

Brasília, 1º de junho de 2017.

**À CPI DA PREVIDÊNCIA
SENADO FEDERAL**

Assunto: respostas de Maria Lucia Fattorelli, coordenadora nacional da auditoria cidadã da dívida, aos questionamentos formulados pelo senador Hélio José, relator da CPI da Previdência

Em face da honrosa convocação do presidente da CPI da Previdência, Senador Paulo Paim, para comparecer à sessão realizada em 29 de maio de 2017, apresentei ao plenário dessa importante CPI as contribuições da Auditoria Cidadã da Dívida, conforme cópia de arquivo anexo (Doc. 1).

Finalizada a apresentação, o Relator da CPI, Senador Hélio José, formulou um conjunto de questões, solicitando que as respostas fossem encaminhadas por escrito, até a data da sessão subsequente, dia 1º de junho de 2017.

Em cumprimento ao solicitado, passo a responder às questões a seguir transcritas, e desde já manifesto total interesse de colaborar com essa importante CPI da Previdência, colocando-me à disposição para esclarecimentos adicionais.

**PERGUNTAS DO RELATOR PARA A DRA. MARIA LUCIA FATTORELLI –
Representante da Auditoria Cidadã da Dívida**

Dra. Maria Lucia: Recentemente, em entrevista à revista Carta Capital, Vossa Senhoria disse o seguinte: **“A dívida pública é um mega esquema de corrupção institucionalizado”**

- 1) Considerando a frase estampada na entrevista da revista Carta Capital: **“A dívida pública é um mega esquema de corrupção institucionalizado”**. Essa mesma analogia pode ser estendida para o déficit crescente da Previdência Social?

Exmo. Senador Hélio José:

Relativamente à dívida pública, a experiência de 17 anos realizando auditoria cidadã da dívida pública no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal; em outros países da América Latina (especialmente Equador, onde foi realizada uma auditoria oficial por determinação do presidente da República), e em países da Europa (especialmente na Grécia, onde foi realizada uma auditoria oficial por determinação da presidente do Parlamento Helênico), possibilitou a identificação de um mesmo



“modus operandi” distorcido em relação à utilização do instrumento do endividamento público.

Em todas essas experiências, constatou-se a utilização do instrumento do endividamento público às avessas, isto é, ao invés de aportar recursos aos orçamentos públicos e fomentar investimentos destinados ao desenvolvimento econômico e social, a dívida pública tem sido utilizada para desviar recursos públicos por meio de diversos mecanismos que beneficiam principalmente ao setor financeiro nacional e internacional.

A esse funcionamento distorcido, denominamos “Sistema da Dívida”.

No Brasil, especialmente por meio dos trabalhos da CPI da Dívida Pública (realizada na Câmara dos Deputados Federais e concluída em 2010), foram verificadas impressionantes ilegitimidades e ilegalidades – muitas delas reiteradamente apontadas por outras comissões deste Congresso Nacional desde a década de 80.

Dentre as irregularidades, destacam-se, no que se refere à dívida externa, a elevação unilateral da taxa de juros pelos próprios bancos internacionais; a transformação de dívidas privadas em dívidas públicas; a renúncia à soberania nacional, à Constituição Federal e até fortes indícios de renúncia à prescrição da parcela mais relevante da dívida externa junto a bancos privados internacionais em 1992; a troca dessa dívida possivelmente prescrita por títulos da dívida externa em Luxemburgo, paraíso fiscal, seguida de sua transformação em dívida interna a partir de 1994, além de sua utilização como moeda para a compra de empresas estatais privatizadas a partir de 1996. Resgates antecipados com pagamento de ágio que chegou a cerca de 70% do valor nominal entre várias outras trocas e questionáveis refinanciamentos foram verificados.

A dívida interna explodiu exatamente a partir de 1994, quando se praticavam taxas de juros internas que beiravam os 50% ao ano. Até a atualidade, as abusivas taxas de juros praticadas na dívida interna brasileira têm sido o principal fator condicionante de seu crescimento exponencial. Adicionalmente, diversos mecanismos financeiros que geram dívida pública sem contrapartida alguma ao país, sem justificativa plausível, sem transparência quanto ao seu custo efetivo ou identificação de seus beneficiários têm sido praticados, especialmente as “Operações Compromissadas” (que já atingem cerca de R\$1,1 trilhão e na prática correspondente à sobra de caixa dos bancos) e os contratos de “Swap Cambial” (illegal, conforme representação constante do TC 012.015/2003-0), a chamada “ração” que enriquece o setor financeiro e privilegiadas empresas, às custas da explosão do endividamento público. Maiores informações sobre esses graves indícios de ilegalidade na dívida interna brasileira foram apresentados recentemente ao TCU, a fim de contribuir com os trabalhos de auditoria solicitados pelo plenário do Senado Federal, que aprovou requerimento do Senador Álvaro Dias, conforme cópia também anexa ao presente

