

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ALEX DUARTE SOTRATTI

**ANÁLISE DAS PRINCIPAIS REFORMAS DA PEC 287 E A INEXISTÊNCIA DE
SEU DÉFICIT**

UBERLÂNDIA - MG

2018

ALEX DUARTE SOTRATTI

**ANÁLISE DAS PRINCIPAIS REFORMAS DA PEC 287 E A INEXISTÊNCIA DE
SEU DÉFICIT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Uberlândia como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Jean Carlos Barcelos Martins

UBERLÂNDIA

2018

ALEX DUARTE SOTRATTI

**ANÁLISE DAS PRINCIPAIS REFORMAS DA PEC 287 E A INEXISTÊNCIA DE
SEU DÉFICIT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Uberlândia como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Banca de Avaliação:

Prof. Ms. Jean Carlos Barcelos Martins (FADIR – UFU) Orientador

Professor UFU
Membro avaliador

Professor UFU
Membro avaliador

UBERLÂNDIA

2018

RESUMO

Há vários anos se ventila na mídia em geral que a previdência é deficitária. Tais afirmações são baseadas em dados elaborados pelo Governo Federal, que aponta um déficit crescente da previdência, ocasionado preponderantemente pelo envelhecimento da população, que faz com que os recursos para a previdência sejam cada vez menores e sua retirada cada vez maior.

Outra causa apontada para o problema é o fato de que os servidores públicos terem privilégios em relação aos trabalhadores que contribuem para o INSS, o que deveria ser reformado.

Diante de tal situação, a solução encontrada pelo governo e sua base aliada foi de elaborar uma pec (proposta de emenda à constituição) visando a reforma previdência, ajustando dessa forma os desequilíbrios do sistema.

A solução encontrada foi apontada como falaciosa por especialistas, professores, servidores públicos que lidam diretamente com a previdência, como Auditores Fiscais da Receita Federal. Segundo eles a previdência é superavitária na maioria dos anos, somente apresentando um déficit no ano de 2016 (último ano que foi feito o estudo). A reforma seria na verdade não uma forma de solucionar os possíveis problemas da previdência, e sim um processo de retirada de direitos, um verdadeiro retrocesso social de um governo que só enxerga como sujeitos de direitos os mais abastados.

O dado trabalho tem como escopo apresentar os principais conceitos de previdência, seu histórico e seus regimes. Adiante também será apresentado os principais pontos da reforma. Por fim há uma análise sobre o cálculo que o governo faz das contas da previdência e a conta realizada pela ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) e também alternativas a reforma da previdência.

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Reforma da Previdência. Inexistência de Déficit.

ABSTRACT

For several years it has been reported in the media in general that pensions are deficient. These assertions are based on data prepared by the Federal Government, which points out a growing deficit of social security, caused mainly by the aging of the population, which causes the resources for social security to become smaller and more and more withdrawn.

Another cause pointed to the problem is the fact that public servants have privileges in relation to the workers who contribute to the INSS, which should be reformed.

Faced with such a situation, the solution found by the government and its allied base was to elaborate a PEC (proposed amendment to the constitution) aimed at the pension reform, thus adjusting the imbalances of the system.

The solution found was pointed out as fallacious by experts, teachers, public servants who deal directly as welfare, as Tax Auditors of the Federal Revenue. According to them the pension and surplus in most years, only presenting a deficit in the year 2016 (last year the study was done). Reform would in fact not be a way to solve the possible problems of social security, but a process of withdrawal of rights, a real social retrogression of a government that only sees as subjects of rights the most affluent.

The purpose of this work is to present the main concepts of social security, its history and its regimes. The main points of the reform will also be presented below. Finally, there is an analysis on the calculation that the government makes of the social security accounts and the account made by ANFIP (National Association of Tax Auditors of the Brazilian Federal Revenue Service) and also alternatives to the pension reform.

Keywords: Social Security law , Reform of Social Security There Is No Deficit.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	09
1.1 Histórico Mundial	09
1.2 Histórico Brasileiro	10
1.3 Definição de seguridade social.....	13
1.3.1.Saúde	14
1.3.2 Assistência social	14
1.3.3. Previdência social	15
1.4. Regimes da previdência social	15
1.4.1. Regime geral de previdência social –RGPS.....	16
1.4.2. Regime Próprio de PrevidênciaSocial	17
1.4.3. Regime de Previdência Complementar	18
2 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC 287)	19
2.1 Conceito de PEC	19
2.2. Pec 287	19
2.2.1. Envelhecimento da população brasileira	20
2.2.2. Relação do envelhecimento da população com a reforma da previdência na ótica governista	21
2.2.3. Déficit da previdência	21
2.3. Substitutivos e emenda aglutinativa	22
2.4. Alterações advindas da PEC	23
2.4.1. Requisitos para aposentadoria antes e depois da PEC	23
2.4.2. Aposentadoria especial	26
2.4.3. Cálculo do valor do salário de benefício	27
2.4.4. Pensão por morte	27
2.4.5. Exclusão da DRU	29
2.4.6. Aposentadoria do trabalhador rural	29
2.5. O que a PEC não alterará mais?	31
2.5.1. LOAS/BPC	31
3 RAZÕES PARA NÃO REFORMAR A PREVIDÊNCIA	32
3.1.Déficit da previdência	32
3.1.1. Cálculo do governo e do TCU	33
3.1.2. Cálculo da ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil)	37
3.2. Renúncias de receita da seguridade social	44
3.3. Pagamento indevido de benefícios e fraudes.....	45
3.4. Sonegação e inadimplência	47
3.5. O princípio do não retrocesso social	50
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

Após o impeachment da ex-presidente Dilma Rouseff em 31 de agosto de 2016, e a posse do até então vice-presidente Michel Temer, os contornos políticos se alteraram profundamente. Temas que até então eram somente pautas de debates sobre a necessidade de mudança ganharam força para que se concretizassem. Entre esses temas citados está a reforma da previdência. A pec 287, que trata justamente dessa reforma, foi protocolada na Câmara dos Deputados dia 5 de dezembro de 2016, porém por conta da intervenção federal no Rio de Janeiro a proposta só pode ser votada com o seu término, o que deve ocorrer no início de 2019. Para o governo essa reforma é extremamente necessária, já que é um complemento da pec 241 que limitou os gastos públicos.

O motivo que levou o governo a tocar em um ponto tão sensível como a previdência, que afeta diretamente milhões de brasileiros, foi o fato de haver um suposto déficit, que segundo o Ministro Chefe da Casa Civil Eliseu Padilha se a reforma não for feita, em 2024 o Orçamento da União comportará apenas despesas com folha de pagamento, Previdência, saúde e educação.

Devido a relevância do tema, e ao fato de que grande parte da população brasileira será afetada por tais mudanças, se faz mister uma análise detalhada da pec 287/16, verificando o que será mudado, bem como as consequências dessas mudanças.

O direito previdenciário como um todo está presente no cotidiano da população brasileira. Basta auferir remuneração para que haja a obrigatoriedade de contribuição, criando um vínculo entre o indivíduo e a previdência. Dado essa enorme repercussão social sobre o tema, se faz necessário uma análise profunda sobre as alterações pretendidas: se são viáveis, os impactos diretos na vida do trabalhador, qual conduta ter diante de tais mudanças. Portanto, não somente será realizada uma análise da reforma em si, mas também seus impactos na vida do trabalhador e o norteará para uma futura tomada de decisão para garantir uma velhice tranquila e digna.

No primeiro capítulo serão abordados os aspectos mais elementares do direito previdenciário, passando pela sua história no Brasil e no Mundo, conceituação, a diferença entre previdência e seguridade e os regimes

previdenciários, essenciais para entender o debate sobre a existência ou não do déficit previdenciário.

No segundo capítulo inicialmente é abordado o conceito de pec, bem como o teor da pec 287 que trata especificamente da reforma da previdência, tema central da obra em tela. Sequencialmente são citadas suas emendas e o teor da proposta final apresentada e suas principais alterações no texto constitucional.

No terceiro capítulo será apresentado a problemática crucial do trabalho. Será debatido as contas da previdência tanto na visão do governo como na visão dos especialistas que contribuíram com a CPI da previdência, chegando à conclusão de se elas são ou não deficitárias. Também serão discutidos temas sensíveis como renúncias, sistema de refinanciamento (REFIS), sonegação, fraudes/inadimplementos, revelando que esses problemas afetam de forma letal as contas da previdência.

1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nesse primeiro capítulo será apresentada a evolução história da previdência social, abordando os motivos para que essa proteção viesse a surgir, bem como sua evolução legislativa no Brasil e no Mundo até chegar nos dias atuais.

Em seguida será abordado o conceito de seguridade, bem como os ramos que a compõe e os tipos de regime previdenciário.

1.1 Histórico Mundial

A preocupação do Estado em proteger os indivíduos contra infortúnios somente ocorreu no século XIX, em um cenário caótico, o qual os trabalhadores começaram a se revoltar por melhores condições de trabalho e de subsistência. Segundo Bismarck (citado por Lazzari, 2014, p. 57): “Por mais caro que pareça o seguro social, resulta menos gravoso que os riscos de uma revolução¹”. Nota-se que o surgimento das primeiras leis previdenciárias foi uma medida usada para evitar as revoluções sociais, e não pelo pensamento de que eram necessárias para garantir uma maior qualidade de vida para os doentes e idosos.

Nesse contexto, foram editadas as primeiras leis previdenciárias na Alemanha. Em 1883 Otton Von Bismarck instituiu o seguro doença. No ano seguinte, implementou a cobertura compulsória para os acidentes de trabalho e em 1889 o seguro invalidez e velhice².

Nesse momento o Estado passa a assumir o importante papel de organização e gestão dos benefícios custeados por contribuições recolhidas de forma compulsória pelas empresas. Esse sistema foi apelidado de Bismackiano e tem 2 principais premissas: a contributividade e a compulsoriedade, que também são a base do sistema previdenciário brasileiro.³

Nesse diapasão Moraes Filho mostra o novo papel do Estado no fim do século XIX:

¹BISMARCK, apud Castro, Carlos Alberto Pereira de; Lazzari, João Batista. Manual de direito previdenciário 16. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 57.

²KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 45

³Ibidem, p. 45

Abandonou o Estado, nestes últimos três quartos de século, o seu papel negativo, absenteísta, ausente, para se transformar em Estado positivo, procurando conscientemente equilibrar as forças econômicas da sociedade, mitigando as consequências do próprio princípio individualista de produção. (...) Interveio decididamente no domínio econômico e no mercado de mão de obra, com novos princípios de Estado de direito e de bem-estar⁴.

