conjuntamente, tais despesas tiveram redução de 0,11% do PIB.

c) O cálculo das entidades, como a Anfip.

Ao longo desta CPI, compareceram diversas entidades e especialistas que contestaram as contas apresentadas pelo Governo, que apontam para a existência de déficit tanto nas contas da seguridade social quanto nas da previdência. Ao longo desta 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.

No documento “Análise da Seguridade Social”, cuja última edição disponível, até a data de elaboração deste 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 - o Governo aponta isso, e a Anfip contesta essa questão. 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, 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 e a seguir reproduzidas. Tabela 5 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, Anfip, de 2010 a 2015. Aí, apresenta-se a tabela.

E a outra tabela.

Aí, vem aqui, análise das tabelas.

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.

Vamos lá.

No que tange às receitas, a Anfip afirma que o Governo faz duas operações de subtração de valores. A primeira refere-se à DRU (Desvinculação de Receitas da União). 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% - agora, são 30.

A Tabela 6 - Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU, de 2005, 2008, 2012 a 2015 - apresenta toda essa sangria à Previdência Social.

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. E o Governo não quer considerar os rendimentos dessas aplicações financeiras, que têm que ser considerados.

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 social.

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.

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.

Ai vem a Tabela 7 - Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do Governo (2005, 2008, 2012 a 2015). Isso tudo perfaz um total de R\$41,7 bilhões.

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 brasileira.

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.

Além das despesas dos regimes de previdência de servidores e de pensionistas militares, a Anfip (Associação Nacional dos Auditores Fiscais) 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. Isso é um absurdo, integra a receita em uma conta e a despesa está em outra conta.

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 Apos, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória; e à contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos civis, 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: "Tabela 8 - Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social (2005, 2008, 2012 a 2015)". Isso tudo perfaz-se uma contabilidade de R\$109 bilhões.

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 receitas 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 Anfiip 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 Anfiip disponibilizou a esta Relatoria a prévia da Análise da Seguridade Social do ano de 2016.

Segundo a metodologia e os dados apurados pela Anfiip, a seguridade social apresentou, em 2016, resultado não 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 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 regime 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 discussão 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 pelo aumento da informalidade, com aumento de apenas 1,6%. Apenas a arrecadação da CSLL cresceu mais do que a inflação de 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 Anfiip, “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!

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\$1 bilhão de variação.

Segundo a Anfiip - abro aspas:

Foi exatamente para cortar gastos que o governo patrocinou combinações ruins 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 [fecho aspas].

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 Anfiip - abro aspas:

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 vem sendo implementadas, como a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2017, que institui 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 a saúde e com a 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 - o único da série.

A Tabela 9 - Receitas, Despesas e o Resultado da Seguridade Social de 2005 a 2016 - demonstra superávit em todos os anos e um pequeno déficit, em 2016, por causa dessa maior crise econômica dos últimos anos.

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.

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

Analisada a tabela, 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 Anfip:

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 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.

É uma pena que o Governo passou esses anos todos tendo superávit e que não tenha sido feita essa grande poupança, essa grande junção de capital que garantiria a Seguridade Social nos anos de crises, anos difíceis como esse ano de 2016.

É bom frisar que 2016 foi um ano em que o Brasil passou paralisado pelo *impeachment*, quase um ano inteiro. Todo o Brasil praticamente parou, pois foram seis meses de discussão do *impeachment*, seis meses sem produção, seis meses com praticamente quase tudo operando no vermelho.

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, que afetam de forma simultânea e negativamente as contribuições previdenciárias. Cabe frisar também os favorecimentos - os Refis àqueles que sonegam a Previdência.

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 §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 140/2015, 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.

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, sobretudo, 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. Conforme salienta a Anfip:

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o Ipea [um instituto do Governo], na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por [quase] 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 - abre aspas:

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, 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 ou atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação desses valores.

Considerações gerais.

Observa-se dos aspectos controversos antes relatados, que as considerações sobre o "déficit" da Previdência Social subordinam-se a diferentes metodologias adotadas na interpretação do texto constitucional e de sua regulamentação infraconstitucional e da gestão e aplicação de seus recursos.

a) exclusão da Previdência Social do financiamento da seguridade social.

É a metodologia seguida pelo Governo e pelo Tribunal de Contas (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.

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 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.

Assim, o próprio regulamento dispõe 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.

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 em 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.

Agora vem o histórico de superávit, que eu quero que o Senador Paulo Paim leia para mim, para eu dar uma descansadinha, porque realmente estou cansado.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Fique inteiramente à vontade.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Obrigado, Senador Paulo Paim.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - A todo momento que você precisar, eu estou aqui para auxiliar. Faço, com orgulho, a leitura de parte do seu relatório.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Muito obrigado, Senador Paulo Paim.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - O histórico do 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.

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 90, 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 60, 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.

Esse valor, corrigido pela variação do IPCA, se capitalizado a juros de 6% ao ano, corresponderia a, pelo menos - essa cifra, Senador Hélio José, é impressionante - R\$5,2 trilhões em janeiro de 2017.

Por isso que o Senador Hélio José, corretamente, diz: "Que déficit é esse? Por que não lembram todo o superávit dos anos anteriores?" Estudo apresentado pela Dr^a Eli Iolla Gurgel Andrade a esta CPI, fruto de sua tese de doutorado, aponta que, no período de 1945 a 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, se continuasse sendo capitalizado a essa mesma taxa, como lembrava o Senador, e corrigido pelo IPCA corresponderia em agosto de 2017 - aumentou ainda mais! - 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 nossa 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 nº 3, de 17 de março de 1993, que, pela primeira vez, 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*.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, afirmou a necessidade do regime previdenciário dos servidores públicos observar critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial; fixou como regra permanente a idade mínima para aposentadoria nesse regime - foi a chamada Emenda Paralela, de que nós acabamos participando para salvar parte daquilo que tínhamos perdido na reforma que estava em debate - de 60 anos para o homem e de 55 anos para as mulheres; estabeleceu algumas limitações ao valor dos proventos; e autorizou a instituição de regimes de previdência complementar, que somente agora estão sendo criados.

A Emenda Constitucional 41, de 19 de novembro 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 ingressarem no serviço público anteriormente à sua vigência e sob certas condições.

Senador, é você que manda. Eu vou lendo. Na hora em que você quiser entrar... Você é o nosso comandante aqui.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - O senhor está indo muito bem, Senador Paulo Paim. O senhor realmente é um exemplo.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Estou tentando imitar V. Ex^a, que tem uma fala muito forte.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Por favor. É o nosso exemplo a ser seguido.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - 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*, sobre o que havíamos comentado antes, 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 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).

É bom destacar que incide essa fórmula, porque a gente fala muito em 85/95, e alguns ficam achando que é 95 anos ou 85 anos. Não tem nada a ver uma coisa com a outra. Mulher, como disse muito bem o texto, num parágrafo anterior, se aposenta com 55 anos de idade e 30 de contribuição; soma idade e contribuição, dá 85. Homem: 60 de idade, 35 de contribuição; soma e dá 95. Nós falamos isso porque eles insistem em dizer que não há idade mínima; há, sim. Por essa lei, aprovada já lá atrás, nós garantimos idade mínima e também tempo de contribuição para ambos, tanto na área pública como - foi estendido depois, num segundo momento - na área privada.

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. Lembrem bem que aqui é compulsória, não tem nada a ver com a fórmula 85/95.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Essa aí é a Lei da Bengala, não é, Paim?

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Isso, a Lei da Bengala que V. Ex^a, com muita competência, lembra aqui.

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 no art. 40 e no §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.

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 Constituição Federal, 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 de o 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, como se refere o art. 195 da nossa Constituição Federal.

Corroborar para esta tese o fato de os regulamentos (Leis nºs 8.212, e 8.213, de 1991) 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.

Passei agora para o meu Relator.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Como Relator. Sem revisão do orador.) - Vamos lá!

Capítulo V.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS. *Fora do microfone.*) - É bom, porque eu estava cansado!

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Eu sei, eu já vi aqui!

As Renúncias de Receitas na Seguridade Social

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.

Você vê, Senador Paulo Paim? O papel aceita tudo, mas o ser humano é limitado.

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, a 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;

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 Lei de Responsabilidade Fiscal 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 tributário” e “incentivo fiscal”. 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 à parcela dos contribuintes. Por outro lado, renúncias de receita, renúncias fiscais ou gastos tributários constituem a dimensão financeira que qualifica 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.

Para Pellegrini (2014), 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 postergado do pagamento.

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

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

Muito embora especialistas tenham críticas ao conceito da Receita Federal, há que se salientar que é com base nele que os dados sobre renúncias tributárias são coligidos e divulgados. Assim sendo, devemos tê-lo em conta ao examinar os dados publicados.

Dentre as renúncias de receita relacionadas às contribuições previdenciárias, cujos montantes serão apresentados mais à 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 nº 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 nº 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.

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

Tabela 11 - Estimativa de Renúncia Fiscal Previdenciária - Simples Nacional (2006-2017).

Estimativa - Bases Efetivas. Em 2006, R\$6.143.210.026. E assim segue até 2016, R\$23.282.239.356, dando o total de isenção de R\$24 bilhões.

