

PARECER Nº , DE 2003

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Ofício nº S/14, de 2003, que encaminhou documento contendo o conjunto de ações a serem implementadas em 2003 no âmbito da Previdência Social.

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

I – RELATÓRIO

O Ministério da Previdência Social encaminhou ao Senado Federal, em 8 de maio de 2003, documento elaborado pela Secretaria-Executiva do Ministério que contém conjunto de ações a serem implementadas, no decorrer de 2003, no âmbito da Previdência Social. E, de acordo com o art. 90, IX, e os arts. 97 e 100 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão estudar e emitir parecer sobre o documento.

O processado foi devolvido a esta Comissão com o relatório de fls. 04 a 10, com o item III denominado de “voto”, alinhavado nos seguintes termos: “em vista das considerações apresentadas, o voto é pela aprovação total do documento que especifica as ações a serem implementadas em 2003 no âmbito da Previdência Social”.

Durante a reunião desta Comissão, foi substituído o relatório acima noticiado (vide fls. 11 a 17) somente no tópico III, com o fito de denominá-lo de “conclusão” ao invés de “voto” e finalizá-lo nos seguintes termos: “as considerações apresentadas evidenciam que a iniciativa do Ministério da Previdência Social, de encaminhar para ciência e análise o documento ‘metas 2003’, é digna de louvor. Nesses termos, a conclusão é pela ciência e arquivamento do documento”.

Na oportunidade, é bom lembrar que as substituições acima aduzidas se fundamentam no fato significativo de atender à correta técnica legislativa, isto é, de melhor adequar a apreciação do Ofício S/14, enviado pelo Ministério da Previdência Social, pois tal documento não é uma proposição, a fim de receber “voto” ou “aprovação”.

Em outros termos: não se pode fazer um juízo de valor sobre o referido documento para fins de aprová-lo ou rejeitá-lo, à semelhança de uma Proposição. O juízo axiológico deve ser no âmbito da competência do Parlamento em fiscalizar o Poder Executivo.

Nesse sentido, o processado retornou para reexame, em vista das considerações feitas pelos ilustres senadores Sérgio Cabral e Flávio Arns. Todavia, no tópico seguinte serão apresentadas as considerações feitas por esses eméritos senadores, neste momento é mister apenas expor o conteúdo do Ofício S/14, senão vejamos:

Trata-se da apresentação do conjunto de ações a serem implementadas no decorrer de 2003, nas diversas áreas de atuação da Previdência Social, aprovadas pelo Ministro de Estado da Previdência Social, em reunião com seus dirigentes, em 27 de fevereiro de 2003.

As ações estão segmentadas pelas áreas diretamente responsáveis. No âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), são discriminadas as pertinentes à Diretoria de Benefícios, à Diretoria de Receitas Previdenciárias, à Procuradoria-Geral e ao setor de Recuperação de Créditos. Complementam a apresentação, as ações do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e do próprio Ministério da Previdência Social (MPS), mediante a atuação da Secretaria de Previdência Social.

Em linhas gerais, são as seguintes as principais ações das áreas mencionadas:

I – INSS: Diretoria de Benefícios

1. Prioridades: aperfeiçoamento do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com vistas a conceder todos os benefícios no prazo legal e a quem de direito; implantação do pagamento de benefícios em 326 municípios, de forma a garantir esse serviço em todos os municípios do país; reestruturação de 49 unidades de atendimento.
2. Reconhecimento de direitos:
 - aperfeiçoamento da base de dados, visando impedir fraudes e erros na concessão e manutenção de benefícios, bem como dispensar o segurado da obrigatoriedade de apresentar documentos e informações sobre vínculos e remunerações;

- melhoria na operacionalização da compensação entre os regimes de previdência.
- 3. Monitoramento dos pagamentos emitidos, com o objetivo de eliminar pagamentos indevidos.
- 4. Transferência de manutenção de pagamento de benefícios para outros órgãos, já que a competência de conceder e manter benefícios estatutários de ex-servidores públicos federais é dos respectivos órgãos de origem.
- 5. Revisão de benefícios com vistas a eliminar o pagamento de aposentadorias por invalidez a segurados recuperados, bem como cessar todos os benefícios que não atendam aos requisitos legais.