Apesar da Alemanha ser a pioneira a promulgar leis previdenciárias, a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a tratar do tema, o que se repetiu logo em seguida com a Constituição de Weimar de 1919⁵.

1.2 Histórico Brasileiro

O seguro social no Brasil era privado nos seus primórdios, somente posteriormente o Estado passa a exercer o seu poder intervencionista nessa área. As primeiras entidades que integravam esse sistema foram as Santas Casas da Misericórdia, como a de Santos (1543) e Montepio Geral do Servidores do Estado – Montegeral (1885), que foi a primeira previdência privada do Brasil⁶.

A Constituição de 1824 trouxe no seu artigo 179, XXXI os chamados “socorros públicos”, sendo a primeira norma Constitucional a tratar da seguridade.

A Constituição de 1891, trouxe a previsão de aposentadoria por invalidez para os servidores públicos, sendo custeada pela União. Pelo fato de só atingir uma determinada categoria, não se pode falar que esse foi o marco universal da previdência.

A doutrina entende que o marco da previdência social brasileira foi a Lei Eloy Chaves (decreto legislativo 4.682, de 24/01/1923). Essa lei criou as chamadas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) para empregados das empresas ferroviárias. Assegurava, dessa forma, a aposentadoria dos trabalhadores e pensão a seus dependentes em caso de morte do segurado, além da assistência médica e diminuição dos custos dos medicamentos. Segundo Stephanes:

⁴MORAES FILHO, Evaristo de e MORAES, Antônio Carlos Flores de. Op. cit., p. 48.

⁵KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 45.

⁶Ibidem p. 46.

muitas vezes não se atingia o número necessário de segurados para o estabelecimento de bases securitárias – ou seja, um número mínimo de filiados com capacidade contributiva para garantir o pagamento dos benefícios a longo prazo. Mesmo assim, Eloy Chaves acolheu em sua proposta dois princípios universais dos sistemas previdenciários: o caráter contributivo e o limite de idade, embora vinculado a um tempo de serviço⁷.

O sistema brasileiro, delineado pela Lei Eloy Chaves, muito se assemelhava ao modelo Alemão de 1883 (Bismarckiano) por três fatores:

a) O sistema era de caráter obrigatório; b) tanto o trabalhador como o Estado deviam contribuir, sendo que este último também tinha o papel regulamentação e de supervisão do sistema e c) um rol de prestações definidas em lei, a fim de proteger o trabalhador em situações de incapacidade temporária, ou em caso de óbito⁸.

Na década de 20 as CAP's expandiram e atingiram outros ramos como dos portuários e marítimos. Perceba que essas caixas eram mantidas pelas próprias empresas, cada uma possuía a sua.

As caixas de aposentadorias e pensões mantinham a administração e a responsabilidade do sistema previdenciário nas mãos da iniciativa privada, sendo o Estado apenas o responsável pela criação das caixas e pela regulamentação de seu funcionamento, de acordo com os procedimentos previstos na legislação⁹.

Já na década de 30, as diversas CAP's existentes no país se reuniram nas chamadas IAP's (institutos de aposentadoria e pensão). Esses institutos, diferentemente das caixas, eram organizados por categoria profissional, dessa forma abrangiam muito mais segurados, criando um sistema mais robusto.

⁷STEPHANES, Reinhold. Reforma da previdência sem segredos. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 94

⁸PEREIRA NETTO, Juliana Pressotto. A Previdência Social em Reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: LTr, 2002, p. 36.

⁹Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil>
Acesso em: 26/3/2018

A Constituição de 1934 teve grande impacto na seara da seguridade social ao ser a primeira a prever a tríplice forma de custeio: Governo, empregadores e empregados¹⁰.

Em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Essa nova legislação permitiu unificar os critérios para concessão dos benefícios, o que até então ficava a cargo de cada IAP'S. Em 1967, todos os IAP'S foram unificados, surgindo então o INPS (Instituto Nacional da Previdência Social), devido ao déficit de vários institutos classistas.¹¹

Os trabalhadores rurais, até então excluídos dos direitos previdenciários passam a gozar deles com a edição da Lei complementar 11/71, criando o PRORURAL, que deu efetividade ao chamado FUNRURAL, que por falta de verbas não pode ser efetivado como a legislação previa. Logo em seguida, em 72, os empregados domésticos são inseridos também no sistema.

Em 1977 foi criado o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, o qual seria responsável por gerir a área da previdência, assistência e a saúde. Seus principais órgãos eram:

INPS: Instituto Nacional de Previdência Social – responsável pela Administração dos Benefícios; IAPAS: Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – era responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições; DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – responsável por gerir o sistema de informática da previdência.

Sendo que atualmente, somente o DATAPREV continua existindo, as demais foram extintas.

A Constituição de 1988 foi a que juntou os 3 ramos da seguridade social: a saúde, a assistência e a previdência. Segundo as palavras de LAZZARI:

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema de Seguridade Social, como objetivo a ser alcançado pelo Estado brasileiro, atuando simultaneamente nas áreas da saúde, assistência social e previdência social, de modo que as contribuições sociais passaram a custear as ações

¹⁰CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário 16. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 104.

¹¹CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário 16. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 107.

do Estado nestas três áreas, e não mais somente no campo da Previdência Social¹²

Em 1990 a lei 8.290 criou o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, com a junção do INPS, que administrava os benefícios, com o IAPAS, que cuidava da arrecadação, fiscalização e cobranças das contribuições dos segurados e dependentes do RGPS (regime geral de previdência social). Em 2007 com o advento da Lei 11.457, houve uma mudança nas atribuições: a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) passou a arrecadar, fiscalizar, cobrar, aplicar sanções e regulamentar as matérias ligadas ao custeio da seguridade social. Portanto, o INSS atualmente só é responsável pela administração dos benefícios¹³.

Em 1991 foram publicadas as Leis 8.212¹⁴ e 8.213¹⁵. A primeira versa sobre o custeio da Seguridade social, já a segunda trata dos benefícios e serviços, incluindo os benefícios por acidentes de trabalho.

1.3. Definição de seguridade social

A Constituição traz em seu artigo 194¹⁶ como definição da seguridade social “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar o direito à saúde, à previdência e à assistência social”.

Da redação desse artigo infere-se que a seguridade social é gênero do qual são espécie a saúde, previdência e assistência social, formando uma espécie de tripé.

É facilmente perceptível a relação entre essas áreas. A saúde tem como objetivo reduzir o número de pessoas doentes e, por consequência, o número de segurados que irão necessitar da aposentadoria por invalidez. Nesse mesmo giro, investir na previdência social significa que mais pessoas conseguirão aposentador na sua velhice e não precisarão da assistência social.

¹²Ibidem p. 110

¹³CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário 16. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 113.

¹⁴Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm Acesso em 25/2/2018

¹⁵Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em 25/2/2018

¹⁶Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 25/2/2018

Apesar dos 3 ramos estarem ligados como foi demonstrado acima, existem diferenças sensíveis entre eles:

1.3.1. Saúde

Para ter acesso a saúde basta estar no Brasil, até mesmo os estrangeiros que não residem aqui têm o direito de usufruir da saúde, caso esteja no território brasileiro. Isso ocorre, pois, a saúde independe de pagamento e é irrestrito, ou seja, não precisa de uma contraprestação para dela usufruir.

Segundo o artigo 196¹⁷ da Constituição: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, e ao **acesso universal e igualitário**(grifo nosso) às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

O SUS (Sistema Único de Saúde) é o responsável pela administração da saúde e é financiado com recursos e orçamentos da seguridade social feitos pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, principalmente. Por exemplo, a União é obrigada a destinar no mínimo 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro (art. 198, §2º, I, CF/88).

1.3.2 Assistência social

Assim como a saúde, a assistência social independe de contribuição à seguridade social, porém é necessário que se enquadre em requisitos objetivos para dela fazer jus.

Um dos mais importantes benefícios da assistência garante o direito a um salário mínimo ao idoso e/ou deficiente que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, segundo o artigo 203, V, CF. Trata-se do famoso, BPC (benefício de prestação continuada), tão necessário para uma maior igualdade material.

¹⁷Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 25/2/2018

1.3.3. Previdência social

Tem como premissa o caráter contributivo e a filiação obrigatória (compulsoriedade). Para fazer jus aos benefícios previdenciários como: aposentadorias, auxílio-doença, pensão por morte, entre outros, é necessário contribuir. Além disso, caso uma pessoa aufera renda, formalmente ou não, faz com que essa seja filiada da previdência.

O princípio da solidariedade impõe que os segurados contribuam para o sistema para mantê-lo, porém sem que necessariamente venham a usufruir do sistema e seus benefícios.

1.4. Regimes da previdência social

A previdência possui vários tipos de regimes diferentes sendo no total 3¹⁸: regime geral de previdência social (RGPS), regime próprio de previdência social (RPPS), que são os 2 principais, e os regimes de previdência complementar, que podem ser dos servidores públicos ou previdência privada.

Antes de abordar as principais características de cada tipo de regime se faz necessário definir o que é regime de previdência social e seu ponto de vista financeiro.

Segundo Kertzman (2016, p. 34) “considera-se regime de previdência social aquele que ofereça aos segurados, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte”¹⁹. Portanto, sem que haja a previsão desses dois tipos de benefícios, não se deve falar em regime de previdência.

Os regimes de previdência social podem ser financiados de duas formas: repartição simples e capitalização.

O primeiro deles consiste no depósito das contribuições em um fundo único. Os recursos serão sacados quando um contribuinte fizer jus a um benefício. O regime de repartição simples é adotado pelo RGPS (regime geral de previdência social), que possui caráter público.

¹⁸KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 35

¹⁹Ibidem, p.34

Por sua vez, o regime de capitalização consiste no investimento das contribuições pelos seus administradores. Os rendimentos desse investimento serão utilizados para a concessão de futuros benefícios, na medida em que cada segurado contribuir. Esse tipo de regime é utilizado pelas previdências privadas²⁰.

1.4.1. Regime geral de previdência social – RGPS

Esse regime é organizado pelo estado, de caráter contributivo e compulsório, administrado pelo INSS, cabendo a Receita Federal do Brasil (RFB) arrecadar, fiscalizar e normatizar as contribuições.