Desoneração da folha de pagamentos: trata-se da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a receita bruta, com alíquota de 1%, 1,5%, 2%, 2,5%, 3% 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 nº 563/2012, nº 582/2012, nº 601/2012, nº 612/2013 e nº 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 2001, as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico não incidem sobre as receitas decorrentes de exportação. Isso é uma pena, porque deixa de arrecadar muito dinheiro.

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.

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 naquela oportunidade - agora é o Floriano o novo 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.

E, sim, de outras fontes de receita.

Em audiência pública realizada no mesmo dia 03/05/2017, o Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (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 Receita Federal do Brasil, a desoneração da folha retirou da Seguridade Social, de 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, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em audiência pública, no dia 8 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 [aqui quem fala é uma especialista. Então, eu e o Senador Paulo Paim, com nosso compromisso com a verdade, procuramos os principais especialistas do Brasil e do mercado, em todas as áreas, para dizer cada tema e para demonstrar os equívocos que estão sendo cometidos com a proposta da PEC 287, que a gente diz que é a PEC da anticiência], 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.

Então, essas são as formas de recuperar.

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 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 renúncias 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 Social:

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 [Projeto de Lei do Orçamento Anual], 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 ser arrecadadas.

É muito fácil, Senador Paulo Paim, mexer com o cofre dos outros sem pôr dinheiro lá no lugar. Então, alguém vai lá, usa o seu dinheiro para fazer favor para os outros e, depois, quer que o seu dinheiro dê lucro. Vai dar lucro como? Se eu tiro o dinheiro da Receita, que tem que pagar a Receita, para fazer benesses para os sonegadores. Não vai conseguir fazer nada nunca e isso aqui ficou claro nessa fala do nosso nobre Luiz Alberto dos Santos.

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. 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.

Essa é a grande questão, nobre Senador Paulo Paim.

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 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.

Quero agradecer aqui a presença do Rachid, porque foi muito importante para a nossa CPI, inclusive as falas do nosso nobre Rachid, que a gente coloca no nosso Relatório.

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 e dizer: "Olha, eu trabalhei numa área que contribuiu pouco. Eu quero uma contribuição menor". [Isso nunca ocorrerá.] Ele vai chegar ao final da sua vida e vai requerer da Previdência Social os mesmos benefícios dos demais.

Foi fala aqui, do nosso nobre Secretário.

O pessoal fica falando: "Poxa, mas a CPI não indicou o indiciamento de ninguém". Eu deixei claro, nobre Senador Paulo Paim, e quero deixar claro para todo o Brasil: a nossa CPI não estava aqui para caçar bruxas e nem para ficar fazendo o jogo político do bem ou do mal. Nossa CPI aqui estava compromissada com a verdade dos fatos.

Por isso que eu cumprimentei aqui o nosso Luiz Alberto, pelo seu comentário anterior, como cumprimentei o Rachid, pelo seu comentário que acabei de colocar aqui, que está condizente com a realidade brasileira.

É óbvio que a nossa CPI aponta, para todo brasileiro e brasileira saber, que o mau uso das verbas publicitárias para mentir para a população brasileira deve ser considerado; que a definição de unir ao Ministério da Fazenda um ministério tão importante como o Ministério da Previdência e Assistência Social deve ser revista, e uma série de outras questões que prejudicam a Previdência, que prejudicam o povo brasileiro também devem ser revistas.

É óbvio, o fim do Relatório é esse, como nós vamos chegar, no final, e vamos estar indicando.

Naquela audiência, Sr. Presidente, o Secretário Rachid apresentou os seguintes dados oficiais sobre a renúncia da receita previdenciária:

Tabela 12 - Renúncia de Receita Previdenciária em R\$ milhões, de 2011 a 2016.

Aí, discorre todas as renúncias.

No Gráfico 4, sobre a Renúncia de Receita Previdenciária em R\$ milhões, ficou caracterizado e claro todo o efeito danoso dessas renúncias ao cofre da Previdência Social.

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.

A quantidade de vínculos das principais renúncias em milhões, de 2013 a 2016, estão retratadas no Gráfico 5, que todos podem compreender. Os dados são da Receita Federal do Brasil.

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

E aqui eu trago as palavras do Secretário:

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.

Então, está clara aqui a posição cristalina do Secretário da Receita Federal, Dr. Rachid, contra essas isenções indiscriminadas da Previdência Social. Isso é que tem causado problemas.

Pois não, Senador Paulo Paim.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Eu vou deixar V. Ex^a falar, porque se eu for fazer apartes ao relatório, nós vamos amanhecer aqui.

Quero só cumprimentar V. Ex^a e também o Secretário Rachid pela forma clara, contundente... Muitos acharam que ele vinha aqui só defender a reforma.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Isso!

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Ele veio aqui falar, como o seu relatório está mostrando muito bem, que há problemas, sim. Chega de passar a mão...

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Na cabeça.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - ... na cabeça de devedores e de abrir mão de recursos da nossa Previdência, como muito bem relata V. Ex^a.

Parabéns a V. Ex^a e parabéns ao Luís Alberto também!

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Claro!

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - E ao José Pinto também.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - E ao José Pinto também.

O detalhe é que nossa CPI, nobre Senador Paulo Paim, está compromissada com a verdade. Eu e V. Ex^a não somos especialistas em previdência. Eu sou um engenheiro, sou da área de infraestrutura nacional. V. Ex^a é um sociólogo da vida, uma pessoa da área da vida ...

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Sabe que eu sou metalúrgico e me colocou como sociólogo.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Sociólogo da vida, porque a Sociologia se aprende é vivendo a vida como ela é.

Então, nós aqui estamos compromissados em trazer a verdade dos fatos. Por isso estamos longe de fulanizar o nosso relatório; o que nós fizemos foi relatar a verdade dos vários pontos de vista sobre a questão da previdência social no Brasil. 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 contribuições previdenciárias mínimas para financiamento dos benefícios dos segurados especiais.
4. Excluir a contribuição previdenciária do rol dos tributos que integram o Simples Nacional. Olha que medida importante!

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS. *Fora do microfone.*) - Corajosa!

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - É corajosa!

5. Elevar a contribuição previdenciária para o financiamento dos benefícios dos microempreendedores individuais, o 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 Constituição Federal, 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, Sr. Presidente, 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 9 de agosto de 2017, Documento nº 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 (como a 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, 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 tem 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, Documento nº 240, o especialista, Sr. Márcio 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 bilhões, acumulados de 12 meses até junho de 2016.
3. Estabelecimento de alíquota do INSS a exportações de produtos agroindustriais 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: Tabela 13 - Gastos Tributários - Projeções PLOA 2017 por tipo de tributo e gastos tributários. Aí segue toda a tabela das renúncias. Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2017.

Os valores dos gastos tributários que podem ser vistos na tabela 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 Filantrópica (R\$12.450,6 milhões).

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

Tabela 14 - Estimativas de renúncia da contribuição previdenciária para os anos de 2018, 2019 e 2020.

Seguem-se as renúncias.

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. O 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:

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

Segue a tabela.

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:

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

Segue a tabela.

A tabela anterior permite visualizar o grande crescimento ocorrido em relação à desoneração da folha a partir de 2012. O montante da 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, inciso IV, da Lei nº 12.546, de 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. As demais renúncias, por outro lado, não são compensadas para efeito de apuração do resultado da previdência social.

Então, se a União não compensa, é óbvio que vai aumentar o déficit, vai haver déficit.

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 e da necessidade de financiamento do RGPS, segundo os dados oficiais.

Segue a Tabela 17 - Renúncias Previdenciárias e Necessidade de Financiamento do RGPS, 2014-2016.

Então, segue a tabela.

Na média do período analisado, as renúncias, exclusive desoneração da folha de pagamento, representam 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 - Gastos Tributários e Contribuições Previdenciárias de 2007 a 2016.

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, de 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 apenas 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.

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

O gráfico aqui exposto 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 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.

Segue a Tabela 19 - Renúncias de Receitas da Seguridade Social por Espécie Tributária (2007-2016) em milhões de reais. Publica-se a tabela.

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 milhões), a desoneração da cesta básica (cerca de R\$14,5 milhões), a Zona Franca de Manaus (cerca de R\$6 milhões), as entidades filantrópicas (cerca de R\$6 milhões) e os medicamentos (R\$4.383,8 milhões) como grupos mais significativos.

Capítulo VI.

Eu peço a S. Ex^a nosso Presidente para dar uma lida, para que eu leia o capítulo VII.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - 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, 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 e pela Organização Internacional do Trabalho.”

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.

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.

Tabela 20 - Evolução das principais variáveis para projeção de longo prazo 2018/2060 em % do PIB - e Tabela 21 - Evolução da Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS (Em R\$ milhões correntes e em % do PIB): 2018/2060.

Estão publicadas as duas tabelas.

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 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 atuais do RPPS e pensões de militares. No que tange ao RPPS, o quadro a seguir, extraído do Anexo IV.7 ao PLO de 2018, mostra, em termos nominais, a previsão do

déficit futuro do regime próprio de servidores (Gráfico 7 - Projeção atuarial do déficit previdenciário da União. Servidores civis).

Observa-se que, pela projeção do Poder Executivo, o déficit do RPPS cresce em valores nominais até o ano de 2048, quando atinge o valor de 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 para 2048 de 48,99 trilhões, o déficit previsto representaria algo em torno de 0,54% do PIB.

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 a 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 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 à presente 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. Percentual do PIB).