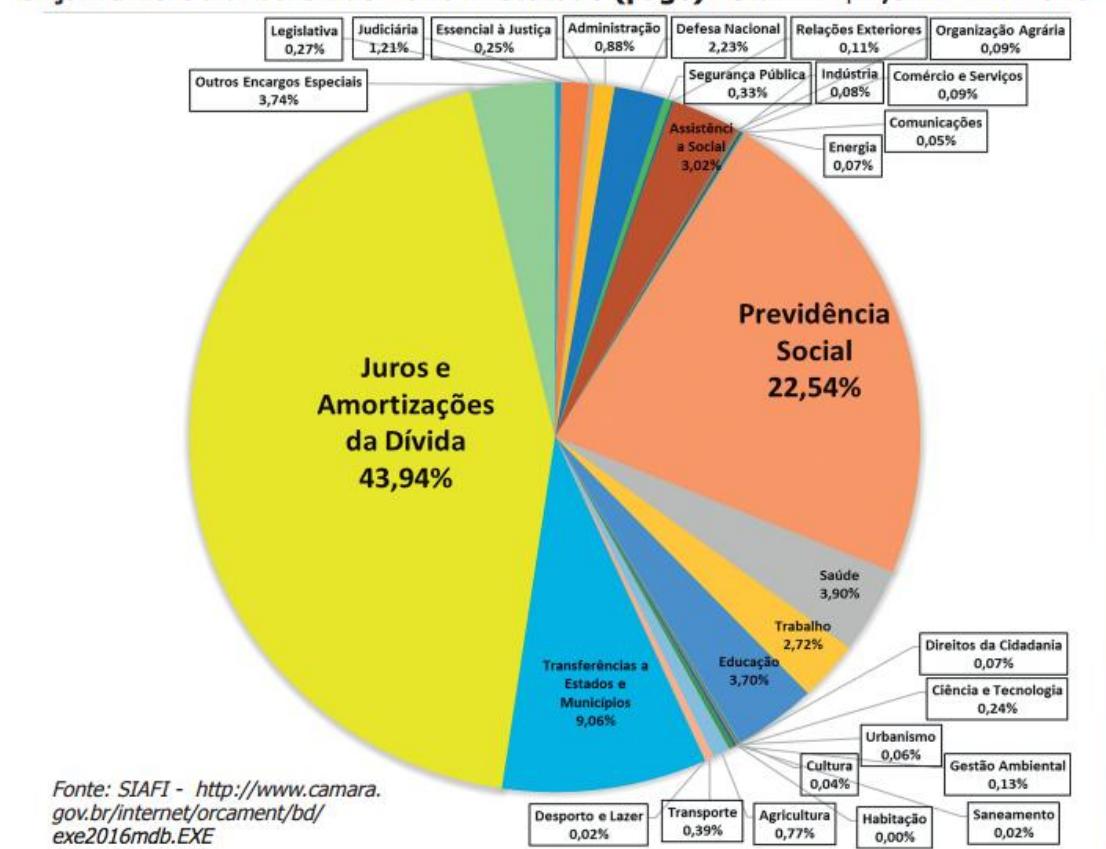


(Doc. 2), tendo em vista que tais informações podem ser úteis aos trabalhos dessa CPI da Previdência.

Uma vez que os argumentos que têm sido apresentados pelo governo para justificar a necessidade de aprovação da Reforma da Previdência são insustentáveis, resta evidenciado que o principal objetivo dessa PEC 287 é reduzir o volume de recursos destinados à Previdência Social, a fim de que parcela ainda maior de recursos se destinem ao pagamento de gastos financeiros com a dívida pública. Aliás, esse foi o objetivo também da PEC 55, já aprovada (EC 95), que visa manter todas as despesas primárias sob teto mitigado durante 20 anos, para que toda a sobra de recursos decorrentes dessa economia forçada se destine ao pagamento das despesas não-primárias, isto é, as despesas com a dívida pública.