II – INSS: Diretoria de Receitas Previdenciárias

1. Prioridades: recuperação de créditos, controle de evasão e combate à sonegação; sendo meta básica a arrecadação de R\$ 79 bilhões em contribuições previdenciárias.
2. Integração fisco-contribuinte, mediante automatização de vários serviços.
3. Aperfeiçoamento de rotinas e controles internos.
4. Propostas diversas de alterações legais, que abarcam primordialmente regulamentações por intermédio de instruções normativas e decretos, embora também incluam sugestões de leis ordinárias e até de leis complementares e de emendas à Constituição. Dentre estas se destacam as seguintes propostas:
 - revogação da contribuição substitutiva das associações desportivas que mantenham equipe de futebol profissional;
 - revogação da contribuição substitutiva da agroindústria e dos produtores rurais;
 - estabelecimento de bônus de adimplência fiscal, com vistas a estimular a adimplência dos contribuintes;
 - regulamentação da diferenciação de alíquotas ou bases de cálculo das contribuições sociais, em função da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra, prevista na Constituição Federal;
 - implementação das declarações anuais simplificadas de informações à Previdência do contribuinte individual e do empregador doméstico.

III – INSS: Procuradoria Geral

1. Meta: aumentar a arrecadação de procuradoria em 5%.
2. Controle de evasão, com foco nos grandes devedores.
3. Agilização de processos de cobrança e incremento da arrecadação de procuradoria a curto prazo.
4. Pacificação de teses nos Tribunais Superiores e respectiva encampação administrativa.
5. Preparação para a ampliação de competência dos juizados especiais federais, dotando as procuradorias de condições efetivas de atuação junto a esses juizados.
6. Melhorias do sistema de controle de ações judiciais da União (SICAU).

IV – MPS: Secretaria de Previdência Social

1. Meta: reduzir a inadimplência, a sonegação e a fraude.
2. Medidas administrativas diversas, destacando-se o estudo de forma alternativa de amortização das dívidas das empresas aéreas e análise da ampliação do convênio entre INSS e Receita Federal sobre permuta de informações.
3. Medidas legais, onde se destacam as seguintes sugestões de projetos de lei:
 - (a) alteração da LOAS, de forma a regulamentar o § 7º do art. 195 da Constituição, que trata da imunidade das entidades beneficentes de assistência social;
 - (b) modificação da CLT, para estabelecer, no âmbito das Comissões de Conciliação Prévia, procedimentos pertinentes à execução das contribuições previdenciárias;
 - (c) alteração das leis básicas da Previdência Social, para dispor que o vínculo empregatício provado por meio de justificação administrativa ou judicial somente seja reconhecido e computado mediante recolhimento/ indenização das contribuições devidas pelo empregador ou, se decadente, pelo próprio interessado;
 - (d) mudança do salário-de-contribuição do contribuinte individual que presta serviços de natureza profissional a empresa sob a forma de pessoa jurídica constituída apenas para prestar tais serviços;

- (e) extinção da sub-rogação das contribuições dos produtores rurais pessoas físicas e instituição de mecanismo de crédito de parte das contribuições dos empregados para compensar as próprias contribuições incidentes sobre a produção;
- (f) instituição de contribuição patronal substitutiva da quota patronal de toda a cadeia de execução nas contratações de obras públicas por órgãos da Administração Pública;
- (g) estabelecimento de carência mínima para concessão de pensão e de auxílio-reclusão, bem como de salário-maternidade a empregada doméstica;
- (h) alteração da legislação do Imposto de Renda, de forma a estabelecer que a dedução dos gastos com previdência complementar esteja condicionada à comprovação de regularidade de contribuições junto à Previdência Social;
- (i) modificação da Lei de Execuções Fiscais, para permitir a penhora ou arresto de parte da receita bruta ou de qualquer outra renda auferida pelo devedor para pagamento da dívida;
- (j) estabelecimento de que a liquidação de precatórios judiciais seja feita mediante encontro de contas, sempre que o credor seja devedor de receitas da Previdência ou do Tesouro Nacional.

II – ANÁLISE

Inicialmente, cabe elogiar a iniciativa do Sr. Ministro de Estado da Previdência Social de encaminhar a esta Casa o documento objeto do presente parecer. Tal iniciativa deixa clara sua preocupação com a transparência da ação pública perante a sociedade civil que este Parlamento representa.