Já a avaliação atuarial do sistema de pensão de militares das Forças Armadas é apresentada pelo Poder Executivo no Anexo 4.8 do PLDO 2018, segundo as estimativas, no cenário "com reposição", ou seja, considerando que para cada militar ativo que sai para a inatividade remunerada entre um novo militar no serviço ativo, seriam obtidos os resultados contidos na tabela a seguir, retirada do mencionado anexo (Gráfico 9 - Projeção atuarial com a reposição dos militares, FFAA 2017-2087).

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 deste 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. 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, portanto, 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 de 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. 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% e 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 20 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. 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 público, é questionável se será mantida a atual regra de reajuste do salário mínimo para todo o período projetado, ou seja, até 2060.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - O.k., Excelência.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Muito bem, letra "b", críticas às projeções, é com V. Ex^a.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - V. Ex^a descansa um pouco. Ainda bem que V. Ex^a está colaborando, dando um tempo para respirar.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Sou parceiro no lanche agora. (Risos.)

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Estamos juntos, é isso aí.

Críticas às projeções do RPPS.

O TCU realizou uma análise da Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Cíveis 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.

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 cumprirem os requisitos e não há evidências de que esse 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 causa tanto 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 despesas e os efetivamente apurados, em todas as LDOs 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. Ele 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, 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.

Quer dizer, são previsões absurdas consideradas pelo Governo.

c) Críticas dos convidados que compareceram a esta CPI.

Assim como o Tribunal de Contas da União, vários convidados que compareceram a esta 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 Profs. Marcelino Silva da Silva, Carlos Renato Lisboa Francês, 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.

Inicialmente os autores informam que, no curso da discussão da PEC 287/2016 na Câmara dos Deputados, o Governo encaminhou os Avisos nºs 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 utilizado 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.

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 que o uso da PNAD não é isento de polêmicas. Informam que dois estudos realizados por Ruiz e Silva (2014) e Ibarra (2017) 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.

Isso é totalmente verificado aqui. Esses modelos concentraram a tinta em fazer projeções totalmente irreais.

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 a 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 pelos processos recessivos que se acentuaram em 2015 e 2016.

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 a despesa e receita do RGPS.

São erros primários que se acumulam, nobre Senador Paulo Paim.

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% - como se o Brasil não produzisse mais nada.

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 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.

É tão absurdo, Paulo Paim - eu sei que o senhor não é um engenheiro nem é um matemático, mas é impossível dividir um número por zero. Até isso eles fazem nos erros das contas deles, entendeu? Então é absurdo demais.

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 um salário mínimo 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.

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 os estudiosos e os analistas:

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 Profª 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 Denise Gentil, 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.

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 que o nobre Senador Paulo Paim e todos nós aqui, juntos, trabalhando a vida inteira, jamais vamos conseguir arrecadar -, 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 a Sr^a Denise Gentil, 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.

Ela 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 crescerá para 35,15%, o que considera algo absolutamente assustador - e com certeza não se realizará.

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 Prof^a Denise Gentil apresentou à Comissão três tipos de cenários, baseados em hipóteses para os parâmetros macroeconômicos a seguir explicitadas.

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 levado 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 afirmou 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, chegue-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.

Apontou que os documentos apresentados pelo Ministro 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.

Vamos ao III, às 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 social. 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 Anfi 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 desta CPI apontam diversas e graves falhas no modelo adotado pelo Poder Executivo.

Portanto, Senador Paulo Paim, não sou eu e o senhor que estamos falando, são os estudiosos, os especialistas, os órgãos e as entidades.

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.

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, é necessário um intenso debate nacional, com a participação dos segmentos interessados, caso de 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, Senador Paulo Paim.

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; a fragilidade das hipóteses e a inconsistência dos pressupostos utilizados; e a 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, principalmente dos bancos, ganha protagonismo.

Essa é a conclusão dessa parte, Senador Paulo Paim.

O Capítulo VII fala da desvinculação das receitas, da DRU, e eu solicito a V. Ex^a que inicie a leitura dele, para que eu coma meu pãozinho aqui, porque realmente a coisa está feia...

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Muito bem. Como propôs o Relator, eu passo a ler o Capítulo VII.

Desvinculação das Receitas da União (DRU)

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 08/09/2016:

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.

.....

§2º 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 - e tiram, e nós sabemos que não volta, embora eles digam que voltaria;
2. supressão dos impostos da base de arrecadação desvinculada. Em decorrência dessa modificação, foi revogado o §1º do art. 76 do ADCT, que ressaltava da desvinculação as transferências constitucionais que têm por base a arrecadação de impostos;
3. inclusão das taxas na base de arrecadação.

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, a estimativa do montante de desvinculação para este ano é a seguinte.

Tabela 22 - Estimativa da DRU em R\$ milhões - 2017: contribuições sociais: praticamente 112.000 milhões; contribuições econômicas: em torno de 5 bilhões; taxas: 2.353 milhões; total desvinculado, que vai sumir das contas da seguridade: 119.032,8 milhões.

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:

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.

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 09/8/2017, para quem "existe uma incompreensão sobre o que é a DRU hoje e o que ela foi originalmente. Originalmente [diz ele], 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), 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 Constituição.

A primeira desvinculação de receitas foi criada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01/3/1994, sendo denominada de Fundo Social de Emergência. Esse fundo foi criado com o objetivo de "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".

A citada emenda constitucional de revisão estipulou a desvinculação de 20% 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 04/3/1996, 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 27, de 21/3/2000.

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: Tabela 23 - DRU - Histórico (1994-2023). Aqui mostra, então, todo esse movimento.

Portanto, lá se vão oito 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, sim, como revelado no quadro anterior, o que provocou repercussão, naturalmente, sobre o orçamento da seguridade social.

Eu participei como Constituinte, vim depois como Deputado e, desde que essa tal de DRU surgiu, toda vez que eles retiram alguma coisa da seguridade social, ela nunca mais volta. E aqui está provado que nunca mais voltou: retiram 30% e não volta, não.

O instituto que nasceu para ser provisório ganha contornos de perenidade, como eu dizia, haja vista que o ordenamento atual já prevê sua existência por 30 anos (de 1994 a 2023).

Conforme assinalado por Tavares, em 2011:

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 para todos que a DRU atua como uma 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.

Abordagens da DRU na CPI.

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 a gastos com saúde, por exemplo, previdência e assistência social, tornando-se recursos livres para custear qualquer tipo de dispêndio estatal.

Considerando que o objetivo 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 desta 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, ao menos nos últimos exercícios financeiros, segundo eles.

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.

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.

Nota Técnica do Dieese - Proposta das Centrais Sindicais para a Reforma da Previdência Social.

Por meio desse documento, as Centrais Sindicais sugerem medidas para melhoria do equilíbrio previdenciário, dentre as quais 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, conseqüentemente, 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).

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 [o que bem entender] outras finalidades. Mas, como o orçamento da 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 [isto é, recuperadas] (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, em audiência pública no dia 03/5/2017.

O Vilson Antonio Romero na época era Presidente da Anfip, como aqui foi dito. Hoje é o Floriano.

O representante da Anfip ministrou apresentação abrangente sobre os números da seguridade social.

Em relação à DRU, discorreu sobre seu contexto histórico, nestes termos:

Por que estão utilizando e retirando recursos da Seguridade Social através da DRU? [Pergunta ele] Quando é que surgiu essa famigerada DRU? Surgiu [responde ele] 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 [ali dizia que] 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 alcinha 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 [passou a ser esse o nome]. Hoje é a famigerada DRU. Essa [tal de] DRU...

- Resposta do Advogado especialista em Direito Previdenciário Diego Monteiro Cherulli às perguntas formuladas por esta Relatoria quando compareceu à audiência pública no dia 29/5/2017.

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 22/5/2017.

O nobre Professor manifestou seu entendimento acerca do resultado da seguridade social e os efeitos da DRU nesse cálculo da seguinte forma. Diz ele:

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 [com o qual eu concordo na íntegra]. 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).

Bom, tirando R\$500 bilhões, como eu disse que não volta, e não volta mesmo, aí fica difícil. Mas vamos em frente.

- Resposta do Sr. Luiz Alberto dos Santos - aqui presente -, advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal, representando a Sociedade Brasileira de Previdência Social, às perguntas formuladas por esta Relatoria - leia-se Hélio José - quando de sua participação na audiência pública do dia 25 de maio de 2017.

Dado que em 2016 as receitas totais da seguridade social foram inferiores às [...] 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 [diz Luiz Alberto]. A depender da forma e valor contabilizado de receitas e despesas, esse "déficit" em 2016 pode chegar a [em torno, no máximo] 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. [Aí que se fala, vamos olhar para trás, vamos ver. Como disse a Anfip, no mínimo 50 bilhões desapareceram todo ano, nos últimos 20 anos.] Desde a sua criação a até 2015 DRU permitiu que mais [olha esse dado aqui, Luiz Alberto, vou repetir] de R\$ 1,34 trilhões [aí tem que ter problema mesmo, se desvia 1,34 trilhões. Palavra do Luiz Alberto, que está aqui, Consultor, analista, advogado, jurista], fossem desviados da seguridade para outras finalidades, sem que houvesse [como eu dizia antes, ainda bem que você me ajudou aqui, agora, porque eu tinha dito que não volta, e você aqui reafirma] 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.

É fácil dar o discurso depois que mete a mão em um trilhão. Governos, governos e governos. Já estou quase naquela: "Se hay gobierno, soy contra."

Bom, mas vamos em frente.