Todos os anos, cerca da metade do Orçamento Geral da União é comprometida com o pagamento de juros e amortizações de uma questionável dívida, cuja maior e flagrante ilegalidade é a ausência da auditoria prevista no Art. 26 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, jamais cumprido.

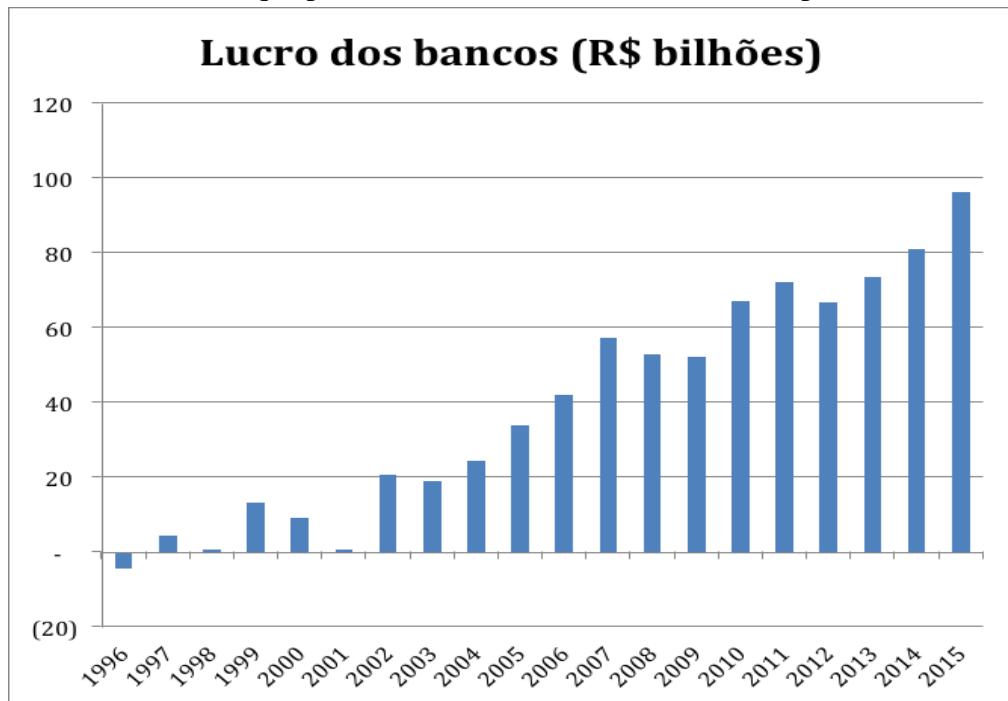
Orçamento Geral da União 2016 Executado (pago) Total = R\$ 2,572 TRILHÕES



Para operar, o “Sistema da Dívida” conta com a adoção de política econômica que privilegia os gastos financeiros, respaldada em legislação (por exemplo as recentes Emendas Constitucionais 93 e 95, as privatizações e as contrarreformas



como a da Previdência), impulsionadas por pressão do setor financeiro financiador de diversas campanhas políticas e da grande mídia. O setor financeiro é diretamente interessado neste tipo de política econômica, pois é também o maior beneficiário dela, o que se comprova diante do crescente lucro dos bancos que atuam no Brasil, apesar do encolhimento de toda a economia real e até da queda do PIB, comprovando-se a existência de mecanismos que promovem a transferência de recursos para esse setor.



Fonte: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>

O conceito de corrupção é bastante amplo, podendo ser citado, por exemplo, a primeira definição encontrada no dicionário de Significados¹:

*Corrupção é o efeito ou ato de corromper alguém ou algo, com a finalidade de obter vantagens em relação aos outros por meios considerados ilegais ou ilícitos. Etimologicamente, o termo "corrupção" surgiu a partir do latim *corruptus*, que significa o "ato de quebrar aos pedaços", ou seja, decompôr e deteriorar algo.*

Tal como atua, o Sistema da Dívida tem sido o principal responsável pela deterioração da nossa economia, levando o Brasil - um dos países mais ricos do mundo, 9^a economia mundial e detentor de abundantes riquezas estratégicas de todas as espécies - a uma vergonhosa condição socioeconômica, com encolhimento do PIB e classificação em 79º lugar no ranking do IDH, conforme relatório da ONU que mede o respeito aos direitos humanos e sociais. Além de consumir a maior parte dos recursos orçamentários, o Sistema da Dívida exige contínuas privatizações de patrimônio público, cujos recursos obtidos têm sido destinados ao pagamento de

¹ <https://www.significados.com.br/corrupcao/>

gastos financeiros, além da realização de contrarreformas como a da Previdência, com a mesma finalidade.