Vale ressaltar que a MP 222²¹ de 4/10/2004, que posteriormente converteu na Lei 11.098/05²², conferiu ao Ministério da Previdência Social (atualmente chamado de Ministério do Trabalho e da Previdência Social) as competências do INSS quanto aos tributos, com a implementação Secretaria da Receita Previdenciária (SRP).

A Lei 11.457 publicada em 2007, instituiu a Secretaria da Receita Federal do Brasil, criando a carreira de auditor da receita federal do Brasil e Analista Tributário, dessa forma unificou-se o fisco previdenciário com a Receita Federal para dar mais efetividade a fiscalização dos tributos federais²³.

Portanto, atualmente o INSS é o responsável pela Administração dos benefícios previdenciários do RGPS, enquanto a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) ficou com a arrecadação, fiscalização e cobranças dos tributos previdenciários.

São segurados obrigatórios do RGPS todos aqueles que auferirem renda, ou seja, aqueles que exercem atividade remunerada, sendo esse trabalho formal (com carteira assinada) ou não, em regra, são os trabalhadores da iniciativa privada. Mesmo aqueles que não auferirem renda podem também ser segurados do RGPS, esses são os chamados facultativos. São eles o estudante, o síndico não

²⁰Ibidem, p.34

²¹Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/222.htm Acesso em 27/2/2018

²²Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11098.htm Acesso em 27/2/2018

²³KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 36

remunerado, o estudante, o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa, o bolsista de curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorando.

O segurado do RGPS que aposentar receberá no máximo o chamado teto previdenciário, que é um limite estabelecido. Atualmente o teto está em R\$ 5.645,80 valor que é reajustado todo dia 1º de janeiro. Caso o segurado contribua com o máximo permitido, o seu benefício não ultrapassará esse valor.

1.4.2. Regime Próprio de Previdência Social

Compõe esse regime os servidores públicos da União, dos Estados e dos Municípios. Esses servidores são estatutários, seguem um regime diferenciado dos demais, se diferenciando dos trabalhadores da iniciativa privada.

Os Estados e o Distrito Federal criaram seus próprios regimes, com regras específicas quanto a contribuições e benefícios, porém a grande maioria dos municípios não possuem regime próprio, devendo seguir, neste caso, obrigatoriamente o RGPS.

Os segurados dos regimes próprios não tinham um limite máximo de contribuição como ocorre com os segurados do RGPS. Portanto, contribuía sobre a totalidade da sua remuneração. Com a EC 41/2003²⁴, que reformou a previdência, alterou-se essa regra da contribuição dos servidores públicos. Atualmente aplica-se o teto do RGPS também para essa categoria.

Criou-se em 2012 a previdência complementar para os servidores públicos federais – FUNPRESP. Desde 4/2/2013, os servidores ingressantes no serviço público executivo federal deixaram de contribuir para o RPPS sobre o valor total da sua remuneração, e passaram a contribuir sobre o teto do salário de contribuição do RGPS. Caso queira, o segurado do RPPS pode contribuir para o FUNPRESP sobre valor referente a diferença entre o valor total da remuneração e o teto do RGPS. O segurado pode contribuir até 8,5% sobre o valor que ultrapassar o teto do RGPS²⁵.

²⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm Acesso em 26/3/2018

²⁵KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 40

A mesma sistemática passou a valer para os servidores públicos federais do legislativo, a partir de 7/5/2013, data da aprovação do plano de benefícios e para os do judiciário em 14/10/2013.

1.4.3. Regime de Previdência Complementar

Os regimes de previdência complementar podem ser de dois tipos: dos servidores públicos ou privada.

Como já mencionado anteriormente, os servidores públicos podem fazer a opção pela previdência complementar, visto que não mais contribuem com a totalidade da remuneração auferida, ficando limitados ao teto do RGPS. Portanto o valor que excede ao teto pode ser recolhido para a previdência complementar, mediante prévia e expressa opção do servidor.

Após a edição da lei 13.183²⁶ de 4/11/2015, não há mais a possibilidade de o servidor público federal ingressante optar pela adesão, ou não ao FUNPRESP. Os novos servidores são automaticamente inscritos desde a data da sua entrada.

A previdência complementar privada tem caráter facultativo, podendo ser dividida em 2 categorias: fechada e aberta.

As de caráter fechado são restritas as empresas, somente alcançados os que tem algum vínculo com elas. As abertas normalmente são organizadas por instituições financeiras como: BrasilPrev, HSBC previdência, e são disponíveis a todos que quiserem aderir a ela²⁷.

²⁶Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm Acesso em 27/2/2018

²⁷KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 43

2. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO PEC (287)

Nesse capítulo será apresentado o conceito de pec (proposta de emenda à constituição), bem como as principais alterações advindas com a sua propositura, e suas posteriores modificações: o substitutivo apresentado em maio de 2017 e a emenda aglutinativa de novembro de 2017.

2.1. Conceito de pec

Segundo Fernandes²⁸ (2015, p.916): “As emendas constitucionais são espécies normativas primárias que são produzidas mediante procedimento e quórum especial, que uma e uma vez aprovadas agregam ao texto constitucional”. Ao serem aprovadas elas adquirem o status de norma constitucional, sendo passível de controle de constitucionalidade, diferentemente uma norma constitucional originária que foi elaborada pelo constituinte originário.

O artigo 60 da Constituição²⁹ estabelece os legitimados para a propositura da emenda bem como o quórum necessário para sua aprovação. São legitimados a proporem a pec: 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; o Presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Após um desses legitimados proporem a pec, ela deverá ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. Nota-se que tal procedimento é dificultoso, para que haja uma maior segurança jurídica na sociedade.

2.2. Pec 287

A reforma da previdência é um assunto discutido há anos, seja pelo governo federal seja entre os especialistas, sejam eles, advogados que atuam na área, professores, doutrinadores e servidores públicos. Muitos defendem que o sistema previdenciário está defasado não acompanhando as mudanças sociais,

²⁸FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional* .7. ed.– Salvador: Ed. JusPodivm, 2015, p. 916

²⁹Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 3/3/2018:

principalmente quanto ao aumento da expectativa de vida. Essa alegada falta de conexão entre o mundo real previdenciário e a atual legislação vigente tem criado o chamado déficit da previdência, ou seja, está mais se gastando do que arrecadando.

O governo federal alinha-se a essa argumentação de que as leis previdenciárias estão defasadas e que necessitam de iminente alteração, para garantir a viabilidade das aposentadorias no futuro. Os 2 principais argumentos que o governo traz em seu discurso são: o envelhecimento da população brasileira, segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o crescente déficit da previdência.

2.2.1. Envelhecimento da população brasileira

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) realizou em 2016 uma pesquisa sobre a Síntese dos Indicadores Sociais, analisando a condições de vida da população brasileira. Para sua elaboração foi usada o PNAD (Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios) de 2015.

Tal pesquisa apontou para uma rápida taxa de envelhecimento, com aumento expressivo da parcela de idosos e redução dos demais grupos etários. Caso seja mantida essa média, o envelhecimento da população idosa brasileira será mais de duas vezes mais rápido que a média mundial.

No interregno de 2005 a 2015, houve alterações consideráveis na porcentagem de cada faixa etária. A parcela de pessoas de 0 a 14 anos no total da população diminuiu de 26,5% para 21%; as de 15 a 29 anos reduziu de 27,4% para 23,6%. Já na parcela de adultos de 30 a 59 anos subiu de 36,2% para 41% e a de idosos de 60 anos ou mais subiu de 9,8% para 14,3%.³⁰

Os dados do instituto mostram que, na prática, se continuar a crescer da forma que avançou até 2015, a população de idosos no Brasil dobraria em ritmo bem mais rápido do que a fatia de idosos dentro da população mundial. Segundo o IBGE, projeções feitas pelas Nações Unidas preveem que a parcela de idosos na população mundial dobraria em 24,6% em cerca de 55,8 anos. No Brasil, a população de idosos dobraria para 23,5%, levando apenas 24,3 anos³¹.

³⁰Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4794347/envelhecimento-da-populacao-do-brasil-deve-se-acelerar-aponta-ibge>Acesso em: 3/3/2018

³¹Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4794347/envelhecimento-da-populacao-do-brasil-deve-se-acelerar-aponta-ibge>Acesso em: 3/3/2018

Quanto a dependência por faixa etária nota-se que os jovens se tornaram menos dependentes de 2005 a 2015, passando de 41,7 jovens num total de 100 em 2005 para 32,5 em 2015. Já em relação aos idosos essa taxa aumentou de 15,5 para 22,2 para cada grupo de 100 pessoas em idade economicamente ativa³².

2.2.2. Relação do envelhecimento da população com a reforma da previdência na ótica governista

A Previdência é financiada a partir do método tripartido. Segundo artigo 195 da Constituição³³ a seguridade social será financiada pelos recursos provenientes dos orçamentos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, correspondendo a parte do governo; pelos empregadores e pelos trabalhadores.

O fato da população envelhecer impacta diretamente no custo da previdência, pois a população economicamente ativa está diminuindo com o decurso do tempo, e a população que recebe benefícios da previdência está aumentando. Portanto há um escoamento maior de recursos do que um ganho, em outras palavras, o que é arrecadado é menor do que é gasto. Isso cria um desequilíbrio nesse sistema, razão pela qual é crucial que ele seja revisto.

2.2.3. Déficit da previdência

Outro motivo crucial, alegado pelo governo, para a necessidade da reforma da previdência é o fato de haver um déficit, ou seja, o quanto se gasta por ano é superior a arrecadação.

Só em 2016 a previdência apresentou um déficit de R\$ 226,8 bilhões. O INSS foi responsável por R\$ 149,7 bilhões, e os servidores públicos da União por R\$ 77,1 bilhões. Já em 2017 o valor aumentou ainda mais: sendo R\$ 182,4 bilhões do INSS e R\$ 86,3 bilhões dos servidores públicos da União totalizando. Em porcentagens relativas ao PIB (produto interno bruto) o percentual do déficit foi de 2.4% em 2016 passando para 2.8% em 2017³⁴.

³²Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4794347/envelhecimento-da-populacao-do-brasil-deve-se-acelerar-aponta-ibge> Acesso em 3/3/2018

³³Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 3/3/2018

³⁴Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5272353/deficit-da-previdencia-aumenta-para-r-2688-bilhoes-em-2017> Acesso em 3/3/2018

Segundo Marcelo Caetano, secretário da previdência:

“O déficit tem componentes estruturais, como o envelhecimento populacional, e conjunturais, decorrentes das questões relativas ao mercado de trabalho”, observou. [...] mesmo que fossem incluídos os valores referentes às renúncias previdenciárias (Simples, MEI, entidades filantrópicas etc.), o déficit passaria de R\$ 106 bilhões em valores correntes.³⁵

Nota-se, portanto, que esse binômio envelhecimento da população e déficit da previdência é o principal motivo que o governo alega para que a reforma seja feita o mais rápido possível, sob pena de as gerações futuras não conseguirem usufruir dos benefícios da previdência, tais como a aposentadoria.