- Trabalho técnico Análise da Seguridade Social 2015, da Anfip.

Esse 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 24 - Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015. Valores correntes.

Aqui vai toda uma tabela, que nós não vamos ler, como não lemos as outras. Vamos dar a síntese da Anfip. De acordo com a Anfip:

Em 2015 [somente em 2015] a DRU subtraiu R\$ 63 bilhões [repito: 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.

Bela declaração da Anfip aqui.

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, portanto, a desvinculação divulgada pelo Governo é apresentada em valor ligeiramente inferior.

Em relação à contribuição previdenciária do Regime Geral da Previdência Social, 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.

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 ao 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.

Em seguida, arrolamos documentos e pronunciamento de representante do Governo sobre o assunto.

- Nota Técnica 07/2017/CCONT/SUCON/STN/MF-DF, da Secretaria do Tesouro Nacional, encaminhada a esta CPI por intermédio do Ofício nº 29/MF, de 29/5/2017, do ilustre Sr. Ministro da Fazenda (DOC 060).

A nota teve por finalidade responder ao Requerimento de Informação nº 37, de 2017, da nossa CPI, encaminhada pelo Sr. Relator, e em seu bojo são apresentados dados a respeito do volume de arrecadação de diversas receitas e, por consequência, da DRU, segundo o documento.

E vem eles dizendo:

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.

Aí vem a Tabela 25 - Receitas Desvinculadas e Resultado da Seguridade Social (2005-2016) - em bilhões.

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 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 chamado RREO de 2010, que será republicado, e que os valores informados à CPI sejam então retificados. Erraram. Tudo bem. Errar é humano. Estão corrigindo.

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. 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. Então, não vincula. Deixa o dinheiro lá na seguridade, já que depois, pela sua tese, você teria que devolver.

Ao se confrontar os dados da DRU informados pelo Governo com os da Anfiip, vistos anteriormente, observamos que não há divergências de relevo. Como salientado no tópico anterior, a própria Anfiip atribui as pequenas diferenças à “incorporação de receitas de juros e multas à receita das contribuições”, realizada pela Anfiip e negada pelas contas do Governo.

Agora vamos à participação da Sr^a Ana Paula Vescovi, Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, em audiência pública do dia 15/5/2017.

Ao discorrer sobre a DRU, a Secretária reforçou o discurso governamental, ao assinalar o seguinte:

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 então 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...

Sumiu aqui meu texto. Para voltar agora é uma novela porque ele volta para o início. Vou precisar do socorro de vocês. Ele volta para o início.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - O problema é que não corresponde aqui, porque aqui a letra foi aumentada. Tem que pegar lá e ver, com a letra aumentada, qual a página que estaríamos.

Vamos fazer uma pausa para respirar, tomar uma água, porque ninguém é de ferro, né? *(Pausa.)*

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. *Fora do microfone.*) - O senhor deu uma suspendida, Senador Paulo Paim?

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Mas eu adivinhei que você vinha vindo, então eu dei uma seguradinha.

Pode falar. Já está no ar.

Com a palavra o Relator da CPI.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Em qual página nós paramos?

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Aqui na palavra da...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Isso. Eu tinha lido a citação dela.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Da DRU...

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Ana Paula Vescovi, Secretária do Tesouro Nacional, ao discorrer sobre a DRU, disse... Aí eu ia passando, em seguida...

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Só me pega o título que está. É a abordagem da DRU na CPI, o senhor leu, considerações críticas...

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Isso, agora o título é: Participação da Sr^a Ana Paula Vescovi.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Do Vilson Antonio Romero o senhor já leu?

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Já li.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Do Professor Eduardo? Do Luiz Alberto?

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Tudo.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Da Análise da Seguridade Social, trabalho...

Da Anfiip, o senhor leu?

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Li.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Leu o da Anfiip. Considerações do Governo sobre a DRU. Foi aqui que paramos?

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Também já li.

Já li e estou agora lá na Ana Paula Vescovi, que fala pelo Governo...

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Ana Paula Vescovi.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Eu li essa citação dela aqui já.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Então está o.k.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Depois da citação dela está com o senhor.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Então vamos lá.

Ao discorrer sobre a DRU, a Secretária reforçou o discurso governamental, ao assinalar o seguinte:

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 vamos ver 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.

Isso, segundo a Ana Paula Vescovi.

- Participação do Sr. George Soares, Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em audiência pública do dia 15/5/2017.

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.

Visão do TCU sobre o efeito da DRU sobre a seguridade social.

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 Anfib, chegando aos seguintes dados:

Gráfico 10 -TCU - Necessidades de Financiamento da Seguridade Social e DRU (2007-2016).

Aí temos o gráfico.

Verifica-se que os valores da necessidade de financiamento da seguridade social calculados pelo TCU normalmente são pouco inferiores aos do Governo.

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.

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".

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, 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, o RPPS deve receber o mesmo tratamento em relação à DRU, de tal sorte que sobre suas contribuições também não incide a desvinculação.

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: Tabela 26 - Receitas e Despesas Previdenciárias Associadas aos Militares das Forças Armadas e seus Dependentes de Janeiro a Dezembro de 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:

Não há impacto sobre as receitas exclusivas do RGPS e o impacto sobre os regimes próprios é pequeno, já que o governo federal tem ressaltado 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.

Considerações Finais a respeito da DRU.

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.

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 dura mais de 20 anos. Vale mencionar que, conforme visto anteriormente, as contribuições sociais respondem por quase 94% do total de desvinculações da DRU.

Nesse sentido, propomos a expressa exclusão da aplicação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que trata da desvinculação das receitas da União, das receitas da seguridade social.

Essa é a recomendação da CPI.

Capítulo VIII: fraudes e erros no pagamento de benefícios.

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. .

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.

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 sonogado e as desvinculações promovidas nas receitas da seguridade, o pagamento indevido de benefícios repercute diretamente sobre as contas da previdência e da seguridade social.

Muitos convidados participantes das audiências públicas da CPI ofereceram subsídios importantes sobre o pagamento indevido de benefícios, o que eleva de forma ilícita o valor das despesas 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 abordou a questão da aposentadoria rural e dos segurados especiais, previstos no art. 195, §8º, da Constituição Federal, e disciplinados na Lei nº 8.213, de 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 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.

Essas foram as conclusões de Jane Lucia.

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. A Contag informa que vem colaborando com o INSS no desenvolvimento de um sistema (CNIS-RURAL) para realizar o cadastramento prévio dos 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.

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. Vamos lá, segundo a Contag:

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 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 demonstrando 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 o benefício rural é o INSS, cujos servidores são bastante criteriosos e exigentes na análise dos pedidos de benefícios, o que pode ser observado pelos índices de indeferimento de benefícios. Nesse aspecto, a declaração que o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais fornece a quem de direito para comprovar o exercício da atividade rural não é um documento que por si só gera direito ao assegurado. 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 a análise do direito pleiteado.

Também a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) tratou da questão ora examinada, por intermédio do Documento 185, protocolizado em nossa CPI. A título de sugestão, a Confederação Nacional da Agricultura constatou a necessidade de criação de um cadastro obrigatório do segurado especial e da manutenção de contribuição sobre a 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 Documento 248, enviado à CPI, seu representante menciona que aproximadamente um terço dos pagamentos realizados no Regime Geral da Previdência representa fraudes das mais diversas. O documento da Fenadepol propõe as seguintes medidas para coibir a ocorrência das fraudes: cruzamento de sistemas, efetivação integral e célere do e-Social, do CIRC, dos cartórios, da identidade nacional, da biometria dos segurados do INSS, controle de laudos médicos e de ambiente do trabalho, controle carcerário e previdenciário etc. Tudo com vistas a extirpar as fraudes previdenciárias e dos benefícios assistenciais, principal causa do pretenso déficit previdenciário.

Há um terço do pagamento fraudado em benefícios do INSS. De 33 bilhões mensais em média, 11 bilhões são escoados para pessoas que não fazem jus ou para as chamadas "pessoas criadas", ou seja - entre aspas - os "fantasmas."

A Assessoria Nacional de Pesquisa Estratégica (APEGR), da Secretaria da Previdência, na pessoa do auditor da RFB, Marcelo Ávila, e a Divisão de Repressão aos Crimes Previdenciários da DPF, na pessoa da Delegada de Polícia Federal Mariane Everton, possuem uma lista que aponta mais de 120 inconsistências nos sistemas previdenciários e de governo, que geram as portas abertas para as bilionárias fraudes.

Ainda no que se refere à ordem de grandeza das fraudes e dos erros de pagamento de benefícios, chamou a atenção a recente publicação de matéria jornalística que estimou que a percepção de irregularidades é que um em cada dez beneficiários é pago com erros ou por fraude. 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 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.

A iniciativa é bem-vinda e necessária, tendo produzido resultados onde foi promovida. Os quadros abaixo, disponibilizados no sítio da Previdência Social, apresentam resultados das ações conjuntas em 2016 e um resumo dos resultados de anos anteriores.

Segue a Tabela 27, Forças-Tarefas Previdenciárias - Resultados 2016 - Ações Conjuntas.

Aqui abro parênteses para dizer, Senador Paulo Paim, que o Presidente do INSS, Dr. Leonardo Gadelha, esteve aqui e realmente deixou claro que há essas fraudes e que essas fraudes precisam ser contidas, e a Polícia Federal também se manifestou no mesmo sentido. Então, nessa linha, estamos indicando que se necessita de reforma, mas não a reforma que venha para prejudicar o trabalhador, mas a reforma de gestão que venha fazer com que a Previdência Social tenha a arrecadação correta.