Nesse sentido, a “Ação ou efeito de corromper” pode ser entendido como a desvirtuação da função pública, que passa não mais a priorizar o desenvolvimento econômico e social de um país e passa a priorizar o pagamento de juros e amortizações de uma dívida que nunca foi auditada e sobre a qual recaem diversos indícios de ilegalidade e ilegitimidade.

Importante relembrarmos também que, durante o julgamento do Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 – ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil – que declarou a inconstitucionalidade das contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, o Eminente Ministro Teori Zavaski defendeu que as pessoas jurídicas que contribuírem com campanhas políticas “devem ser proibidas de celebrar contratos com a Administração Pública até o término da gestão subsequente”. Por sua vez, a Ministra Carmen Lucia afirmou que quem “*detém maior soma de recursos é aquele que têm melhores contatos com empresas, e depois vai representar esses interesses, e não o interesse de todo povo, o interesse legítimo que embasa a democracia.*”²

Portanto, o próprio Supremo Tribunal Federal tem apontado os vícios deste sistema eleitoral que endereça recursos aos que irão representar interesses específicos ao fazer e votar leis. Adicionalmente, delatores da denominada “Operação Lava Jato” já afirmaram que doação oficial é “balela”, e que na verdade trata-se de “empréstimos”.

No caso do alegado “déficit crescente da Previdência Social”, ele tem sido fabricado por meio de cálculo que viola o disposto nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal de 1988.

A Previdência Social é um dos tripés da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Assistência Social, e representa uma das principais conquistas sociais.

Ao mesmo tempo em que os constituintes criaram esse importante tripé, estabeleceram também as fontes de receitas – as contribuições sociais – que são pagas por todos os setores, ou seja:

- ✓ empresas contribuem sobre o lucro (CSLL) e pagam a parte patronal da contribuição sobre a folha de salários (INSS);
- ✓ trabalhadores contribuem sobre seus salários (INSS);
- ✓ e toda a sociedade contribui por meio da contribuição embutida em tudo o que adquire (COFINS).

Além dessas, há contribuições sobre importação de bens e serviços, receitas provenientes de concursos e prognósticos, PIS, PASEP, contribuições sobre a venda de produto rural, entre outras.

² <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>

A Seguridade Social tem sido altamente superavitária nos últimos anos, em dezenas de bilhões de reais, conforme dados oficiais segregados pela ANFIP³. A sobra de recursos foi de R\$72,7 bilhões em 2005; R\$ 53,9 bilhões em 2010; R\$ 76,1 bilhões em 2011; R\$ 82,8 bilhões em 2012; R\$ 76,4 bilhões em 2013; R\$ 55,7 bilhões em 2014, e R\$11,7 bilhões em 2015.

O reiterado superávit da Seguridade Social deveria estar fomentando debates sobre a melhoria da Previdência, da Assistência e da Saúde dos brasileiros e brasileiras. Isso não ocorre devido à prioridade na destinação de recursos para o pagamento da chamada dívida pública, que vem absorvendo cerca de metade do orçamento federal anualmente, e que nunca foi auditada, como manda a Constituição.

O falacioso “déficit da Previdência” apresentado pelo governo é encontrado quando se compara apenas a arrecadação da contribuição ao INSS paga por empregados e empregadores (deixando de lado todas as demais contribuições que compõem o orçamento da Seguridade Social) com a totalidade dos gastos com a Previdência, fazendo-se um desmembramento que não tem amparo na Constituição e sequer possui lógica defensável, pois são os trabalhadores os maiores contribuintes da COFINS, por exemplo.

Essa conta distorcida, que compara somente a contribuição ao INSS com os gastos da Previdência produz a farsa do “déficit” que não existe.

O artigo 194 da Constituição é claro ao estabelecer a Seguridade Social como um sistema integrado composto pelas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social, ao passo que o artigo 195 trata do financiamento da Seguridade Social por toda a sociedade. O desmembramento da Previdência afronta a Constituição, que em momento algum diz que seu financiamento seria arcado somente pelas contribuições ao INSS.

O governo tem se omitido reiteradamente e não apresenta o orçamento da Seguridade Social como deveria.

