



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 287/16 – Reforma da Previdência.

EMENDA Nº à PEC 287/2016 (Lincoln Portela e outros)

Acrescente-se e altere-se à PEC 287, de 2016, os seguintes artigos:

“Art Não se aplica o disposto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social de que trata o art. 195 da Constituição Federal.

§ 1º. O Conselho Nacional de Seguridade Social, órgão colegiado responsável pela gestão quadripartite da seguridade social nos termos do art. 194, VII da Constituição, aprovará, anualmente, nos termos da Lei, a proposta orçamentária da seguridade social a ser submetida ao Congresso Nacional, e promoverá a fiscalização e acompanhamento da sua execução.

§ 2º Serão contabilizados, em contas específicas, os valores de renúncia fiscal decorrentes dos regimes simplificados de tributação, regimes especiais de tributação, isenções e benefícios fiscais que impliquem em redução de receitas dos tributos de que trata o “caput”, cabendo ao Tesouro Nacional o seu integral ressarcimento à seguridade social no trimestre subsequente.

§ 3º A fiscalização e o controle da arrecadação das contribuições referidas no “caput” caberá à Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio de órgãos especializados dotados de carreiras específicas e quadro de pessoal adequado, assegurado aos seus auditores-fiscais o amplo acesso a todas as bases de dados e registros da atividade econômica das empresas e contribuinte.

Art. A partir do exercício financeiro subsequente à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, o art. 195 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 195.....

.....

§ 7º. As entidades beneficentes com finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 287/16 – Reforma da Previdência.

quando atenderem às exigências estabelecidas em lei ordinária, serão isentas de contribuição para a seguridade social.

.....

§ 14. O direito da seguridade social apurar e constituir seus créditos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a”, e II, extingue-se após o decurso do prazo igual ao da carência para o gozo dos benefícios de aposentadoria voluntária de que trata o art. 201, contado do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o crédito poderia ter sido constituído, ou da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, a constituição de crédito anteriormente efetuada, não se aplicando o disposto no art. 146.”

JUSTIFICAÇÃO

Desde a vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, permanece sem efetividade a previsão de que a gestão da seguridade social deveria se dar mediante colegiado quadripartite, com a participação de trabalhadores, aposentados e pensionistas, empregadores e governo.

Na ausência dessa instância de controle social, tem se avolumado problemas que afetam a gestão e a saúde financeira da seguridade social e da previdência em especial como o desvio de recursos de suas fontes de custeio, definidas no art. 195 da Constituição, para finalidades estranhas, subvertendo o **caráter sinalagmático** das contribuições sociais, onde o que se paga deve reverter em benefícios específicos a elas associados.

Assim, a sucessiva aprovação da Desvinculação de Receitas da União por meio de emendas constitucionais das quais a mais recente e em vigor até 2023 é a EC nº 93, de 2016, permite que bilhões e bilhões de Reais, a cada ano, sejam desviados da seguridade social, assegurando-se, apenas, que sejam pagas as despesas do Regime Geral da Previdência Social. No ano de 2017, segundo a Nota Técnica Conjunta nº 6, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF, os recursos desvinculados totalizam



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 287/16 – Reforma da Previdência.

R\$ 119,0 bilhões, dos quais **R\$ 111,8 bilhões** proveem de contribuições sociais; R\$ 4,7 bilhões, de contribuições econômicas; e R\$ 2,3 bilhões, de taxas.

Contudo, é exatamente nesse ponto que reside a falácia do “déficit” da Previdência, pois as suas receitas de contribuições sobre a folha de pagamentos são vinculadas ao pagamento dos benefícios, e o Tesouro assegura o pagamento dos benefícios, mas esconde-se o volume de recursos que deixam de ser carreados à seguridade de suas demais fontes de custeio. Daí, a tese de que a Previdência é insustentável, visto que suas receitas de contribuições sobre a folha de pagamentos são, conforme apontam os dados do Governo, inferiores às despesas com benefícios. Em 2015, segundo o Boletim Estatístico da Previdência, o saldo negativo assim apurado foi de R\$ 87,9 bilhões.

Ocorre que, se computados todos os gastos da seguridade social, e também as suas receitas, verifica-se a ocorrência não de *deficit*, mas de superavit, como demonstram os dados a seguir.

Receita e Despesas da Seguridade Social – sem DRU – 2011-2015

(em milhões de R\$)	2010	2012	2013	2014	2015
Receitas	458.144	595.788	651.099	687.829	694.231
Despesas	404.191	512.592	574.653	635.092	683.061
Saldo	53.953	82.836	76.446	55.737	11.170

Fonte: ANFIP, com base em dados do SIAFI e MPS

Dessa forma, impõe-se **vedar, expressamente, a aplicação da DRU sobre as receitas da seguridade social**, e, ainda, **efetivar e empoderar o Conselho Nacional de Seguridade Social** para que atue de forma efetiva na formulação da proposta orçamentária da Seguridade e acompanhamento de sua execução.

Outro aspecto é a **caixa preta das renúncias fiscais** que reduzem a arrecadação da Seguridade, e em particular da Previdência Social. Se o Governo, para assegurar seus propósitos de política econômica, concede



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 287/16 – Reforma da Previdência.

benefícios fiscais e isenções que afetam o caixa da seguridade, deve ressarcir-lo de forma imediata, evitando que haja qualquer desvio indireto de recursos.