Segue a Tabela 28 - Forças-Tarefas Previdenciárias - Ações Conjuntas - Resumo 2003-2016.

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.

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. Vou repetir: de 1995 a 2016, cerca de 66 milhões de benefícios foram cessados segundo o presidente do INSS. 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 pesem 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 em abril de 2017:

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 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 Médico-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 - mais do que os 14% do ano anterior. 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 nº 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 um quarto do salário mínimo, por considerar que esse critério está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade. Interpretações 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.

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.

Vamos lá. É a posição do nosso Presidente do INSS, Leonardo Gadelha.

- 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 nº 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 a 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;

- 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 à 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.

Vamos lá, segundo o nosso Leonardo Gadelha:

Quando da edição da Medida Provisória nº 767, de 2017, convertida na Lei nº 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 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 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, cerca de R\$17 bilhões ao final do programa. Trata-se de cessar benefícios de segurados que efetivamente dele não necessitavam mais.

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.

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.

Seguem agora 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.

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 (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 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 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 sobrevivência do beneficiário caso não detectadas as falhas, pode-se afirmar que a economia efetiva com as ações citadas será bem superior ao valor anual.

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.

Nobre Senador Paulo Paim, se o senhor puder: Capítulo IX Sonegação Fiscal e Inadimplência.

I. Definições e Fundamentos Normativos.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - A partir deste momento, solicitado pelo Relator, eu passo a ler o 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.

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.

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. A Lei anterior (Lei nº 4.729/1965) definia o tipo penal da sonegação fiscal sem exigir o resultado para sua consumação.

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): "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.

§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 empregado, 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 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.

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. 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), 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".

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 são gravíssimos, 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 - Documento 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 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 Documento 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 - quer dizer, o agricultor vende, consta no talão de nota, desconta do dinheiro que ele tem de receber, só que o cara não paga, embolsa; é roubo.

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. Segue a Tabela 29: Sonegações Previdenciárias de Contribuições Relacionadas ao Trabalhador (2012-2015). E aqui ele resume - eu vou dizer - que eram aproximadamente R\$30 bilhões por ano de apropriação indébita.

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 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\$108 bi que deixou de ser recolhido. Quanto ao SAT, pouco mais de R\$18 bi. Quanto à contribuição para Financiar Aposentadoria Especial, R\$4bi. Isso totaliza R\$130 bi, 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 - é enorme o montante que deixamos de arrecadar; o cara não paga nem para um lado nem para o outro: ele desconta do salário, embolsa o do trabalhador, e não paga a sua parte.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Fora do microfone.) - Uma crise de gestão generalizada.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Barbaridade!

Caso houvesse contribuição desses empregados, o volume arrecadado, segundo o sindicato, seria o seguinte. Segue a Tabela 30 - Estimativa de Arrecadação da Contribuição Previdenciária do Empregado e do FGTS em Decorrência da Formalização de Vínculos (2012-2015).

Eu vou sair da tabela porque acho que ele discorreu aqui, creio eu.

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 - vejam bem, é "natural" - de cadeias produtivas mais complexas, inclusive para a realização da fiscalização. Na fiscalização do trabalho, constata-se que, de cada dez trabalhadores resgatados do trabalho escravo, oito são empregados terceirizados - é por isso que batemos tanto na terceirização. De cada dez acidentes de trabalho ocorridos, oito ocorrem com trabalhadores terceirizados.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Fora do microfone.) - Precarização do trabalho.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Exatamente, com sequelas.

Portanto, em relação ao trabalho terceirizado, constata-se sempre de maneira mais intensa o desrespeito à legislação do trabalho e da previdência - por isso é que nós votamos contra a reforma trabalhista e, por extensão também, se vier essa da previdência, nós votaremos contra.

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.

Aqui é só parte daquilo que eles sonegam.

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:

Cumpram-se 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. [Já tiraram fora os domésticos, não é? Sem carteira assinada.] Dessa forma, adotando-se o salário mínimo como remuneração

mensal, chega-se a um total não recolhido à previdência social [os números começaram a subir já] 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 [quase três bilhões 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.

É o V. Ex^a falou, mais ou menos 40 bilhões só para o exercício de 2017. Aí, não dá mesmo. Depois, querem que o trabalhador pague a conta. Você tem toda razão, Relator.

Por intermédio do documento protocolizado na CPI como DOC 065, a Sr^a Maria Lucia Fattorelli - grande Maria Lucia Fattorelli -, coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, encaminhou respostas às indagações formuladas em audiência pública, nesta Comissão, 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. Muito bem, Fattorelli!

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.

Quer dizer, parcelam - devo, não nego, não pago, vamos ver como fica -, e, depois, vocês me dão anistia. Está acontecendo isso.

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.

Então, dificilmente são pegos e, se são pegos, parcelam a dívida e tudo bem. É fácil. Agora, se não são pegos, não pagam nunca.

Não haveria justificativa para tais dispositivos, que somente protegem os criminosos - no caso aqui, os 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 SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Fora do microfone.) - Refis.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Muito bem lembrado, Relator. Ou seja, Refis.

O Sindifisco Nacional, por meio do DOC 007 - é caçador de bandidos, pelo menos na ficção - 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.

Quer dizer, o empresário que cumpre tudo de forma correta virou trouxa, e o malandro não paga nunca.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Fora do microfone.) - Exatamente. É um incentivo à sonegação.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - 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 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.

Ou seja, é tanto roubo que nem eles conseguem calcular. Que País é este? A Receita poderia calcular sim. Consegue calcular números malucos em relação ao que vai acontecer daqui a 70 anos. São números que não fecham, mas aqui disse que não pode calcular quem são os grandes devedores em uma projeção.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Fora do microfone.) - É uma incoerência.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Por sua vez, a Federação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (Fenadepol) protocolizou na CPI documento contendo suas respostas a questões

formuladas pelo Relator (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 grande dificuldade no combate aos ilícitos previdenciários.

O Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz) é outra entidade que apresentou importante subsídio à CPI acerca do tema. Em 3/5/2017 compareceu em audiência pública o seu presidente, Sr. Achilles Frias, que realizou o seguinte pronunciamento sobre a sonegação fiscal nos três níveis de governo.

Diz ele:

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.

Ou seja, só com isto aqui resolveríamos todo o problema da Previdência. Não estou nem lembrando a dívida trilionária, que deveria ser executada. Teríamos, então, um fundo para a União, claro, não só para a Previdência, só com essa arrecadação aqui, não se precisaria mais falar em reforma alguma para tirar mais dinheiro dos mais pobres. Quem está aqui são os mais ricos.

Ao se examinar os dados apresentados à CPI sobre a evasão fiscal, a hipótese de inadimplência dos tributos vinculados à Seguridade Social, fica claro que a administração tributária exerce papel fundamental para assegurar a hígidez das contas públicas. A estratégia da sonegação, utilizada por um grande número de empresas...

Depois ele diz que nós é que criticamos as empresas. Nós não criticamos. O Senador me falava sempre... Quem está falando aqui são os Procuradores da Fazenda.

A estratégia da sonegação, utilizada por grande número de empresas, a par de promover uma deterioração imediata nos resultados apurados na Previdência Social, acarreta elevado ônus aos contribuintes, que efetivamente arcam com suas obrigações tributárias, cujos montantes devem se manter em patamares elevados para compensar a ausência de recolhimento por parte dos sonegadores.

Quem paga, paga muito; quem sonega não paga nada! É um caso de polícia!

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.

Aqui eles contestam. Pelo menos a polêmica está dada.

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 já citadas acima, Receita Federal e Receita Previdenciária, a entidade formalizou o seguinte comentário, em resposta à pergunta feita pelo Relator (DOC 007), que V. Ex^a recebeu e aqui traduziu, contrapondo-se à avaliação externada oficialmente pela Receita Federal, e está aí a polêmica:

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 [daqueles que faziam efetivamente o trabalho] dos Auditores Fiscais que estavam lotados na fiscalização previdenciária [que perdeu seu time principal]. Isto resultou no fato de que a fiscalização previdenciária ficou em segundo [e terceiro] plano.

Quer dizer, é grave isso aqui.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. Fora do microfone.) - Gravíssimo.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - 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 havia 4.180 auditores fiscais da Previdência Social." Àquela época, vejam bem, 4.200, para lembrar de cabeça, quem está nos ouvindo. "Hoje, no trabalho todo, que vai do atendimento no plantão até as delegacias de julgamento, nós temos somente cerca de 900 [...]". Perderam mais de 3 mil.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. *Fora do microfone.*) - Ficaram menos de 25%. Isso é um absurdo.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Mas que barbaridade! Então, de 4.200, foi para 900 o número de "auditores dedicados a esse trabalho. É óbvio que foi deixado em segundo plano o trabalho de combate à sonegação previdenciária". Depois querem aumentar a contribuição dos servidores, inclusive, e querem aumentar a idade e tempo de contribuição do trabalhador.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. *Fora do microfone.*) - Ao invés de fazer concurso para contratar fiscais.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Exato, isso! E fazerem as cobranças dos malandros.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF. *Fora do microfone.*) - Exatamente.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - "Por mais que tenham mudado o método..." Ele faz aqui quase um desabafo.