A simples existência do mecanismo da DRU já comprova que sobram recursos na Seguridade Social. Se faltasse recurso, não haveria nada que desvincular, evidentemente. Cabe lembrar que a DRU, criada desde 1994 com a denominação de Fundo Social de Emergência, teve sua alíquota majorada em 2016 (EC 93), e desvincula até 30% dos recursos da Seguridade Social para transferi-los para o pagamento de parte dos juros da dívida pública.

É preciso retirar as máscaras do falacioso “déficit” da Previdência, a fim de enfrentar esse necessário debate de maneira honesta. Nesse sentido, a CPI da Previdência poderá exercer papel preponderante no sentido de exigir a apresentação de dados completos do orçamento da Seguridade Social dos últimos anos, informando ainda os montantes desviados por meio da DRU; os montantes correspondentes às

³ Análise da Seguridade Social 2015 elaborada pela ANFIP, conforme publicação disponível em http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlice-Seguridade-2015.pdf



desonerações concedidas tanto ao setor urbano como rural; os créditos tributários que não são executados, atentando ainda para os erros da política monetária que jogaram o país nessa absurda crise que comprometeu a arrecadação do INSS, devido à elevação do desemprego para mais de 14 milhões de pessoas, além das 64 milhões que sequer estão buscando emprego, encontrando-se na informalidade ou fora do mercado de trabalho.

A distorcida análise desse falacioso “déficit” não pode servir de justificativa para a PEC 287, cujo principal objetivo escancarado é favorecer ao mercado financeiro com o aumento dos planos de previdência privada e fundos de previdência de natureza aberta.

Confrontado com tais argumentos sobre o erro no cálculo do alardeado “déficit da Previdência”, o governo passou fazer nova propaganda falaciosa, alegando que a Seguridade Social teve um “déficit” de R\$ 257 bilhões em 2016. Porém, para tanto, promove os seguintes artifícios:

- desconsidera as receitas da Seguridade Social que foram desvinculadas pela DRU (Desvinculação das Receitas da União), que foram de R\$ 91,7 bilhões em 2016. Ou seja, se retira o dinheiro da Seguridade Social, e depois se fala que, por isso, é necessário que a população aceite perder seus direitos previdenciários;
- desconsidera as receitas perdidas com a desoneração da folha de pagamentos, esquecendo-se que, conforme o disposto na Lei 12.546/2011, art. 9º (inciso IV), a União deve compensar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) da renúncia previdenciária decorrente da desoneração da Folha de Pagamento, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGP;
- inclui nas despesas da Seguridade Social os benefícios dos Regime Próprios dos servidores, desrespeitando o disposto na Constituição, uma vez que a Seguridade Social não abrange os regimes próprios de previdência social, previstos no art. 40 da CF/88, nem as demais modalidades de inatividade destinadas aos militares (art. 142 da CF/88). Ademais, o art. 201 da CF/88 diz textualmente que a Previdência Social (inserida na Seguridade Social) “será organizada sob a forma de regime geral”.

Portanto, creio que caberá a essa importante CPI da Previdência demonstrar claramente essas questões relacionadas ao falacioso “déficit” da Previdência ou da Seguridade Social, que estão sendo alardeados indevidamente, por meio de propaganda paga com recursos da própria população que será profundamente lesada caso essa PEC 287 venha a ser aprovada.

2. Dra. Maria Lucia: Tendo em vista que entre os maiores problemas do sistema previdenciário está a dívida dos grandes devedores, pergunto a Vossa Senhoria:
- De que maneira o ordenamento jurídico brasileiro poderia ser aperfeiçoado no sentido de viabilizar e agilizar a recuperação dos créditos desses grandes devedores?
 - A Lei nº 6.830/1980, que trata das execuções fiscais poderia ser aperfeiçoada de modo a criar mecanismos facilitadores da recuperação dos créditos específicos dos grandes devedores?

A fim de contribuir para os trabalhos da CPI da Previdência Social, no sentido de aumentar a efetividade da cobrança de créditos tributários devidos principalmente por grandes contribuintes, apresento as seguintes sugestões:

- Aumentar os investimentos na Administração Tributária, tanto em sua fase administrativa como de execução.

A execução das tarefas relacionadas à fiscalização e cobrança dos créditos tributários, tanto em sua fase administrativa (antes mesmo que estes venham a ser inscritos em Dívida Ativa) como na fase de execução, demandam suporte adequado em termos de:

- número suficiente de profissionais qualificados;
- ferramentas técnicas e administrativas constantemente atualizadas e apropriadas;
- base legal robusta.