O documento trata de diversas questões afetas à gestão da Previdência Social, consubstanciando as metas do INSS, do CRPS e do MPS para 2003. Várias destas são de cunho eminentemente administrativo, não havendo, a princípio, óbices à respectiva consecução. Outras se revestem de cunho legal, na medida em que representam estudos e propostas que deverão redundar em projetos de lei de iniciativa do Presidente da República a serem encaminhados a este Parlamento. Estas últimas são também variadas e deverão exigir profundas análises no decorrer do processo legislativo que será desencadeado a partir do encaminhamento formal à Câmara dos Deputados.

Embora entendamos que as análises específicas e aprofundadas de tais proposições legislativas serão aqui posteriormente empreendidas, o início da reflexão sobre essas matérias é oportuno e útil. Nesse sentido, analisam-se, superficialmente, os contextos primordiais que norteiam as propostas mais relevantes.

Com relação às principais propostas do INSS, cabe analisar as justificativas básicas relacionadas à intenção de revogar a contribuição substitutiva tanto da associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional, quanto da agroindústria e do produtor rural.

No primeiro caso, a fundamentação básica é que, diante da profissionalização do setor, a contribuição empresarial equivalente a 5% da receita bruta decorrente de espetáculos desportivos e de outras rendas vinculadas passou a representar verdadeira renúncia fiscal. Assim, caberia igualar a associação desportiva de futebol às demais empresas, que recolhem sobre a folha de pagamento.

No segundo, a intenção é reduzir a perda de receita proveniente da contribuição da agroindústria e do produtor rural, que recolhem sobre a receita bruta da comercialização da produção rural. A idéia é também igualá-los às demais empresas, ou seja, recolhimento sobre a folha de pagamento.

No que respeita às principais propostas do MPS, as justificações básicas são as seguintes:

- (a) com relação às entidades beneficentes de assistência social, a intenção é transferir atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para outros órgãos, de forma que os quesitos para efeito de imunidade passem a ser comprovados pelos órgãos arrecadadores das contribuições isentadas e a análise da contabilidade fique a cargo de auditores fiscais e do TCU;
- (b) no que diz respeito às Comissões de Conciliação Prévia, o que se busca é coibir a prática usual de considerar a quase totalidade dos valores acordados como parcela indenizatória e, com isso, fugir da contribuição devida;
- (c) quanto ao reconhecimento administrativo ou judicial de vínculo empregatício apenas mediante recolhimento, o que se quer é impedir a seguinte situação, muito usual: segurado trabalha sem registro, aguarda o INSS perder, por decadência,

o direito de cobrar da empresa as contribuições devidas, e, depois, comprova o vínculo mediante justificação, com documentos da própria empresa, fruto de conluio empregado-empresa;

- (d) a mudança do salário-de-contribuição do contribuinte pessoa jurídica que presta serviço profissional a empresa visa coibir os efeitos negativos da seguinte prática, cada vez mais comum: empresa substitui a contratação do empregado pela contratação dessa mesma pessoa, mas como pessoa jurídica especialmente constituída para essa finalidade, conseguindo, assim, livrar-se da contribuição patronal para a Previdência;
- (e) a extinção da sub-rogação objetiva anular a ação dos intermediários “laranjas” que descontam e não recolhem as contribuições dos produtores rurais e a sonegação decorrente da informalidade nas operações de venda, passando os produtores a recolher suas contribuições juntamente com as descontadas de seus empregados; ao mesmo tempo, para incentivar a formalização dos empregos no campo, busca-se instituir mecanismo de crédito de parte das contribuições descontadas e recolhidas dos trabalhadores para compensar as devidas pelo empregador;
- (f) com relação à contribuição patronal substitutiva para toda a cadeia de execução de obras públicas, o que se espera é reduzir a alta sonegação existente, substituindo a contribuição patronal sobre folha de salários por uma contribuição específica sobre o valor do contrato de empreitada global;
- (g) o estabelecimento de carência mínima para pensão, auxílio-reclusão e salário-maternidade de domésticas busca coibir os abusos que têm sido verificados, como, por exemplo, inscrição de segurado em estado terminal ou já condenado à prisão e de empregada doméstica no final da gravidez;
- (h) a exigência de comprovação de regularidade perante a Previdência Social para fins de dedução dos gastos com previdência complementar para efeito de IR cumpre o objetivo de aumentar a cobertura previdenciária junto a profissionais de classe média alta;
- (i) a modificação da Lei de Execuções Fiscais visa tornar a penhora de renda do devedor um procedimento normal nas execuções fiscais;

- (j) por fim, o encontro de contas na liquidação de precatórios judiciais visa evitar o pagamento a quem deve ao próprio Tesouro Nacional e ao INSS.