Nesses termos, é de se concluir que a estrutura administrativa voltada para o combate à evasão previdenciária está carente de reforços, para ao menos reduzir esse grande desvio por onde escoam os recursos que se destinariam à Previdência. Os trabalhos da CPI revelam que existe um notório problema de gestão do setor, a qual deve ser desenvolvida e priorizada para se lograr um combate verdadeiro, mais efetivo à sonegação de tributos.

Se V. Ex^a quiser eu continuo.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Vamos ler mais este capítulo então.

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".

Então, é só entrar lá no Sinprofaz. Está tudo na internet. Eles estão mostrando uma estimativa do que é o desvio da arrecadação do exercício de 2016.

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.

No caso da contribuição previdenciária, de acordo com o estudo do Sinprofaz, a sonegação em 2016 pode ser estimada tranquilamente na base de R\$109 milhões.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - A sonegação. Aqui estamos falando só em sonegação. Eles só podem estimar, porque o cara sonegou, não é?

Utilizando-se um indicador de sonegação... Ele pegou um indicador de sonegação, que é de 27,8%. Falava-se em 25%, 26%. Estava com esse número na cabeça. Utilizando-se um indicador de sonegação de 27,8%, calcula-se que 28% de tudo o que é arrecadado, podem colocar mais 28% em cima, isso é o que é sonegado.

Esse indicador tem por origem um estudo de 2009 sobre a sonegação fiscal das empresas brasileiras, do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). O valor não recolhido de contribuições previdenciárias atinge 72,6% de toda a necessidade de financiamento do RGPS em 2016 - olhe aí, resolveria tudo! 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. É combater a roubalheira e está tudo resolvido.

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 a estimativa de sonegação da contribuição previdenciária, nós chegamos a R\$200 milhões, mais precisamente 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 mais significativos para eventuais resultados negativos da Seguridade Social.

É claro, se não fecha as torneiras, nem o Lago Paranoá vai conseguir ficar cheio com as torneiras abertas todo o tempo. 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. Gravíssimo!

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 informou não possuir estudo sobre sonegação de contribuições previdenciárias - fiquei com as barbas de molho aqui - 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, como nós comentávamos antes, não conhece o valor efetivamente sonegado - mandou por escrito - (DOC 018), ensinou a seguinte assertiva do Tribunal: "Considera-se a ausência de estudos sobre sonegação como uma importante fragilidade na gestão", eles mesmos admitem que a gestão está muito ruim, eles escreveram aqui, V. Ex^a colocou muito bem aqui, "já que o estudo do tema é fundamental para a adoção de estratégias eficazes para sua redução".

Não pague o senhor ou a senhora o Imposto de Renda para ver se eles não o acham ligeirinho e não lhe tocam uma baita de uma multa, mas os grandes devedores eles não acham. Sinceramente, tem coisa por aí que eu não estou entendendo. Quer dizer, estou entendendo, sim, e o povo também está entendendo. Quando é grande devedor sempre tem uma história por trás, e no fim não paga.

Essa passagem do Relatório do Tribunal de Contas da União - nem o Tribunal de Contas da União recebeu esses dados, nós não recebemos e o Tribunal de Contas também não recebeu - 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 - pouquinho coisa, eles admitem - foi de R\$32,78 bilhões em 2016. Está certo aqui? Vou ler de novo: de acordo com a Receita Federal, a inadimplência relativa - só à Previdência - 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. Já estamos quase chegando em 50 só aqui, R\$50 bilhões só num ano. Ainda tem Refis no meio, que não conta, porque legalizou. Com amparo nos dados informados pela Receita, o Tribunal apresentou a seguinte evolução dos percentuais de inadimplência das contribuições previdenciárias nos últimos dez anos... Aqui há todo um gráfico que demonstra na linha do que nós falamos aqui.

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.

É muito dinheiro!

O mesmo gráfico de evolução da inadimplência para as demais contribuições da Seguridade Social (Cofins, CSLL e PIS/Pasep) é mostrado no gráfico aqui: Gráfico 12 - TCU - Inadimplência da Cofins, CSLL e PIS/Pasep (2007-2016). 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.

Isso aqui que eles escreveram para nós mostra que os grandes devedores estavam bem informados. O que eles diziam para nós: eu parcelo, eu devo e não nego, está suspenso porque estou num processo administrativo, Refis e companhia, ou suspenso porque estou brigando na Justiça. Tudo certinho aqui.

Em uma série histórica, a partir de 2011, os créditos previdenciários assim se distribuem: Gráfico 13 - TCU - Créditos Previdenciários - situação em % (2011- 2016). Aí vem uma tabela, direitinho, para não haver dúvida.

Em todos os anos considerados, a maior parcela dos créditos foi classificada no grupo de exigibilidade suspensa por processo administrativo, que nós falávamos antes, que representa sempre a partir de 40% de todos os créditos - quer dizer, a metade não paga.

Se somarmos esses créditos àqueles suspensos por processo judicial - casualmente eu li aqui - alcançamos sempre mais de 50% do total. Não paga. Em 2016, esses créditos suspensos judicial ou administrativamente alcançavam R\$122,84 bilhões.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Próximo do valor que eles falam de déficit.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Isso. É só cobrar dos malandros.

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 - Refis - 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 refere 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 - aí vem o Gráfico 14 - TCU - Créditos da Cofins, CSLL e PIS/Pasep - situação em % (2011-2016). Essas coisas todas que eles não pagam, não é? Tributação sobre o faturamento, PIS/Pasep, e aí vai.

De forma similar aos créditos oriundos da contribuição previdenciária, para as demais contribuições os grupos compostos por créditos com exigibilidade suspensa por processo administrativo - aquela velha história - ou judicial são preponderantes; quer dizer, a maioria. Em nenhum dos anos considerados o somatório dos dois grupos representou menos de 75% do total de créditos.

Aí a população brasileira... O negócio é: não devo, não nego, não pago e vou esperar um Refis que dê para as dívidas de vocês. É o único jeito. Ou o Congresso dá uma anistia das dívidas que você tem lá com o aluguel da casa, com a luz, com a água. O pessoal que deve estar nos ouvindo, e com certeza estão ouvindo e assistindo, deve estar indignado. Eu estou concluindo para passar para V. Ex^a.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Isso.

A participação do grupo devedor manteve-se em relativa estabilidade ao longo dos seis anos examinados. Também, 75 malandros, o devedor fica só em 25, não é? Porque esse devedor é o que deve menos, o resto está enrolando.

A elevada participação dos grupos de crédito com exigibilidade suspensa por processo administrativo - aqui ele explica de novo - 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. É lei demais para fazer o mal, não é?

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Para fazer o mal tem um monte de leis.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Além disso, intui-se que a morosidade no processamento desses instrumentos - quer dizer, é a morosidade da Justiça -, desses instrumentos administrativos e judiciais constitui-se fator relevante para dificultar ou mesmo impedir o recolhimento de valores devidos aos cofres públicos.

Com essa leitura, estou até com dor de cabeça. Passo para você agora. É brincadeira o que eles fazem!

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Meu nobre Presidente, meus novos ouvintes do Brasil, restam aqui comprovadas a sonegação, as questões da falta de servidores, as questões das fraudes. Comprovado o problema da Previdência: falta de gestão é o principal problema.

Vamos lá.

Regimes de parcelamentos especiais - o famoso Refis.

Aqui tem um bolinho de presente para você pela sua longa leitura.

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, 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 extremamente 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. Aí vem a Tabela 31, que fala sobre parcelamentos especiais - adesões, ativos, exclusões e liquidações. Disponível na CPI.

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. 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 - que é a política do Refis.

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 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 àquele 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 que o parcelamento deste suspende a pretensão punitiva do Estado.

Então, quer dizer, é fácil sonegar, porque... Não é?

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 art. 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 revogado expressamente o art. 14 da Lei nº 8.137, de 1990, que já previa a possibilidade de extinção da punibilidade pelo pagamento.

Então, aplica no mercado financeiro... Sonega e aplica lá. Depois, com juros, paga, faz o pagamento. Depois de anos.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Duas vezes ganha. Isso é um absurdo!

Então, é falta de gestão.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Os trabalhadores pagam o preço. Nós pagamos o preço.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - É.

Então, isso é um absurdo.

Espero que todo o Brasil saiba entender e analisar este relatório, porque, com este relatório aqui, que todo Parlamentar vai receber, fica claro que a PEC 287 é uma PEC antipovo, antinacionalista, e uma PEC que realmente está colocando a dívida no colo de quem não merece. E não se quer resolver o problema do Brasil.

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, relativas 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 seu §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 - lamentavelmente -, 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.

É isso que precisa ser mudado. Neste sentido 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 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 - em 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 - este relatório nós vamos mandar ao STJ e ao STF, para que todos os Ministros possam tomar conhecimento dessas questões de tribunais de Contas, etc. e tal.

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.

Então, a CPI é propositiva e vai oferecer proposições legislativas para consertar isso aí.

VI. Representação Fiscal Penal: outro exemplo que estimula a impunidade.

A Lei nº 12.382, de 2011, alterou o art. 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 art. 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 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.

Então, um total incentivo à impunidade.

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 à 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.

Além disso, qualquer recurso na esfera administrativa, somente poderia ser admitido, após o oferecimento de garantias.

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 nessa 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.