Conforme brilhantes conclusões e sugestões já apresentadas pelo Dr. Achilles Linhares de Campos Frias, presidente do SINPROFAZ e portanto representante da categoria dos procuradores da Fazenda Nacional a essa CPI, há carências injustificáveis em todos esses quesitos, o que tem impedido a agilidade e a efetividade na recuperação de grande parte dos créditos tributários devidos.

Relativamente à base legal, é necessário:

- revogar determinadas normas que protegem e incentivam a sonegação fiscal e a postergação do cumprimento das obrigações tributárias, especialmente as sucessivas anistias por meio dos programas denominados REFIS;
- extinguir a punibilidade criminal pelo simples pagamento ou parcelamento do crédito tributário devido (item detalhado a seguir);
- impedir as tentativas de securitização do direito ao recebimento de Dívida Ativa, tal como consta de projetos de lei em andamento no Congresso Nacional (PLS 204/2016 o PLP 181/2015 e PL 3337/2015). Tal securitização não irá aliviar o montante da Dívida Ativa, que continuará a cargo da PGFN, significando na prática unicamente o crescimento exponencial do volume de negócios financeiros envolvendo debêntures e outros papéis financeiros que irão impactar a dívida pública (item detalhado a seguir).

- Revogar os dispositivos legais que extinguem a punibilidade de crimes contra a ordem tributária mediante o pagamento ou parcelamento do débito e encaminhar projeto de lei para punir os crimes contra a ordem tributária, ainda que o crédito tributário seja pago ou parcelado

Entendemos que é urgente a revogação dos dispositivos legais que extinguem a punibilidade de crimes contra a ordem tributária mediante o simples pagamento ou parcelamento do débito (tais como o art. 34 da Lei 9.249/95, o art. 83, § 2º ao 4º da Lei 9.430/1997; o art. 9º da Lei n. 10.684/2003; o art. 68 da Lei 11.941/2009; o art. 6º da Lei 12.382/2011).

Entendemos que tais dispositivos configuram um convite à sonegação fiscal, pois criminosos contam com a baixa probabilidade de virem a ser pegos pela Fiscalização Tributária e, caso venham a ser pegos, bastaria requerer um parcelamento para que fiquem livres da punição criminal.

Não há justificativa para tais dispositivos, que somente protegem a sonegadores.

A revogação desses dispositivos legais, aliada à aprovação de lei que puna criminalmente os crimes contra a ordem tributária, aumentará o risco diante da sonegação de tributos e certamente irá elevar a arrecadação espontânea de tributos.

Além da necessidade de projeto de lei que preveja a punição dos crimes contra a ordem tributária, é relevante a revogação dos dispositivos legais que extinguem a punibilidade, tendo em vista o que o STF manifestou (entendimento não unânime, mas majoritário) sobre o tema:

O pagamento do tributo, a qualquer tempo, extingue a punibilidade do crime tributário. Defende que o art. 9º da Lei n. 10.684/2003 não foi revogado e continua em vigor. Ao contrário das leis de ns. 11.941/2009 e 12.382/2011, a Lei n. 10.684/2003 trata de pagamento direto (e não de pagamento após parcelamento). Assim, o pagamento integral implica a extinção da punibilidade por força do §2º, do art. 9º da Lei n. 10.684/2003.” (CAVALCANTE, 2014, p. 804).

A fim de facilitar, cito os atos legais sobre o tema em ordem cronológica:

- **Lei n. 8.137/90** tipificou crimes contra a ordem tributária (antes tratados como crimes de sonegação fiscal na **Lei n. 4.729/1965**) e extingue a punibilidade no caso de pagamento: “Art. 14. Extingue-se a punibilidade dos crimes previstos nos artigos 1º a 3º quando o agente promover o pagamento de tributo ou contribuição social, inclusive acessórios, antes do recebimento da denúncia.”
- **Lei n. 8.383/91 revogou o art. 14 da Lei n. 8.137/90**, dentre outros.
- **Lei n. 9.249/95**: “Art. 34. Extingue-se a punibilidade dos crimes definidos na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e na Lei nº 4.729, de 14 de julho

de 1965, quando o agente promover o pagamento do tributo ou contribuição social, inclusive acessórios, antes do recebimento da denúncia.”