Conforme pode ser observado, é realmente extensa a pauta legislativa da atuação do Governo na área da Previdência Social. Ao que parece, o Governo está apenas esperando a aprovação da Reforma da Previdência para iniciar outra etapa, qual seja: aperfeiçoamento da legislação infraconstitucional. Resta-nos, pois, aguardar e iniciar estudos, análises, debates e reflexões que nos auxiliem a efetivamente somar esforços em prol do estabelecimento de uma Previdência Social justa, solidária e financeiramente equilibrada.

Com efeito, de modo pertinente, o senador Sérgio Cabral vislumbrou a ausência, no Ofício S/14, de uma política administrativa voltada ao bom atendimento dos cidadãos que buscam os serviços do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bem como do saneamento do Instituto da grave corrupção que o assola, notadamente no Estado do Rio de Janeiro e dos históricos desvios dos recursos da Previdência Social para realização de grandes obras, como a Transamazônica, Usina Nuclear e Ponte Rio-Nitéroi. Nas palavras do senador Sérgio Cabral:

“(...)

O documento é da maior importância para nós, senadores, para esta Comissão e para o acompanhamento do trabalho desse ministério tão precioso para os brasileiros.

No meu Estado, o serviço do INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social – é o pior ou um dos piores do Brasil. No meu Estado, o grau de corrupção, envolvendo até alguns políticos do meu Estado, o grau de barbaridade no atendimento a um número significativo de aposentados e pensionistas da Previdência Social é impressionante.

Percebo que, no relatório, há uma grande preocupação com a moralização, com a busca dos créditos, com o aumento da arrecadação e com o enfrentamento da corrupção, da incompetência e dos desmandos que ocorrem na Previdência Social deste País há muitos anos. Por outro lado, não vejo uma preocupação com a prestação do serviço. Senti a ausência neste relatório, apresentado pelo Ministério da Previdência Social, da prestação do serviço ao segurado, na modernização dessa relação, na humanização e na eficiência dessa relação e também

na agilização do pagamento devido a muitos segurados que o Ministério da Previdência Social não providencia. Matérias que transitam em julgado, não há mais como recorrer e não são pagas.

Também não noto uma preocupação com a correção desse poder aquisitivo. (...)

A Previdência Social, ao longo de sua história, foi assaltada para construir Brasília, a Transamazônica, a ponte Rio-Nitéroi e a usina nuclear. Os recursos da Previdência Social foram ‘assaltados’ ao longo da história. (...)”.

De fato, sob todos os pontos de vista são pertinentes as observações feitas, seja porque socialmente a Previdência Social é de uma importância ímpar para a população brasileira, notadamente de baixa renda, pois são os maiores usuários do sistema previdenciário; seja, até mesmo, porque a Administração Pública está subordinada ao princípio da eficiência, insculpido no “*caput*” do art. 37 da Constituição Federal.

Por seu turno, o senador Flávio Arns detectou um aspecto muito importante no bojo das principais propostas do MPS, qual seja: a intenção de transferir atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para outros órgãos, de forma que os quesitos para efeito de imunidade passem a ser comprovados pelos órgãos arrecadadores das contribuições isentadas e a análise da contabilidade fique a cargo de auditores fiscais e do TCU.

O senador Flávio Arns após aduzir sobre a diferença entre previdência social e assistência social, questiona justamente o papel desempenhado pelo Ministério da Previdência Social acerca do reconhecimento pelo CNAS das entidades filantrópicas - como de utilidade pública ou de relevância social, ofertando uma interpretação equivocada da lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em última análise o senador aduz que a sociedade, que encontra-se representada no CNAS, exercendo o controle social sobre tais entidades, perde o poder, frente a uma visão fiscalista de tolhimento da assistência social.

III – CONCLUSÃO

As considerações apresentadas evidenciam que a iniciativa do Ministério da Previdência Social, de encaminhar para ciência e análise o documento “metas 2003”, é digna de louvor.

Aliás, o presente ofício serve de início para os debates legislativos, de modo que quando tais medidas forem ofertadas ao Congresso Nacional, este vigilante, e sobre algo concreto, pode questionar a eficácia, conveniência e oportunidade de uma ação dessa jaez.

Nesses termos, a conclusão é pela ciência e arquivamento do documento, com as ressalvas acima identificadas.

Sala da Comissão,

Senador ANTONIO CARLOS VALADARES, RELATOR

,PRESIDENTE