Nesse contexto, no dia 5/12/16 o deputado Arthur Maia (PPS-BA) apresentou a proposta de emenda à constituição 287 (PEC 287/16), que traz diversas mudanças nas normas previdenciárias.

A pec 287/16 foi alvo de diversas críticas, pois dificultou a concessão dos benefícios previdenciários e também relativos a assistência social, sendo claramente um retrocesso social, principalmente para as classes menos favorecidas.

2.3.Substitutivos e emenda aglutinativa

Como dito anteriormente a reforma da previdência foi duramente criticada por vários setores da sociedade, que a enxergam como injusta, já que tira apenas dos mais pobres e que pouca voz tem na sociedade. Após muita pressão social, o governo, que não tem os votos necessários para que a reforma seja aprovada (são necessários 308), se viu obrigado a fazer alterações no texto, afim de abrandar as alterações proposta anteriormente.

Diante do exposto em 10 de maio de 2017³⁶ a Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A, de 2016

³⁵Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4794347/envelhecimento-da-populacao-do-brasil-deve-se-acelerar-aponta-ibge> Acesso em: 3/3/2018

³⁶Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2119881 Acesso em 4/3/2018

adota o substitutivo proposto no dia 19/4/2017. Essa nova redação como mencionado mitigou as alterações da primeira proposta.

Mesmo com a aprovação do substitutivo pela Comissão Especial, as críticas continuaram. Apesar de alguns avanços, a referida mudança permaneceu desfavorável aos mais necessitados. Com isso, o governo pela segunda vez fez alterações no teor da PEC afim de que ela conseguisse a adesão dos deputados.

No dia 23/11/2018 o relator da reforma da previdência, o deputado Arthur Maia (PPS-BA) apresentou uma nova emenda a pec 287 (emenda aglutinativa)³⁷, com o intuito de garantir o apoio da base aliada na Câmara dos Deputados.

Nos próximos tópicos será abordada a legislação vigente atualmente e as propostas trazidas pela emenda aglutinativa a pec 287.

2.4.Alterações advindas com a PEC

Após fazer uma breve introdução referente ao conceito de pec, bem como trazer a discussão sobre a necessidade da reforma da previdência, estampada na pec 287, faz necessários esmiuçar suas principais alterações.

2.4.1.Requisitos para aposentadoria antes e pós PEC

Atualmente tem-se dois tipos principais de aposentadoria: a aposentadoria por tempo de contribuição e a por idade. Para fazer jus a primeira delas, é necessário contribuir 35 anos, se for homem e 30 anos, se for mulher, caso seja professor há uma redução de 5 anos para ambos os sexos caso atuem na educação infantil, ensino fundamental e médio e ter no mínimo 180 contribuições Já a segunda é necessário que o contribuinte tenha a idade mínima de 65 anos, se for homem, e 60 anos, se for mulher, e ter no mínimo 180 contribuições recolhidas. O trabalhador rural goza de uma redução de 5 anos na idade mínima, portanto pode requerer sua aposentadoria com 60 anos os homens e 55 as mulheres.

Com o avanço da expectativa de vida, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso criou em 1999 o chamado fator previdenciário, que é um

³⁷Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/549603-RELATOR-APRESENTA-NOVA-VERSAO-DA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-PARA-FACILITAR-APROVACAO.html> Acesso em 4/3/2018

mecanismo para tentar evitar as aposentadorias precoces³⁸. O cálculo desse fator é feito com base no tempo de contribuição e a idade do trabalhador no momento da aposentadoria e a expectativa de sobrevida (quantos ainda tem de vida).

Com o fator previdenciário o valor da renda mensal inicial caiu muito, já que ao atingir o tempo de contribuição mínimo muitos já requeriam sua aposentadoria.

“Dados do INSS mostram que a idade média das aposentadorias por tempo de contribuição, para homens, é de 55 anos, e, para as mulheres, de 52 anos. Isso significa que, em média, existe uma redução de 30% no valor do benefício para os homens que se aposentam por tempo de contribuição e de 37% para as mulheres³⁹.”

No final de 2015 a presidente Dilma Rousseff sancionou a L. 13.183⁴⁰ criando um novo cálculo para a aposentadoria, a chamada fórmula 85/95. Trata-se de uma alternativa para os outros tipos de aposentadoria, que continuarão vigendo sem qualquer tipo de alteração.

A vantagem dessa fórmula é que não incide o fator previdenciário sobre ela. Seu funcionamento é bem simples: soma-se a idade da pessoa com o tempo de contribuição para o INSS. A soma deve ser de 85 anos para mulheres e 95 anos para homens. Porém, é obrigatório ter a contribuição mínima de 30 anos para as mulheres e de 35 anos para homens.

Essa fórmula é escalonada, portanto conforme o decurso do tempo a soma da idade da pessoa com a do tempo de contribuição irá aumentar, até chegar, em 2027, a 90 anos para as mulheres e 100 para os homens⁴¹.

Já para fazer jus a aposentadoria no RPPS as regras são as seguintes conforme o art. 40, §1º, III da Constituição Federal: ter 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria e, somado a essas condições: a) 60 anos de idade e 35 de contribuição se homem, e

³⁸Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2015/07/04/entenda-como-funciona-o-fator-previdenciario.htm> Acesso em 26/3/2018

³⁹Disponível em: https://livrodireitoprevidenciario.com/salario_beneficio_calculo Acesso em 13/3/2018

⁴⁰Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm Acesso em: 14/3/2018

⁴¹ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2015/07/04/entenda-como-funciona-a-regra-8595.htm> Acesso em: 14/3/2018

55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher; b) 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição⁴².

A emenda aglutinativa unificou as idades entre o RGPS e o RPPS, porém adotou tempos mínimos diferentes de contribuição. Para o RGPS será necessária uma contribuição de no mínimo 15 anos, recebendo 60% do salário de contribuição, atingindo a integralidade com 40 anos de contribuição. Além do tempo de contribuição mínimo será necessário também ter uma idade mínima que será de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. Para os professores, as regras são as mesmas já descritas, com a diferença da idade: para eles será necessário ter 60 anos, tanto para homens como para mulheres⁴³.

Já os servidores públicos só poderão aposentar com 65 anos de idade, para homens e 62 anos, para mulheres, o mesmo que o RGPS, porém precisarão contribuir 25 anos no mínimo, fazendo jus a 70% do salário de benefício, atingindo a integralidade (100%) com 40 anos de contribuição.

Visando um menor impacto das mudanças, a emenda aglutinativa trouxe as chamadas regras de transição. Foram criadas 4 faixas para as regras de transição: uma para o RGPS, outra para o RPPS, uma para o professor do RGPS e outra para o professor do RPPS. As regras de transição para os contribuintes que pertencem ao RPPS são mais difíceis, uma vez que a idade para ter acesso a elas é maior.

Para fazer jus a regra de transição tanto no RGPS quanto no RPPS são necessários 35 anos de contribuição para os homens e 30 para as mulheres, além de pagar um pedágio de 30% sobre o tempo que faltar para se atingir, 65 anos e 62 anos de idade respectivamente. Em 2020 será aumentado um ano em cada 2, até que as idades máximas sejam atingidas. O que os difere é a idade mínima para se ter acesso a essa regra: para o RGPS é necessário 55 anos para homens e 53 anos para as mulheres. Já no RPPS 60 anos, para os homens e 55 para as mulheres.

Caso o contribuinte seja professor existem regras comuns para o RGPS e o RPPS. São necessários 30 anos de contribuição para os homens e 25 anos para as mulheres, Também deverão pagar 30% de pedágio sobre o tempo que falta para

⁴²KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 569

⁴³Disponível em: <http://contee.org.br/contee/index.php/2017/11/emenda-aglutinativa-mantem-males-da-reforma-da-previdencia/> Acesso em: 26/3/2018

atingir 60 anos. Em 2020 será aumentado um ano em cada 2, até que a idade de 60 anos seja atingida. O que difere os professores do RGPS e RPPS é a idade mínima para fazer jus a essa regra de transição. Para os professores do RGPS é necessário ter 50 anos os homens e 48 as mulheres; e no caso do RPPS 55 anos os homens e 50 as mulheres.

É importante salientar que caso o segurado não tenha os requisitos necessários para usar a regra de transição, a alteração para ele será imediata. Logo, as idades para aposentadoria serão as finais (ex: 65 anos para homem). A progressão de idade é apenas válida para os segurados que se enquadrem nas regras de transição.

2.4.2. Aposentadoria especial

Segundo Kertzman⁴⁴ (2015, p. 406) a aposentadoria especial será devida ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual [...] que tenha o trabalho durante 15,20 ou 25 anos, conforme o caso, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade.

Para se fazer jus a essa aposentadoria é necessário que o segurado seja exposto de forma permanente, ou seja, não ocasional, a agentes químicos, físicos e biológicos, prejudiciais à saúde a integridade física. A relação dos agentes nocivos à saúde será definida pelo Poder Executivo.

Conclui-se que atualmente para a concessão do benefício precisa de 2 requisitos: o segurado deve estar exposto a agente nocivo que lhe prejudique a saúde a integridade física e ter trabalhado por 15, 20 ou 25 anos a depender do grau de nocividade dos agentes.

A reforma da previdência mantém os períodos mínimos trabalhado, de 15 a 25 anos a depender da atividade, porém estipula a idade mínima de 55 anos para fazer jus a aposentadoria especial.

Outra importante alteração foi em relação a conversão de tempo especial em comum. Atualmente é possível que um segurado, que tenha trabalhado parte da sua vida com agentes nocivos, possa converter esse tempo para atividade comum. Porém o art. 15 § 1º da emenda aglutinativa permite que essa conversão possa ser

⁴⁴KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 406

feita até a sua publicação. Após essa data será vedada qualquer conversão de tempo especial para comum.

2.4.3. Cálculo do valor do salário de benefício

Atualmente a média para apuração do valor dos benefícios previdenciários corresponde a 80% do período contributivo com base nos maiores salários de contribuição desde julho de 1994. Através desse mecanismo, previsto no art. 29 da L.8.213⁴⁵ 80% das menores contribuições são descartadas, o que normalmente eleva a média da contribuição.