- **Lei 9.430/97:** “Art. 83. § 2º É suspensa a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos no caput, durante o período em que a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no parcelamento, desde que o pedido de parcelamento tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011). § 3º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011). § 4º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no caput quando a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011).”
- **Lei 10.684/03:** “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. 168A e 337A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento. § 1º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva. § 2º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos neste artigo quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios. Art. 10. A Secretaria da Receita Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS expedirão, no âmbito de suas respectivas competências, os atos necessários à execução desta Lei. Parágrafo único. Serão consolidados, por sujeito passivo, os débitos perante a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.”
- **Lei 11.941/2009:** “Art. 68. 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, limitada a suspensão aos débitos que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento, enquanto não forem rescindidos os parcelamentos de que tratam os arts. 1º a 3º desta Lei, observado o disposto no art. 69 desta Lei. Parágrafo único. A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva. Art. 69. Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no art. 68 quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento. Parágrafo único. Na

hipótese de pagamento efetuado pela pessoa física prevista no § 15 do art. 1º desta Lei, a extinção da punibilidade ocorrerá com o pagamento integral dos valores correspondentes à ação penal.”

- **Lei 12.382/2011:** “Art. 6º O art. 83 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º a 5º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 6º: “Art. 83. § 1º Na hipótese de concessão de parcelamento do crédito tributário, a representação fiscal para fins penais somente será encaminhada ao Ministério Público após a exclusão da pessoa física ou jurídica do parcelamento. § 2º É suspensa a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos no caput, durante o período em que a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no parcelamento, desde que o pedido de parcelamento tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal. § 3º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva. § 4º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no caput quando a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento. § 5º O disposto nos §§ 1º a 4º não se aplica nas hipóteses de vedação legal de parcelamento. § 6º As disposições contidas no caput do art. 34 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, aplicam-se aos processos administrativos e aos inquéritos e processos em curso, desde que não recebida a denúncia pelo juiz.” (NR)”

- Impedir a securitização do direito ao recebimento de Dívida Ativa, tal como consta de projetos de lei em andamento no Congresso Nacional (PLS 204/2016 o PLP 181/2015 e PL 3337/2015)

Cabe inicialmente observar que o tipo de securitização prevista nos mencionados projetos de lei **não significa a transferência ou “venda” da Dívida Ativa em si**, mas corresponde à emissão de papéis financeiros (debêntures) lastreados “no direito” de o Estado vir a arrecadar a Dívida Ativa.

Na prática, corresponderá à ilegal concessão de garantia pública a papéis financeiros emitidos por “empresas estatais não dependentes” que estão se proliferando Brasil afora – a exemplo da PBH Ativos S/A (em Belo Horizonte) e da CPSEC S/A (no estado de São Paulo).

Essa securitização não irá aliviar o montante da Dívida Ativa, que continuará a cargo da PGFN, mas irá aumentar do volume de negócios financeiros envolvendo debêntures e outros papéis financeiros que contam com garantia estatal e, portanto,



irão impactar gravemente a geração de dívida pública sem contrapartida alguma ao país.

Esse tipo de engenharia financeira é semelhante ao esquema que operou na Grécia, com nocivos impactos sobre a economia do país e todo o continente europeu, conforme impressionante relato feito pela Ex-Presidente do Parlamento Grego, a advogada Zoe Konstantopoulou, durante audiência pública realizada no dia 24/11/2016, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=xwpZ1B0cvCw>>

Trata-se de grave esquema financeiro que os mencionados projetos de lei visam “legalizar”.

Sob a ilusória propaganda de “cessão” ou “novação” de créditos que na verdade não saem do lugar, esse esquema fraudulento de transferência de recursos públicos para bancos representa ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, prejuízo incalculável aos cofres públicos e geração de dívida pública sem contrapartida alguma!

O PLS 204/2016 chegou a ser votado em plenário no dia 13/12/2016, tendo sido derrotado por 33 votos a 30. No entanto, a Mesa do Senado indicou que o que teria sido derrotado naquela data teria sido o substitutivo relatado pelo Sen. Paulo Bauer, e que “***oportunamente será apreciado o projeto original***”. Diante do risco que esse projeto representa, é preciso alertar para o fato de que o projeto original é tão nocivo quanto o seu substitutivo já rejeitado.

O PLS 204/2016 menciona expressamente que a “cessão” ou “novação” de créditos se dará em favor de “pessoa jurídica de direito privado”, que vem a ser a própria “empresa estatal não dependente” a exemplo da PBH Ativos S/A e CPSEC S/A. Tais empresas, embora regidas pelo direito privado, por possuir sócios privados, são empresas estatais controladas pelo ente federado, ou seja, na prática, a concessão de garantia pública para esse tipo de operação constitui geração de obrigação onerosa de cunho altamente especulativo, o que é inaceitável sob todos os aspectos.