Então, é muito importante para o nosso público ficar atento às conclusões finais da CPI. 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 Conselho Nacional da Seguridade Social, 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 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 uma peça demonstrativa sem qualquer utilidade estratégica.

Percebe-se que já vem de lá o Estado mínimo; de lá, do PSDB, a questão da covardia contra o servidor público, contra o aposentado.

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 nº 29, a PEC nº 41 e a PEC nº 47, já aqui debatidas. Recentemente, também sobre o argumento da existência de um déficit importante e crescente, o Governo editou a PEC nº 287, em tramitação na Câmara, e cujos efeitos sobre o sistema previdenciário são extremamente danosos e anticiadania.

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 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 (FNM), a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce - todas dadas de graça para o capital internacional - a construção de Brasília - a única coisa boa, a nossa Capital -, da Ponte Rio-Niterói - outra coisa boa também -, da Rodovia Transamazônica, entre outros. Cálculos de especialistas auferem um prejuízo dos cofres previdenciários da ordem de R\$5 a 7 trilhões - ouvidos, de R\$5 trilhões a R\$7 trilhões -, algo irrecuperável a médio ou longo prazo. Isso tudo, o prejuízo de R\$5 trilhões a R\$7 trilhões, no período de 1940 a 1980.

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 previdenciários. Em 2019, foram desvinculados R\$91,8 bilhões dos cofres da previdência - quase o montante que falam que é o déficit.

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 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, ela 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. Isso aqui tudo comprova o que vimos dizendo. 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 dessa dívida se refere a passivos de empresas já extintas, caso de Vasp, Varig e Transbrasil. Entretanto, empresas importantes, como a JBS, com uma dívida de R\$2,4 bilhões, a Associação Nacional Luterana do Brasil, com uma dívida de R\$1,8 bilhão, a Marfrig Global Foods, com uma dívida de R\$1,1 bilhão, o Instituto Candango de Solidariedade, com uma dívida de R\$850 milhões, e 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 de a legislação atual ser bastante permissiva para com os devedores - e dura para com aqueles que precisam pagar a previdência.

null

Vejam o que aconteceu, pois nos tiraram do ar. Estamos fora do ar.

Justamente agora que estamos lendo a conclusão do relatório nos deixam fora do ar? Será que é o jornal daqui?

(Intervenções fora do microfone.)

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - 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 JBSD, 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;
- (VI) o 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.

Finalmente 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.

a) O princípio do não retrocesso social.

Conforme aduz o jurista Ingo Sarlet, 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 desse 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 FRUSTRAÇÃO 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 DIVULG14-09-2011 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 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.

A Declaração dos 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 promovidas 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:

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 detêm 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 cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal, não nos é permitido transgredir o Texto Constitucional, mas preservá-lo, abstendo-nos de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados, como bem assinala o Ministro Celso de Mello, do STF, em manifestação antes citada.

Registre-se que dados recentes 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 Fundação Getúlio Vargas Social.

Está aqui o Gráfico 15, que mostra que o Índice de Gini da Renda Domiciliar *per capita* volta a subir de 2015 para 2016.

A desigualdade voltou a aumentar no País, Senador Paulo Paim - por isso, V. Ex^a precisa ser Presidente do Brasil no ano que vem. Ao atingir patamares recordes em 2016, o desemprego fez com que a disparidade da renda 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, 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 do Senado Federal assevera que qualquer reforma constitucional que não concilie esses 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 da Previdência Social comporta as receitas da seguridade social tais como arroladas no art. 195 da Constituição Federal, 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:

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 - ou seja, loterias;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

Não há, portanto, dissociação de receitas, mas, sim, sua perfeita e harmônica integração, na forma como preconizada pelo art. 194 da Constituição Federal.

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;

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 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 o conjunto das contribuições sociais estabelecidas no art. 195 da Constituição Federal e no art. 11 da Lei nº 8.212, de 1991.

c) Contribuições da União.

O art. 250 da Constituição estabelece o seguinte - abro aspas:

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 da instituição 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 Regime Geral da Previdência Social.

O FRGPS, criado pelo art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 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 da seguridade social para a satisfação dos benefícios do RGPS, estaríamos adotando metodologia incompleta, pois se faz necessário considerar que a eventual insuficiência financeira deverá ser complementada pela União com recursos do orçamento fiscal.

Sobre esse aspecto, registre-se, por oportuno, que a Lei nº 8.212 - a bíblia do servidor público -, 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 prestações continuadas da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Tecnicamente, é possível afirmar com convicção que inexiste déficit da Previdência Social ou da Seguridade Social, nobre Paulo Paim, e que o eventual resultado negativo deve ser observado sob 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.

Nessa ótica, são absolutamente imprecisos, inconsistentes e alarmistas, os argumentos reunidos pelo Governo Federal sobre a contabilidade da Previdência Social, cujo objetivo é a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287, de 2016.

E aqui, Senador Paulo Paim, nós não estamos recomendando o indiciamento de ninguém, mas eu creio que nós temos que analisar essa possibilidade, junto com o conjunto dos 12 Senadores, porque há ministros que continuam alarmando, fazendo colocações falsas, utilizando o cofre da União, via Secretaria de Comunicação, via ministro A, B, C ou D, que continua falando essas inverdades. Eu acho que o nosso conjunto deveria, sim, recomendar o indiciamento para que se apure se esses ministros estão sendo coniventes ou estão sendo realistas com o povo brasileiro. Porque não estão! Porque, quando fala que existe déficit onde não existe déficit, quando não reconhece os seus problemas... Então, o Ministro da Fazenda, o Ministro da Casa Civil, que é responsável pela Secretaria de Comunicação, têm que explicar para o povo brasileiro por que estão fazendo esse tipo de situação com o povo brasileiro.

Então, nessa situação, eu acho que a CPI, no pleno dos seus 12 Senadores, deve, sim, discutir a questão do indiciamento desses dois ministros, para que eles comprovem o que está sendo falado para a União brasileira, para o Governo brasileiro sobre essa questão da previdência, porque está comprovado por "a" e "b" que eles estão mentindo para o povo brasileiro. Então, nós temos que analisar essa discussão.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS. *Fora do microfone.*) - A sua assessora deixou aí.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - O.k.

Prossigo:

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 Constituição Federal? Justamente àquele instituído pelo art. 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

É determinação constitucional que sequer comporta interpretação, dada a sua exacerbação, literalidade e o comando expreso, de que somente despesas com os benefícios do RGPS podem ser satisfeitos com esses recursos.

A segregação dessas despesas é evidenciada pelo art. 249 da Constituição Federal, 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 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 em parecer da 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. Como querem teimar em colocar essa despesa, cabe o indiciamento para poder saber se vamos ou não aceitar essa questão que alguns afirmam que querem colocar.

Em relação ao Regime Próprio de Previdência do servidor público federal, somente com a edição da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, é que, pela primeira vez, constitucionalizou-se a ideia de que os servidores públicos participem do custeio de suas aposentadorias.

Até então, essencialmente, os servidores contribuíam apenas para o financiamento das pensões por morte.

Portanto, nobre Senador Paulo Paim, além do óbice do art. 250 da Constituição Federal, 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 possam vir a integrar a seguridade social.

Para esta Relatoria, portanto, são infundados, inverídicos e inconstitucionais os argumentos e o método que inclui essas despesas como integrantes da seguridade social.

e) Projeções.

Nobre Senador Paim, 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 - é bom o nobre ouvinte do Brasil entender que a manipulação dos dados visa única e simplesmente mentir para o povo brasileiro, e é por isso que falo a V. Ex^a que eu acho que cabe nós indiciarmos os responsáveis por essas questões. 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, 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. É muito pequena, Senador Paulo Paim! Não dá para admitir isso.

Ocorre, entretanto, que as condições de saúde, como a capacidade física e mental, não são as mesmas experimentadas nos países desenvolvidos, que via de regra são utilizados como exemplo - como no caso da OCDE, que são países que não têm condições de vida totalmente superiores às do Brasil.

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, e;

3) na superação das barreiras educacional, digital e tecnológica, entre outras, que impedem ganhos de produtividade na economia brasileira.

Qualquer regime previdenciário sempre exigirá de seus gestores uma revisão periódica de suas projeções em busca do perfeito equilíbrio financeiro. Todavia, a eventual ou 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, nobre Senador Paulo Paim, nobres membros da CPI e o Brasil inteiro, 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 nas Emendas Constitucionais n°s 19, 20, 41 e 47, razão pela qual se tornam injustificáveis novas alterações constitucionais em relação a esse quesito.

Já houve acordo, e acordo tem que ser cumprido, nobre Senador Paulo Paim.

Prossigo:

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 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" - palavras da Drª Ana Paula.

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 compõem o Fundo da Previdência Social, razão pela qual, sob todos os pontos de vista, deve ser revogada emenda constitucional que insiste na sua perpetuação.

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 como objeto de política econômica, como a 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.

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 esse 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 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, seria capaz de suportar, só ela, a necessidade adicional de financiamento das despesas previdenciárias de três orçamentos seguidos da seguridade social, pois ultrapassa a casa dos R\$460 bilhões.

Embora este Congresso Nacional tenha novamente aprovado um novo Refis neste ano, derivado da Medida Provisória nº 783, de 2017, está claro que essa 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.

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 deste 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 Regime Geral da Previdência Social.

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 à ampla defesa e ao devido processo legal.