O artigo 17 da emenda aglutinativa⁴⁶ reformula o cálculo do valor dos benefícios previdenciários. Passa a contar 100% de todo o período contributivo desde julho de 1994. Portanto, não haverá mais o descarte de 80% que havia antes⁴⁷.

2.4.4. Pensão por morte

A pensão por morte é um benefício pago aos dependentes do segurado do INSS, que vier a falecer, aposentado ou não. Trata-se de uma prestação continuada que substitui a remuneração que o segurado recebia.

A pensão por morte é um benefício pago aos dependentes do segurado do INSS, quer vier a falecer, aposentado ou não. Trata-se de uma prestação continuada que substitui a remuneração que o segurado recebia. Segundo o art. 16 da L. 8.213⁴⁸ fazem parte do rol de dependentes os seguintes familiares:

I) O cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave

II) Os pais

III) O irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave

⁴⁵Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 16/3/2018

⁴⁶Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/public/economia/Emenda-aglutinativa-PEC%20287-de-2016.pdf> Acesso em 20/3/2018

⁴⁷Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/notaemendaaglu.pdf> Acesso em: 16/3/2018

⁴⁸Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 16/3/2018

A renda mensal inicial da pensão por morte corresponde a 100% do valor da aposentadoria que o segurado do RGPS recebia ou daquela que ele teria direito de receber, se tivesse aposentado na data do falecimento⁴⁹.

Em caso de falecimento de um dos dependentes, se houver outros na mesma classe a pensão é transferida, não sendo permitido a transferência da pensão de uma classe para a outra. Por exemplo, se os pais recebiam o valor x de pensão por morte, caso um deles faleça, o outro receberá integralmente a pensão. A pensão só é extinta quando não há mais nenhum dependente naquela classe, como preleciona o artigo 77 caput e § 1º, da Lei 8.213/91⁵⁰: a pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos em parte iguais § 1º: reverterá em favor dos demais a parte daquele cujo direito à pensão cessar. Havendo a possibilidade também de acumulação da pensão com morte com a aposentadoria.

A pensão por morte para o segurado do RPPS é diferente. Esta é regulamentada pelo art. 40, §7º da Constituição que estabelece que o valor da pensão por morte será: o valor da totalidade dos proventos do servidor até o limite do valor do teto do RGPS mais 70% do valor que ultrapassar o teto até a remuneração ou aposentadoria do servidor.

Com a reforma da previdência o valor da cota familiar tanto para o RGPS quanto para o RPPS passa a ser o de 50% + 10% por dependente, não podendo ultrapassar 100%⁵¹.

Passa a ser vedada a reversibilidade das cotas aos demais dependentes, o que atualmente é garantido no art. 77, §1º, da Lei 8.213/91⁵². Portanto, caso um dos dependentes faleça, a quota que ele recebia é extinta, não se transferindo para os outros dependentes do mesmo grau.

Existe a possibilidade de cumulação de aposentadoria e pensão por morte até dois salários mínimos, podendo-se optar pelo benefício de maior valor.⁵³

⁴⁹KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário* 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 457

⁵⁰Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 16/3/2018

⁵¹Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/1959-previdencia-a-reforma-que-nao-e-enxuta.html> Acesso em: 16/3/2018

⁵²Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 16/3/2018

⁵³Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/1959-previdencia-a-reforma-que-nao-e-enxuta.html> Acesso em: 16/03/2018

Já não será permitido mais a acumulação de 2 pensões por morte, antes era possível, somente tendo uma exceção prevista no art. 124 da L.8213⁵⁴:

Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social: [...] VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa.

2.4.5. Exclusão da DRU

A famosa DRU é uma sigla que significa desvinculação das receitas da União, ou seja, com base nela o governo poderia desvincular 30% da receita social para outras áreas que julgasse ter mais importância.

A emenda aglutinativa proposta pelo governo prevê em seu art. 21^{55a} a abolição da DRU. Portanto, o governo federal não poderá mais desvincular (atualmente o máximo é de 30%) das receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade social prevista no art. 195.

2.4.6. Aposentadoria do trabalhador rural

A pec apresentada no final de 2016 previa a alteração da idade para concessão da aposentadoria rural. Depois de intensos protestos, o governo retrocedeu dizendo que nenhuma alteração seria feita em tal benefício, porém ao ser analisado o texto da emenda aglutinativa nota-se que serão feitas importantes alterações nesse benefício.

A aposentadoria dos trabalhadores rurais tem peculiaridades dado o fato desse grupo ser mais vulnerável. Para fazer jus a aposentadoria rural o segurado deve possuir 60 anos, se for homem, e 55 se for mulher (5 anos a menos que a regra geral da aposentadoria por idade). Além disso não precisa contribuir para a previdência, segundo o art. 48, § 2º da L. 8.213⁵⁶ [...] basta comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período

⁵⁴Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 19/3/2018

⁵⁵Disponível e: <http://infograficos.estadao.com.br/public/economia/Emenda-aglutinativa-PEC%20287-de-2016.pdf> Acesso em: 16/3/2018

⁵⁶Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em 19/3/2018

imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente a carência do benefício pretendido.

Com a reforma da previdência ocorrerá 3 alterações na aposentadoria rural sendo elas:

a) Atualmente o art. 3º, III da L. 11.718/2008⁵⁷ prevê que serão contados de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por 2 (dois), limitado a 12 (doze) meses dentro do respectivo ano civil. Ou seja, traz a previsão da chamada contagem ficta, onde o tempo trabalhado é diferente do tempo de contribuição para o empregado rural.

A emenda aglutinativa prevê no seu art. 11⁵⁸, caput que a contagem ficta e recíproca existirá até que uma nova lei discipline a matéria.

b) A aposentadoria híbrida ocorre quando o tempo exercido na atividade rural pode ser contabilizado na atividade urbana. Esse mecanismo é importante para as pessoas que trabalharam um período no meio rural e, posteriormente vão para a cidade e passam a contribuir como trabalhador urbano.

A pec possibilita que a aposentadoria híbrida exista até a data da sua publicação, daí em diante ela não será mais válida. Portanto, caso o segurado continue no meio rural não poderá computar esse tempo no meio urbano.

c) A última mudança da aposentadoria rural diz respeito ao valor da aposentadoria híbrida. Para se fazer o cálculo da aposentadoria híbrida é necessário contabilizar o período trabalhado no meio rural como se tivesse recolhido sobre um salário mínimo

A última mudança da aposentadoria rural limita em um salário mínimo a aposentadoria híbrida. Atualmente o valor não é limitado a um salário mínimo, sendo esse o mínimo. Para se calcular o valor da aposentadoria híbrida é necessário somar a contribuição urbana e o valor presumido da contribuição mínima, para o tempo rural e aplicar a média.

Somente não será afetado com essa última mudança quem contribuir com o mínimo para a aposentadoria urbana.

⁵⁷Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm Acesso em: 19/3/2018

⁵⁸Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/public/economia/Emenda-aglutinativa-PEC%20287-de-2016.pdf> Acesso em 20/3/2018

2.5. O que a PEC não alterará mais?

A emenda aglutinativa apesar do intenso clamor social retrocedeu em um único ponto.

2.5.1. LOAS/BPC

O LOAS um benefício assistencial previsto pelo art. 203, V da Constituição⁵⁹ e é devido a idosos e pessoas portadores de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. O valor que esse benefício da direito é de um salário mínimo.

Na proposta original a idade de concessão para o benefício para os idosos que era de 65 anos passaria para 68 anos, chegando a 70 anos no final. Por ser um benefício para as pessoas em estado de miserabilidade, o aumento dessa idade mínima para ter acesso ao LOAS seria uma medida extremamente desumana com os mais necessitados, por isso esse endurecimento das regras foi retirado do texto da reforma da previdência.

⁵⁹Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 16/3/2018

3. RAZÕES PARA NÃO REFORMAR A PREVIDÊNCIA

A reforma é mostrada pela ótica governista como a solução dos males da previdência, porém nota-se que há diversos pontos que não são coesos. Antes de se fazer uma reforma é necessário analisar se de fato há um déficit real, ou se ele é apenas ocasional, conjuntural; também é necessário que se estime os impactos da reforma de forma mais precisa possível.

Se faz necessário também debater outros aspectos que interferem diretamente nas contas da seguridade como: o refinanciamento da dívida da seguridade (REFIS), as renúncias de receita, as fraudes e a sonegação. Sem a análise desses diversos fatores é muito difícil fazer uma reforma tão profunda, que mudará de forma permanente a vida de milhões de brasileiros.

3.1. Déficit da previdência

O governo federal e os especialistas discordam sobre a real situação das contas da seguridade social. Para o primeiro há um déficit galopante, sendo a reforma da previdência a única forma de parar esse déficit. Para os segundos, o déficit é algo recente, só se verificou de 2015 para cá, gerado por uma recessão generalizada, com o aumento do desemprego e queda da produção da indústria.

Com o objetivo de investigar a contabilidade e a situação fiscal da Previdência Social a CIPREV do Senado foi criada no dia 21 de março de 2017⁶⁰ com o apoio de 57 senadores, mais de 70% da casa. Ela terá 7 membros titulares e duração de até 8 meses.

Essa investigação da contabilidade da previdência decorre da divergência entre o discurso do governo e a análise de especialistas na área sobre a existência, ou não, de um déficit na previdência.

Paulo Paim (PT-RS), quer verificar as dívidas de grandes empresas com a Previdência, a sonegação fiscal, a concessão de benefícios como anistias e

⁶⁰Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/21/senado-tera-cpi-da-previdencia-para-investigar-contas-do-setor> Acesso em: 21/3/2018

renúncias, desonerações e desvinculações tributárias que seriam causa do escoamento de recursos da previdência nos últimos anos.

Também tem o escopo de elucidar as receitas e as despesas da previdência, bem como os desvios dos recursos, que prejudicam o equilíbrio do sistema implementado.

No dia 16 de agosto de 2017, a CIPREV do Senado foi prorrogada por mais 60 dias. Inicialmente o prazo era para 120 dias para a conclusão dos trabalhos, porém por requerimento do senador Paulo Paim houve essa prorrogação.

Por fim, no dia 25 de outubro de 2017, o relatório final da CPI da Previdência foi aprovado por unanimidade. Esse importante documento deve nortear a tomada de decisão dos parlamentares numa futura votação da PEC 287⁶¹.