O caso do SIMPLES NACIONAL, das entidades filantrópicas e exportações agrícolas é um exemplo gritante: o governo federal abriu mão de mais **de R\$ 39,15 bilhões em receitas da Previdência Social em 2015** por conta de renúncias de contribuições concedidas a micro e pequenas empresas, entidades filantrópicas e exportadores agrícolas. **Em 2017, a previsão é de uma renúncia de mais de R\$ 43,6 bilhões!**

Já o impacto das desonerações tributárias de receitas previdenciárias, decorrente da substituição da contribuição sobre a folha de pagamento por contribuição sobre o faturamento, **impactou negativamente o caixa previdenciário em 2015 em R\$ 25,2 bilhões. Em 2016, foram R\$ 15,2 bilhões. E, em 2017, a estimativa é de R\$ 17 bilhões**, de acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional de outubro de 2016.

Somadas, em 2017, as renúncias de receitas previdenciárias somarão pelo menos cerca de **R\$ 62 bilhões**.

E, se tomado o **conjunto de renúncias fiscais de todas as receitas da seguridade social**, atinge-se a astronômica quantia **de R\$ 151 bilhões, em 2017**, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual.

Assim, se tais isenções e renúncias fiscais fossem compensadas adequadamente pelo Tesouro Nacional a diferença entre receitas e despesas, apenas na Previdência, cairia pela metade. De todas essas renúncias, a PEC 287/2016 enfrenta, **apenas**, a isenção de contribuições sobre faturamento concedidas a empresas exportadoras, que é extinta.

Por fim, não é possível considerar que se possa fiscalizar e arrecadar adequadamente tais receitas sem que haja um quadro competente, qualificado, com funções privativas de Auditoria-Fiscal, experiente e dotado de meios tecnológicos e de acesso a dados e informações adequados.

Todas essas necessidades, porém, vem sendo subestimadas na estrutura governamental criada, pretensamente, para promover a eficiência da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 287/16 – Reforma da Previdência.

arrecadação. Desde a sua criação, em 2006, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que absorveu as funções antes a cargo do INSS nessa área e os antigos Auditores-Fiscais da Previdência Social e cargos de apoio, vem relegando a segundo plano a fiscalização de contribuições sociais e previdenciárias em particular, destinando a essa finalidade, atualmente, **menos de um quarto do total de Auditores-Fiscais que, até 2006, atuavam nessa tarefa no âmbito da Previdência Social.**

Assim, é preciso que seja dada nova ênfase à Auditoria-Fiscal no âmbito das receitas da seguridade social, mediante um comando constitucional expresso que determine a qualificação plena e priorização dessa tarefa no âmbito da Administração Tributária.

Por fim, é necessário enfrentar dois problemas decorrentes da incompleta redação do art. 195 da Constituição, relativos, ainda, às receitas da seguridade social.

Primeiramente, demanda redação que contemple a atual situação o art. 195, § 7º, o qual atualmente apenas prevê a isenção de contribuição previdenciária para entidades de assistência social. A Lei nº 12.101, de 2009, porém, assegura tal isenção a “entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de **assistência social, saúde ou educação**”, ou seja, caracteriza como assistência social o que, com efeito, não o é, no atual contexto da seguridade social e dos direitos sociais previstos na Constituição. Ademais, contraria o disposto no art. 150, § 6º, que requer que “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica”, o que gera fragilidade jurídica aos contemplados pela Lei 12.101.

Assim, propomos **nova redação ao § 7º**, que terá o efeito de reduzir demandas judiciais decorrentes da confusão estabelecida a respeito da natureza jurídica do instituto, deixando claro tratar-se de uma isenção condicionada à observância de exigências estabelecidas em lei, facilitando, ainda, a aplicação dos critérios legais que justificam a inclusão dessas entidades no subsistema de seguridade social, quando da efetiva prestação de serviços de saúde, assistência social e, transversalmente, de educação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 287/16 – Reforma da Previdência.

Ademais, propomos a inclusão de **novo parágrafo no art. 195**, de modo a afastar a prescrição quinquenal e assegurar que os créditos previdenciários possam ser constituídos durante **período igual ao que for fixado para a carência da aposentadoria voluntária**.

Originalmente, a Lei nº 3.087, de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social, previa que em seu art. 144 que o direito da Previdência Social de receber ou cobrar as importâncias que lhes sejam devidas, prescreveria em **trinta anos**.

A Lei nº 8.213, de 1991, porém, fixou em **dez anos** esse prazo de prescrição, mas tal disposição foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos termos da Súmula Vinculante nº 8, por contrariar o disposto no art. 146, inciso III, “b”, que remete a Lei complementar dispor sobre “obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários”.

Assim, não sendo promovida a cobrança em apenas cinco anos, prescreve o direito de a previdência executar o devedor. Contudo, **o direito decorrente do não recolhimento será exercido apenas no longo prazo**, em regra, ou seja, após cumprido, pelo menos, a carência exigida para o benefício. A PEC 287/2016 estabelece tal carência em vinte e cinco anos.

A presente proposta, assim, afasta a subordinação do tema ao art. 146 da Constituição, estabelecendo que as contribuições previdenciárias poderão ser cobradas em **prazo igual ao da carência para aposentadoria voluntária**. Caso acatada proposta que implique em prazo de carência inferior, prevalecerá esse prazo. Desse modo, se estará conferindo critério equitativo para receitas e despesas, em favor do interesse público.

De modo a elidir questionamentos quanto à anterioridade tributária anual, que é cláusula pétrea da Constituição de 1988, propomos que ambas as regras vigorem a partir do exercício subsequente à promulgação da Emenda.

Sala de Sessões, de fevereiro de 2017.

Lincoln Portela
Deputado Federal