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 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, excepcionada inclusive pela Emenda Constitucional nº 95/2016 - como também 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 na revisão de benefícios concedidos em virtude de incapacidade temporária, além de prejudicarem os segurados que necessitam de prestação eficiente desses serviços, implica a manutenção de benefícios que podem não mais atender aos requisitos legais para a sua manutenção.

Por outro lado, nobres senhores ouvintes, 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. O gasto com o servidor público, neste caso, é investimento, não é despesa, nobre Senador Paulo Paim.

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, dos Auditores Fiscais do Trabalho e da Receita Federal do Brasil e dos 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, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Secretaria da Inspeção do Trabalho e o Instituto Nacional do Seguro Social sejam adequadamente dotados da estrutura de pessoal e, inclusive, do necessário apoio técnico e administrativo às suas atividades de fiscalização e de procuradoria e dos 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 a 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 exame da matéria, em regime de urgência, para que esta Casa possa então 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 5.080, de 2009, a fim de que a tramitação da matéria seja acelerada e a Câmara dos Deputados conclua o seu exame.

l) Decadência dos débitos originados por contribuições sociais.

A Lei nº 8.212, de 1991 estabeleceu em 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 (CTN) estabelece no seu art. 173 o prazo decadencial de 5 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 arts. 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 pelo Supremo Tribunal Federal originou a Súmula Vinculante nº 08, que dispõe - abro aspas: "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".

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 Regime Geral de Previdência Social, sob pena de subtração de receitas que compõem o salário de contribuição do segurado.

A CPIPEV 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 - tem que ser no mínimo de 15 anos a decadência, a prescrição.

m) Classificação dos créditos tributários em discussão na órbita administrativa e judicial.

Durante os trabalhos da CPIPEV ficou demonstrada a dificuldade de se aferirem 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 CPIPEV 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 possam 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, 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 de 2015). Então, o Carf exige uma reforma urgente.

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. Há que se mudar essa situação.

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 soluções definitivas.

Tal expediente, senhores espectadores, 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 Ministério da Fazenda e à Secretaria 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 1.076/2016-TCU-Plenário.

II. Proposições legislativas sugeridas como de iniciativa da CPIPEV.

A fim de materializar as considerações e conclusões finais desta Comissão Parlamentar de Inquérito, a CPIPEV, que nós falamos que seria propositiva, 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 ter sua tramitação iniciada de imediato e vão 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 à parte do chamado déficit da previdência social e da própria seguridade social.

Assim, são apresentadas as seguintes proposições de autoria da CPIPEV:

a) projeto de lei do Senado de autoria da CPIPREV para alterar os arts. 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 - esta seria uma das atitudes;

b) proposta de emenda à Constituição de iniciativa da CPIPREV para alterar os arts. 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 (DRU) de que trata o art. 76 às receitas da 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 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 (nove mil, trezentos e setenta reais);

e) projeto de lei do Senado de iniciativa da CPIPREV que altere 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 pública tributária e para criar causas de redução de pena.

III. Encaminhamentos.

Sr. Presidente, 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.

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 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 de redistribuição de renda e redução de pobreza, *vis-à-vis* as renúncias fiscais dele resultantes;

d) ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que reexaminem o modelo adotado para elaboração das avaliações atuariais do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência Social 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, 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. a verificação imediata das determinações contidas no Acórdão nº 1076/2016 - TCU - Plenário, relativo ao Carf, informando ao Senado Federal as providências adotadas.

f) ao Presidente do Senado Federal, para que mantenha disponível permanentemente no sítio eletrônico do Senado Federal:

1. a íntegra deste relatório da CIPREV;
2. cópia de todos os requerimentos e dos documentos e respostas recebidos pela CPI;
3. as notas taquigráficas das sessões realizadas pela CIPREV.

Por último, peço para acrescentar aí, meus nobres colegas da Taquigrafia, a letra "g".

g) que se recomende ao Ministério Público do Brasil que indicie o Ministro da Casa Civil, Padilha, e o Ministro da Fazenda para que eles comprovem os dados mentirosos que estão colocados na proposta da PEC 287.

Eu queria que se colocasse esse item aí, a letra "g", nas recomendações da CPI, que recomende ao Ministério Público o indiciamento do Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha, para que eles comprovem os dados aqui colocados, que esta CPI contestou um a um, comprovando que os dados indicados para a PEC 287 são mentirosos, falaciosos e não correspondem com a verdade.

Essa é a conclusão desta CPI, nobre Senador Paulo Paim, Presidente da CIPREV; Senador Telmário Mota, Vice-Presidente da CIPREV; e o Senador Hélio José, Relator desta CPI.

Seguem os anexos, que ficam para conhecimento de todos no nosso *site*, onde a gente descreve os vários projetos de lei e outras questões que foram orientativas para esse relatório. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Muito bem, Senador.

Lido o relatório desta Comissão, por no mínimo dez horas, o relatório mais longo da história do Parlamento - começamos às 9h30 e terminamos às 10h10. Só paramos para o almoço. Foram praticamente dez horas de relatório. Isso não é negativo; isso é positivo, pela importância de um tema como esse, que interessa no mínimo - no mínimo - a 200 milhões de brasileiros.

Nós vamos, de ofício, conceder vista coletiva. E o prazo que daremos - que muitas vezes não dão aqui - será de cinco dias. Nós daremos cinco dias, mas na perspectiva de construirmos um acordo com todos os Senadores para votar até antes.

Num primeiro momento, eu gostaria de votar na quarta-feira à noite, porque à tardinha temos um quórum privilegiado. Se não der na quarta, terá que ser na próxima terça, porque, na quinta, não há quórum para votar um tema como esse, e na segunda e sexta muito menos. Mas vamos tentar construir um acordo, porque nós todos sabemos que uma peça como essa, com tantas mudanças, sofrerá naturalmente... Sofrerá, não; ela terá sugestões dos Srs. Senadores, senão, vamos estar na mesma tese daquela reforma que recebemos da Câmara dos Deputados, em que o camarada lá mudou 117 artigos, e o Senado só carimbou em cima.

Então, o relatório foi lido hoje, será entregue a todos os Senadores da Comissão, e é natural que eles contribuam também com mais sugestões.

Eu acompanhei mais diretamente V. Ex^a, dia e noite, aqui. Agora, com certeza, vamos fazer de tudo, Senador Hélio José - essa é a minha intenção -, para conversar com os outros Senadores para ver se votamos na quarta. E explico por quê. Na outra semana, vamos ter um feriado na quinta. Então, muitos Senadores, sabemos - enfim, é de praxe na Casa -, acabam viajando na quarta. E por isso seria muito importante que conseguíssemos votar, mediante um grande acordo com todos os

Senadores, já nessa quarta-feira. Hoje é segunda, eles têm amanhã. Vamos pedir que leiam com o maior carinho. Se tiverem alguma contribuição para dar, naturalmente, pelo Regimento da Casa, será encaminhada como sugestão ao Relator.

Então, fica já assegurado que tentaremos votar - por isso a vista coletiva neste momento - na próxima quarta. Se não der, se não houver entendimento até lá e quórum naturalmente, nós tentaremos votar na próxima terça. O.k.?

Relator, V. Ex^a tem algum questionamento quanto a esse encaminhamento?

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Eu me informei com o nosso consultor, e o que se coloca é o seguinte: a recomendação não é ao Ministério Público para indiciar, o indiciamento é feito pela CPI. Então, a CPI tem autoridade para fazer o indiciamento.

Refiro-me ao indiciamento dos dois Ministros aqui colocados. Primeiro, o do responsável pela Previdência, que é o Ministro da Previdência Social e da Fazenda, que está com um monte de dados totalmente mentirosos e com cálculos sob a sua responsabilidade. Daí o indiciamento que eu coloquei. E o indiciamento do Ministro da Casa Civil, porque é o maior propagandista da mentira ao povo brasileiro, que está, inclusive, usando verbas da Secon para fazer propaganda contra o povo brasileiro.

Então, o indiciamento é da CPI. O nosso consultor falou que se não recomenda ser do Ministério Público; indicia-se.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Então, o que V. Ex^a está propondo, pelo que entendi... Isso vai constar do seu relatório?

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Exato.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Como vai constar do seu relatório, será aprovado pelo Plenário e se dará o encaminhamento devido em nome da CPI.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PROS - DF) - Perfeito.

O SR. PRESIDENTE (Paulo Paim. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS) - Então, não há nenhuma contradição nesse sentido. Vai constar, V. Ex^a já mandou constar no seu relatório. Nós recebemos o relatório, que vamos remeter a todos os Senadores, e vamos fazer de tudo. Essa é intenção. Foram seis meses, que passaram rápido, de um trabalho importantíssimo.

Quero, mais uma vez, neste momento, cumprimentar todos os assessores do Senado, do seu gabinete, do meu gabinete, aqueles que assessoraram de forma espontânea e as entidades que mandaram para cá uma série de documentos propondo, inclusive, mudanças na legislação, sugestões, bem como aqueles que estiveram aqui, nas audiências públicas. Foram mais de cem convidados. Todos que estiveram aqui deixaram sugestões que, naturalmente, nós saberemos valorizar no encaminhamento final.

Lido o relatório.

Neste momento, concedo vista coletiva por até cinco dias.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião.

Parabéns a todos!

Parabéns, Relator! (*Palmas.*)

(Iniciada às 9 horas e 23 minutos, a reunião é encerrada às 22 horas e 14 minutos.)