3.1.1. O cálculo do governo e TCU

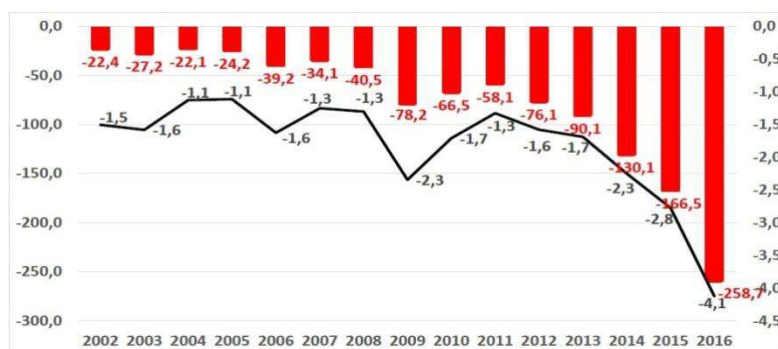
A CPI da previdência contou com a colaboração de diversos especialistas em direito previdenciário, que puderam colaborar para esclarecer as contas da seguridade.

Os dados utilizados para chegar ao resultado de como o governo calcula as contas da seguridade social será pautado no documento “balanço da seguridade social”. A versão mais recente desse documento data de 2017, e apresenta um déficit de R\$ 258,7 bilhões da seguridade social.

Na visão do governo o déficit não é um fenômeno recente, e sim constante e já vem ocorrendo há vários anos como pode se constatar com esse gráfico:

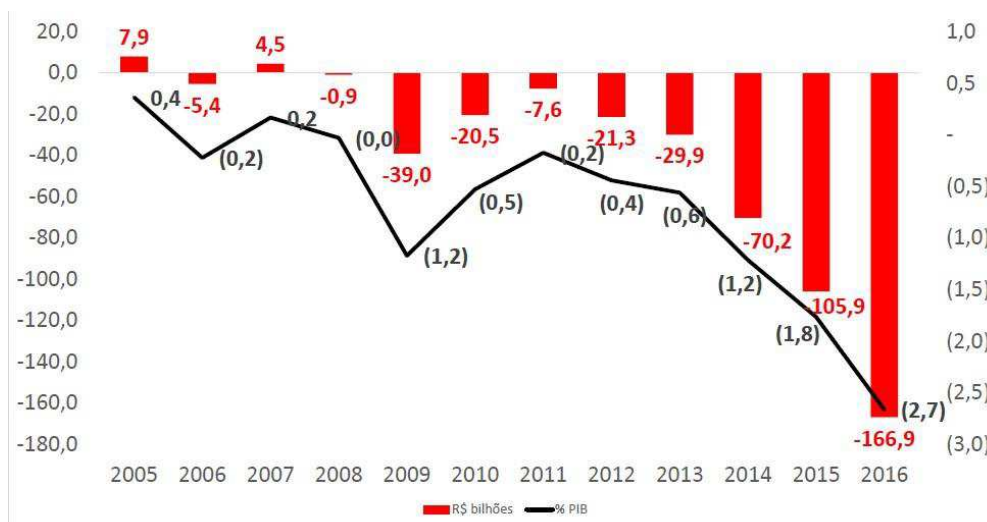
⁶¹Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/21/senado-tera-cpi-da-previdencia-para-investigar-contas-do-setor> Acesso em: 21/3/2018

Resultado da Seguridade Social com a Incidência da DRU (2002-2016) - Em R\$ bilhões nominais e % do PIB⁶²



Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Resultado da Seguridade Social sem a Incidência da DRU (2005-2016) - Em R\$ bilhões nominais e % do PIB⁶³



Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Ao analisar o primeiro gráfico constata-se que o déficit da seguridade não só cresceu nominalmente, mas também como percentual do PIB, passando de 1,5% em 2002 para 4,1% em 2016. Mesmo com a exclusão da DRU - mecanismo este que permitiu ao governo gastar 20% das receitas da seguridade em outros setores⁶⁴

⁶²JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.66 2017

⁶³JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p. 67 2017

⁶⁴A emenda Constitucional 93/2016 ampliou o percentual da DRU de 20% para 30%.

– o déficit se manteve alto somando mais de R\$ 250 bilhões nos anos de 2015 e 2016.

Para poder realizar uma análise mais concreta, deve-se também observar as contas da previdência de forma isolada. A tabela a seguir foi editada pela Secretaria da Previdência e do Ministério da Fazenda:

Resultado do RGPS (2016)

Em R\$ Milhões de 2016 (INPC) ⁶⁵

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

Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV.

A partir da tabela extrai-se que nos anos de 2015 o déficit da previdência foi de R\$ 95,1 bilhões e R\$ 151,8 bilhões em 2016. Um outro cálculo foi feito a partir da soma da arrecadação com as renúncias previdenciárias e subtraindo as despesas. Mesmo melhorando a situação do déficit ele ainda persiste. Em 2015 foi de R\$ 49,8 bilhões e em 2016 foi de 107,7 bilhões.

Muito similar é o cálculo que o TCU faz das contas da seguridade. Ele também entende que o conceito de seguridade social deve abranger não somente o

⁶⁵JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.69 2017

RGPS, mas também o Regime Próprio de Previdência dos Servidores civil da União (RPPS) e o sistema de proteção dos militares.

Para chegar a tal conclusão o tribunal defende uma interpretação sistemática da Constituição. Deve-se levar em conta conceito de previdência social, suas características marcantes, conduzindo, dessa forma, todos os regimes a um grande sistema de previdência social, mesmo que eles estejam em diferentes dispositivos da constituição.⁶⁶

As tabelas apresentadas a seguir mostram claramente que, tanto o RPPS dos servidores públicos como o dos militares são computados como receitas e despesas da seguridade social.

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

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

Acórdão nº 1295/2017 – TCU – Plenário (TC 001.040/20170)

Tabela 4 - Receitas da Seguridade Social (2012-2016)⁶⁷

⁶⁶Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2093&tp=4> Acesso em 25/3/2018

⁶⁷JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.72 2017

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

Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 263/2017/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

Acórdão nº 1295/2017 – TCU – Plenário (TC 001.040/20170)

Os valores do déficit, segundo o TCU, são bem parecidos pelos que o governo contabilizou. Em 2015, o déficit da seguridade foi no valor de R\$ 90,1 bilhões, e passou para R\$ 150,5 bilhões em 2016. O que podemos concluir é que tanto um quanto o outro usam a mesma sistemática: a de incluir o RPPS dos servidores civis e militares como se pertencessem a seguridade social.

A corte também aponta um aumento substancial das contas do RGPS, cujas despesas cresceram 55% entre 2007 e 2012, sem um crescimento proporcional das suas receitas, acarretando num aumento de 89%, entre 2007 e 2016, da necessidade de financiamento da seguridade.

3.1.2. Cálculo da ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil)

Diametralmente oposta é a posição adotada pela ANFIP. Para a associação é inexistente o déficit da seguridade social, dado o fato da interpretação que é feita da Constituição levar a exclusão de diversos setores deficitários e a inclusão de receitas da seguridade social.

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.⁶⁸

Os dados apresentados pela ANFIP à CPI da previdência constam no documento intitulado “Análise da Seguridade Social”, sendo sua última edição, no momento da elaboração do relatório da CPI, a de 2015. Nesse relatório são apresentadas diversas tabelas sobre as contas da seguridade, sendo uma mais relevante a que consta os valores das receitas e despesas.

Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social– ANFIP (2010-2015)⁶⁹

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

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

⁶⁸JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.74 2017

⁶⁹JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.75 e 76 2017

Valores correntes, em R\$ milhões %

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	573.814	634.239	666.637	671.471	4.833	0,7
Receita Previdenciária (1)	108.434	211.968	283.441	317.164	350.978	352.553	1.575	0,4
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	278.160	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
Urbana	105.086	207.154	272.397	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
Rural	3.348	4.814	5.763	6.156	6.670	7.081	411	6,2
Compensações não repassadas (2)	0	0	5.281	10.017	13.474	2.281	-11.194	-83,1
Cofins	89.597	140.023	181.555	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	57.316	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/Pasep	22.083	40.372	47.738	51.065	51.774	52.904	1.131	2,2
Outras contribuições (3)	30.699	3.148	3.765	4.055	4.775	5.423	647	13,6
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.704	14.742	20.199	15.078	19.356	20.534	1.178	6,1
Recursos Próprios do MDS	87	305	66	239	183	137	-46	-25,3
Recursos Próprios do MPS	798	267	708	819	608	1.078	470	77,3
Recursos Próprios do MS	947	2.700	3.433	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.978	15.450	9.550	13.584	14.160	576	4,2
Recursos Próprios dos HU (4)	102	50	52	103	117	238	121	103,9
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	443	491	509	552	664	112	20,3
3. Contrapartida do Orç. Fis. para EPU (5)	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
Receitas da Seguridade Social	289.801	458.144	595.786	651.099	687.829	694.231	6.402	0,9

A referida tabela mostra que nos últimos anos a seguridade tem tido diversos superávits, até mesmo em um ano de crise, como foi o de 2015, fechando em R\$ 11 bilhões. A pergunta é que se faz é? Por que o governo e o TCU apontam altíssimos déficits da seguridade social e a ANFIP não? Vejamos: existem 3 pontos cruciais que fazem com que as contas apuradas pelo governo/tcu tenham um resultado mais desfavorável. Esses pontos serão expostos a seguir:

a) Valores desvinculados pela DRU

Como já salientado anteriormente a DRU é um mecanismo que permite ao governo retirar valores destinados a seguridade e destinar a outras áreas que ele acha mais oportunas. Trata-se de um importante mecanismo usado desde a década de 90 e permite ao governo uma maior discricionariedade dos gastos, utilizando os valores excedentes da seguridade.

O que ocorre é que a DRU desequilibra as contas da seguridade, uma vez que retira recursos essenciais, e em momentos como os atuais, de crise, os danos são ainda maiores, visto que a arrecadação dos últimos não acompanhou o aumento das despesas.

A tabela a seguir mostra o impacto do sistema securitário causados pela DRU:

**Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais
Desvinculadas pela DRU (2005, 2008, 2012 a 2015) ⁷⁰**

Valores correntes, em R\$ milhões

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

Fonte: Siga Brasil.

Nota-se que os valores desvinculados pela DRU (20% no período apurado), praticamente dobraram no período de 10 anos (2005 a 2015), passando de R\$ 32,4 bilhões para R\$ 63,8 bilhões.

b) Desconsideração de recursos resultantes de aplicações financeiras

Segundo a ANFIP, as autarquias, as fundações e os Fundos de seguridade social possuem aval legal para aplicar seus saldos e receber seus rendimentos.

Quanto a desoneração da folha de pagamento, o governo tem a obrigação de repassar para a previdência os valores que foram desonerados. Porém ele considera que trata-se de uma transferência intraorçamentária, sendo utilizados os recursos da própria seguridade. Dessa forma, o Tesouro Nacional se apropria do valor das desonerações sem devolver o valor devido.

**Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do
Governo (2005, 2008, 2012 a 2015)⁷¹**

Valores correntes, em R\$ milhões

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

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

⁷⁰JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.78 2017

⁷¹JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.78 2017

c) Receitas e despesas dos regimes previdenciários de servidores civis e de pensionistas militares

O governo inclui no cálculo da seguridade, tanto as receitas como as despesas dos regimes previdenciários de servidores civis e de pensionistas militares. Como esses regimes tem déficits históricos pelo fato dos militares não contribuírem com a previdência e os servidores públicos terem passado a contribuir somente a partir 17 de março de 1993, com a edição da Emenda Constitucional (EC) 3, sua inclusão piora a situação da seguridade social.

Essa inclusão não tem lógica pelo seguinte motivo. O RPPS é um regime fechado, isso significa que, somente os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, isso é, aqueles que foram nomeados após a aprovação em concurso público poderão fazer parte desse regime. Suas fontes de custeio são distintas das do RGPS, e mesmo que as contas sejam superavitárias não poderiam ser empregadas para custear os benefícios do RGPS.

Corroborando com a argumentação acima o fato de que a Constituição separa topograficamente o RGPS e o RPPS. Enquanto o primeiro está inserido no Título VIII (da ordem social), Capítulo II (da seguridade social); o segundo está inserido no Título III (da organização do estado), Capítulo I (da organização político-administrativa), Seção II (dos servidores públicos), sendo que o art. 40⁷² diz:

“Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”.

O art. 149, § 1º, finda qualquer discussão sobre a separação dos regimes de previdenciários:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão contribuição, cobrada de seus servidores**, para o **custeio**, em benefício destes, **do regime previdenciário de que trata o art. 40**, cuja alíquota não será

⁷²Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 26/3/2018

inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Portanto, fica claro que o RGPS e o RPPS são regimes previdenciários distintos, não podendo suas contas se misturarem como o governo afirma. A seguridade é um ramo maior que engloba somente o RGPS. Se fosse essa a vontade do legislador Constituinte, ambos os regimes teriam sido colocados no mesmo capítulo da Constituição. E mais, a leis que regulam o financiamento e os benefícios previdenciários do RGPS são, respectivamente, a L 8.212⁷³ e 8.213⁷⁴, ambas de 91. Nenhuma delas dispõe sobre o RPPS.

Além da previdência dos servidores públicos da União e dos militares serem colocadas na conta da seguridade, o governo também considera como parte da seguridade a assistência ao servidor. Trata-se das despesas com planos de saúdes de servidores e o auxílio alimentação.

A tabela abaixo revela as programações estranhas inseridas pelo governo no conceito de seguridade social.

Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social (2005, 2008, 2012 a 2015)⁷⁵

Valores correntes, em R\$ milhões

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

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Como visto a ANFIP usa uma metodologia de cálculo totalmente diferente da do governo/tcu.

⁷³Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm Acesso em: 26/3/2018

⁷⁴Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 28/3/2018

⁷⁵JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.80 2017

Dada a importância dos dados trazidos pela ANFIP, o relator da CPI, solicitou que a entidade liberasse os dados do relatório, de modo antecipado, referente ao ano de 2016. Esse relatório foi disponibilizado após o pedido.

Os dados positivos que ocorreram nos anos anteriores não se repetiram, o déficit contabilizado foi de R\$ 56,9 bilhões. Apesar disso, o quadro não é alarmante, ao se analisar a conjuntura que se levou a isso. Alguns fatores foram essenciais para que o déficit se apresentasse no ano de 2016, tais como:

a) Recessão no país: a ANFIP aponta que nos anos de 2015 e 2016 a indústria teve retração de 17%, os serviços 9% e o comércio 20%, e por consequência o PIB diminuiu 3.6%. Essa crise econômica generalizada afetou diretamente as contribuições.

b) Política de austeridade por parte do governo: o governo ao se deparar com um quadro recessivo, cortou gastos das mais diversas áreas como o Bolsa Família e aumentou os requisitos pra o seguro desemprego, o que agravou a crise. Segundo a ANFIP:

“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 BolsaFamília, quando a renda familiar estava em declínio. Várias ações e programas da educação e da saúde perderam recursos.”⁷⁶

Conclui-se que o déficit da seguridade apurado pela ANFIP no ano de 2016 é fruto de uma crise conjuntural. Ou seja, foi um conjunto de fatores momentâneos que fizeram que a seguridade tivesse um desempenho inferior aos anos anteriores. Seria um enorme problema se o déficit fosse um problema estrutural, no qual o conjunto normativo que rege a seguridade estivesse defasado, de maneira que fosse imprescindível uma reforma. Porém, nos últimos 10 anos a seguridade tem um resultado médio positivo de R\$ 50 bilhões por ano, como revela a tabela abaixo.

⁷⁶JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.822017

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

Valores correntes, R\$ milhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	668.637	21.738	690.375	509.794	122.298	632.092	58.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

3.2. Renúncias de receitas na seguridade social

A lei orçamentária é essencial para que o país tenha um controle das receitas e despesas, a Constituição vigente prevê o seguinte:

§ 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 creditícia⁷⁷.

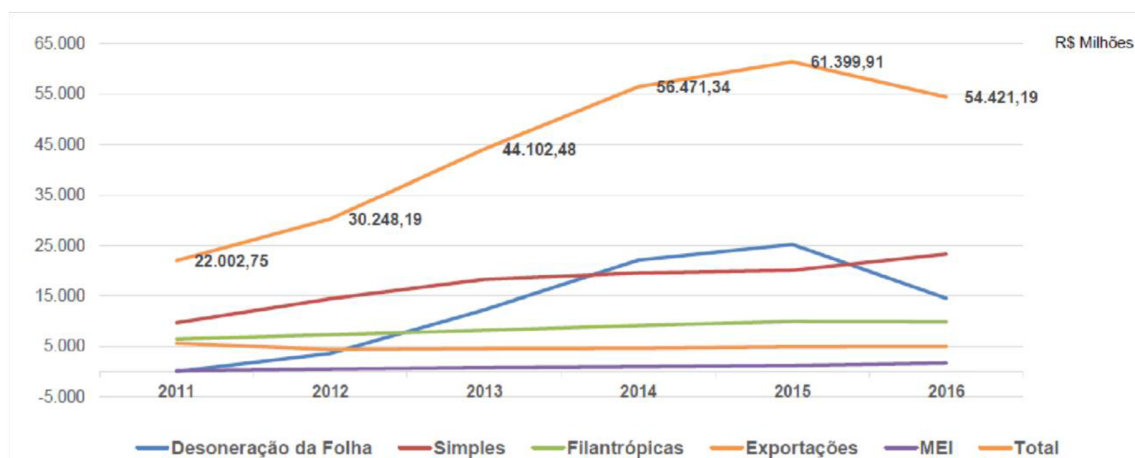
O demonstrativo que faz menção o parágrafo, estabelece que a peça orçamentária deve conter um relatório de benefícios fiscais, contendo os valores de receita renunciados. Esses gastos são chamados gastos tributários, pois através de incentivos fiscais deixa de entrar nos cofres públicos recursos destinados à uma data área.

Sob o argumento de que as renúncias da seguridade são um mecanismo de incentivar alguns seguimentos da sociedade, para que estes se desenvolvam de maneira mais adequada. Os ramos que são prestigiados com renúncias de contribuições sociais são: a desoneração da folha de pagamento, as entidades filantrópicas, exportação da produção rural, o microempreendedor individual (MEI) e o SIMPLES.

⁷⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>
> Acessado em 22/6/2018

O gráfico abaixo mostra quanto cada seguimento acima citado foi beneficiado com as renúncias.

Renúncia de Receita Previdenciária em R\$ milhões (2011- 2016) ⁷⁸



Nota-se que o valor nos últimos 3 anos tem girado em torno de R\$ 50 a 60 bilhões. Um valor muito expressivo para não se saber ao certo a dimensão dos impactos que essas renúncias provocam. Para o vice-presidente da Sociedade Brasileira de Previdência Social (SBPS):

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.

De fato, o papel da renúncia é de extrema importância, mas não se deve concedê-las sem avaliar os efeitos econômicos que cada uma delas traz, caso contrário a seguridade perderá receitas essenciais, sem que haja uma contrapartida, desequilibrando o sistema.

3.3. Pagamento indevido de benefícios e fraudes

Um sistema tão grande como a previdência brasileira está sujeito a equívocos por parte da administração e a fraudadores, prejudicando e muito a

⁷⁸JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.105 2017

receita previdenciária. A FENADEPOL (Federação Nacional dos Delegados da Polícia Federal) propõe algumas medidas para evitar as fraudes:

Cruzamento de sistemas, efetivação integral e célere do e-Social, do SIRC (cartórios), da Identidade Nacional, biometria nos segurados do INSS, controles de laudos médicos e de ambiente do trabalho, controle carcerário/previdenciário etc. tudo com vistas a extirpar as fraudes previdenciárias e dos benefícios assistenciais, que ponto de principal causa do pretense "déficit" previdenciário. Há 1/3 de pagamento fraudado em benefícios no INSS. De R\$ 33 bilhões mensais, em média, R\$ 11 bi são escoados para pessoas que não fazem jus ou para as chamadas pessoas criadas ("fantasmas"). A Assessoria Nacional de Pesquisa Estratégica (APEGR), da Secretaria de Previdência (na pessoa do Auditor da RFB Marcelo Ávila) e a Divisão de Repressão aos Crimes Previdenciários (DPREV/DPF), na pessoa da Delegada de Polícia Federal Marianne Ewerton, possuem uma lista que aponta mais de 120 inconsistências nos sistemas previdenciários e de governo e que geram as portas abertas para as bilionárias fraudes⁷⁹

Além dessas medidas que podem ser tomadas por novas gestões a fim de tentar amenizar o problema, as chamadas forças-tarefas previdenciárias consistem numa ação integrada entre Ministério da Fazenda, Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal, com o uso procedimentos técnico de inteligência. Só no ano de 2016 foram 48 operações, 31 flagrantes, 432 buscas e apreensões e 270 conduções coercitivas. Estimou-se que o prejuízo foi de R\$ 136 milhões e se evitou (também estimado) R\$ 292 milhões de prejuízo. De 2003 a 2016 estima-se que o prejuízo foi de aproximadamente 5 bilhões.⁸⁰

Por fim o TCU, realizando um trabalho de auditoria, chegou a conclusão no relatório do acórdão nº 1295/2017 – Plenário, ressaltando:

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

⁷⁹JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.172 2017

⁸⁰Ibidem p. 173

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 anual⁸¹

O número de benefícios que podem estar em situação irregular é extremamente elevado. Deve a autarquia fazer um pente fino a fim de rever esses que estão sob suspeita.

A falta de servidores é outro problema que reflete na qualidade do serviço prestado pelo INSS, segundo o Presidente da autarquia, Leonardo Gadelha:

Em que pese as ações para recomposição do quadro de servidores ocorrerem desde 2003, o déficit operacional já instalado é elevado, dado ao número de vacâncias que ocorrem em contraponto às reposições de quadros até então autorizadas⁸²

3.4. Sonegação e inadimplência

A diferença entre sonegação e inadimplência é que o primeiro refere-se a situações que seriam tributáveis, mas que não foram declaradas, já o segundo ocorre quando relaciona-se com valores declarados, porém não recolhidos. A sonegação é um crime material: para que configure crime não basta que o agente pratique o ato doloso, o ato também tem alcançar o resultado almejado.

Clóvis Scherer, representante do DIEESE citou na CIPREV que a estimativa da sonegação por falta de registro em carteira de empregados assalariados chegou a R\$ 47 bilhões, em 2014, segundo pesquisa realizada pela Universidade de Campinas.

A tabela abaixo revela as sonegações previdenciárias de contribuições relacionadas ao trabalhador de 2012 a 2015⁸³:

⁸¹Ibidem p.181

⁸²Ibidem p. 174

⁸³JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.188 2017

ANO	Massa Salarial RAIS	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE DEVIDA (8 a 11%)	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE REPASSADA à União	CPE APROPRIADA INDEVIDAMENTE	INEFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA
2012	861.100.287.765,78	68.364.939.730,75	53.157.676.574,00	15.207.263.156,75	22,24%
2013	968.236.418.529,06	77.091.847.838,47	55.536.464.543,00	21.555.383.295,47	27,96%
2014	1.071.703.603.061,28	85.645.086.044,11	60.697.931.443,00	24.947.154.601,11	29,13%
2015	1.465.572.786.052,32	131.901.550.744,71	84.977.104.020,20	46.924.446.724,51	35,58%
TOTAL		363.003.424.358,04	254.369.176.580,20	108.634.247.777,84	28,73%

Fonte: SINAIT

Carlos Silva, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT) analise de forma precisa a tabela exposta:

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 previdenciária⁸⁴

Conclui-se que apesar do governo ter acesso e controle dos valores devidos pelo contribuinte, pouco faz para recolher essa quantia vultuosa, contribuindo de forma contundente para a sangria da previdência.

Assim como ocorre com o INSS, a falta de servidores também afeta e muito a fiscalização das contribuições previdências, segundo Wilson Romero:

⁸⁴JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.188 2017

Quando, em 2007, foi unificada a receita previdenciária com a Receita Federal haviam 4.180 auditores fiscais da Previdência Social. Hoje, no trabalho todo, que vai do atendimento no plantão até as delegacias de julgamento, nós temos somente cerca de 900 auditores dedicados a esse trabalho. É óbvio que foi deixado em segundo plano o trabalho de combate à sonegação previdenciária. Por mais que tenham mudado o método⁸⁵

O SINPROFAZ (Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional) estima que em 2016 foram sonegados R\$ 182,8 bilhões de recursos devidos a previdência.

Outro problema grave está no fato de que com o advento da Lei 9.430/96, os crimes contra a ordem tributária deixaram de ser puníveis penalmente, estimulando um grande número de contribuintes a sonegar, já que basta a quitação para que não seja preso. Outras vantagens de sonegar é pagar fora do prazo e ter descontos oferecidos pelo próprio governo, o que é uma verdadeira excrecência.

Por fim resta salientar sobre o REFIS, sigla que designa regimento de parcelamento especial. O governo para conseguir receber os valores devidos reduz juros, valores das multas e amplia o prazo para o pagamento, geralmente em muitas parcelas.

A Lei 10.684/2003⁸⁶ fala sobre o parcelamento especial de débitos junto à Procuradoria da Fazenda Nacional, Secretaria da Receita Federal e INSS, dispondo seu artigo 9º e parágrafos:

“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.

⁸⁵Ibidem p. 193

⁸⁶Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.684.htm Acesso em: 22/6/2018

§ 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.”

Portanto, a partir dessa lei, basta o devedor de contribuições previdenciárias fazer o parcelamento do seu débito, a qualquer tempo, para ser agraciado com a suspensão da pretensão punitiva durante esse período ou efetuar o pagamento integral dos débitos, obtendo a extinção da punibilidade.

O art. 34 da Lei 9.249/95⁸⁷ permitia apenas que ocorresse a extinção da punibilidade caso o devedor quitasse seus débitos antes do recebimento da denúncia. Não havia hipótese de suspensão da pretensão punitiva através de parcelamento.

Resta evidente que o legislador tomou medidas com o nítido caráter de favorecimento dos sonegadores, que poderão livrar de um processo criminal pagando integralmente as contribuições, o que é um verdadeiro absurdo.

3.5. O princípio do não retrocesso social

O princípio do retrocesso social segundo as palavras do ilustre 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 outros⁸⁸

Segundo esse princípio uma vez que há uma norma que verse sobre direito social, ela não pode sofrer qualquer retrocesso, seja parcial ou total. A jurisprudência do STF tem aplicado esses princípios em casos concretos, como nesse caso:

⁸⁷Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9249.htm Acesso em: 22/6/2018

⁸⁸JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.213 2017

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.- (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).⁸⁹

Segundo o art. 6 da Constituição Federal a previdência social se insere no rol de direitos sociais, portanto insuscetível de retrocesso.

⁸⁹JOSE, Hélio (relator). Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CIPREV). Brasília: Distrito Federal. p.213 2017

CONCLUSÃO

Por tudo que foi apresentado, ficou nítido que a reforma da previdência tem o objetivo de restringir direitos das camadas mais vulneráveis, aumentando o tempo de contribuição para aposentadoria, bem como a idade para alcançá-la.

A análise elaborada no capítulo III, com base em dados da CPIPREV, deixou claro o governo não adotou o modelo constitucional para mensurar as contas da previdência, o que explica o fato delas não corresponderem as contas apresentadas pela ANFIP. Segundo dados da ANFIP nos anos de 2005 a 2015 a média do resultado da previdência foi um superávit de R\$ 50 bilhões por ano, só sendo deficitário em 2016.

Os déficits recentes (a partir de 2016) são resultado de uma economia em recessão, onde o PIB cresce muito pouco e o índice de desemprego é muito alto. Esse quadro afetou diretamente as contribuições previdenciárias, e não o envelhecimento da população brasileira, apontado como grande causa do déficit.

Reformas são importantes para readequar a lei a realidade fática, a fim de equilibrar um sistema desarmônico, porém a reforma previdenciária proposta pelo governo não é a mais adequada, uma vez que afeta diretamente os mais pobres, tendo que contribuir por mais anos e aposentando com uma idade já avançada, sendo um nítido retrocesso social.

Antes da reforma proposta outros pontos poderiam ser revistos com o intuito de aumentar as receitas e diminuir o desperdício gerado pela má-gestão, como a sonegação fiscal, a inadimplência, as fraudes, os erros no pagamento de benefícios, refinanciamentos e as renúncias.

Foi salientado o déficit de servidores tanto do INSS, como da Receita Federal, o que implica e uma gestão ruim devido à sobrecarga de trabalho. É necessário o investimento maciço tanto em pessoal como em tecnologia cruzada, onde um órgão tem acesso ao banco de dados dos outros, o que facilita a investigação e apuração de irregularidades.

REFERÊNCIAS

BISMARCK, apud Castro, Carlos Alberto Pereira de; Lazzari, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário** 16. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário** 14. ed. ver., ampl, e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016

MORAES FILHO, Evaristo de e MORAES, Antônio Carlos Flores de. Op. cit., p. 48

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência Sem Segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998

PEREIRA NETTO, Juliana Pressotto. **A Previdência Social em Reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2002, p. 36

Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil> Acesso em: 26/3/2018

LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em 25/2/2018

LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em 25/2/2018

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 25/2/2018

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm Acesso em 26/3/2018

LEI Nº 13.185, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2015 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm Acesso em 27/2/2018

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional** .7. ed.– Salvador: Ed. JusPodivm, 2015

Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4794347/envelhecimento-da-populacao-do-brasil-deve-se-acelerar-aponta-ibge> Acesso em: 3/3/2018

Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5272353/deficit-da-previdencia-aumenta-para-r-2688-bilhoes-em-2017> Acesso em 3/3/2018

Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2119881 Acesso em 4/3/2018

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/549603-RELATOR-APRESENTA-NOVA-VERSAO-DA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-PARA-FACILITAR-APROVACAO.html> Acesso em 4/3/2018

Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2015/07/04/entenda-como-funciona-o-fator-previdenciario.htm> Acesso em 26/3/2018

Disponível em: https://livrodireitoprevidenciario.com/salario_beneficio_calculo Acesso em 13/3/2018

Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2015/07/04/entenda-como-funciona-a-regra-8595.htm> Acesso em: 14/3/2018

Disponível em: <http://contee.org.br/contee/index.php/2017/11/emenda-aglutinativa-mantem-males-da-reforma-da-previdencia/> Acesso em: 26/3/2018

Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/public/economia/Emenda-aglutinativa-PEC%20287-de-2016.pdf> Acesso em 20/3/2018

Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/notaemendaaglu.pdf> Acesso em: 16/3/2018

Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/1959-previdencia-a-reforma-que-nao-e-enxuta.html> Acesso em: 16/3/2018

JOSE, Hélio (relator). **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV)**. Brasília: Distrito Federal. p. xx . 2017

LEI Nº 10.684, DE 30 DE MAIO DE 2003 Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.684.htm Acesso em:
22/6/2018

LEI Nº 9.249 DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995 Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.684.htm Acesso em:
22/6/2018