É importante que a CPI da Previdência ressalte o fato de que as “empresas estatais não dependentes” estão sendo criadas para emitir papéis lastreados no direito ao recebimento de Dívida Ativa e outros créditos, e não irão solucionar o problema da elevada Dívida Ativa (inclusive previdenciária), pelo contrário, irão transformar esse crédito em dívida pública.

3) Segundo estimativas do DIEESE existe uma fragilidade na fiscalização das receitas previdenciárias. Nos anos de 2011 a 2016 o estoque da Dívida Ativa previdenciária passou de R\$ 185,8 bilhões para mais de R\$ 426,7 bilhões em 2016.

Como auditora aposentada da Receita Federal, gostaríamos de fazer as seguintes indagações a Vossa Senhoria:

- a) Após 2008 houve a unificação da fiscalização previdenciária com fiscalização da receita federal. É possível afirmar que esta unificação teve como consequência um certo desprezo pela fiscalização das receitas da seguridade social em relação aos demais tributos, até por falta de expertise dos Auditores-Fiscais da Receita Federal em proceder a esta fiscalização?
- b) Qual a ênfase que a Receita Federal dá para a fiscalização das receitas da Seguridade Social em relação aos demais tributos?

Parte do crescimento do estoque da Dívida Ativa previdenciária apontado no período de 2011 a 2016 decorre da atualização automática dos valores devidos e parte, sem sombra de dúvida, é decorrente dos problemas antes mencionados, referentes à falta de suporte adequado em termos de:

- número suficiente de profissionais qualificados;
- ferramentas técnicas e administrativas constantemente atualizadas e apropriadas;
- base legal robusta.

Quanto ao impacto da unificação dos fiscos na arrecadação de contribuições previdenciárias, entendo que os dados referentes à alocação de mão de obra fiscal em tarefas de fiscalização e cobrança de créditos tributários previdenciários, em comparação aos demais tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil deveriam ser requeridos ao referido órgão, que é chefiado pelo mesmo responsável que à época da fusão dos fiscos defendeu o projeto e previu diversas melhorias que não se concretizaram na prática, conforme notícia do jornal Valor Econômico transcrita a seguir.

Título: Rachid defende a integração das Receitas Federal e Previdenciária

Autor: Arnaldo Galvão

Fonte: Valor Econômico, 07/04/2005, Brasil, p. A2

O secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, defendeu ontem a absorção das funções da recém-criada Secretaria de Receita Previdenciária pela Secretaria da Receita Federal. Essa união das duas estruturas administrativas está sendo chamada de Secretaria da Receita do Brasil ou "Super-Receita". "É importante para a administração pública, mas a decisão é discutir mais. Não há pauta, não há agenda, não há projeto pronto", esclareceu Rachid. Mas no governo, os sinais indicam que essa nova estrutura seria criada até janeiro de 2006. O ministro da Previdência Social, Romero Jucá, também apóia a idéia. Por meio de sua assessoria, ele disse que o projeto não significa perda de poder porque o aperfeiçoamento da arrecadação somente vai fortalecer a Previdência Social. Para Rachid, o momento é de integrar cadastros e cruzar informações entre Receita Federal e Receita Previdenciária. Mas reconheceu que "um

projeto saudável de integração das duas Receitas depende de mais discussão". A "Super-Receita", segundo Rachid, depende da aprovação de lei no Congresso. Se houver urgência, o secretário admite que o novo órgão pode ser criado por intermédio de uma medida provisória. Os contribuintes também teriam benefícios, segundo o secretário. Isso porque poderiam ser abreviadas as obrigações acessórias: prestação de informações em um único "balcão". Rachid também afirmou que as informações fluiriam com mais rapidez para a administração pública. Essa aproximação das Receitas tornaria mais eficiente o combate à evasão tributária. A recente troca de comando no Ministério da Previdência - há 16 dias, Romero Jucá assumiu o posto ocupado por Amir Lando - não alterou a velocidade da discussão sobre a unificação. "Esse aperfeiçoamento, o cruzamento de cadastros, é o primeiro passo que tem de ser dado. Não adianta juntarmos a cabeça se a base ficar separada. Temos de integrar e primeiro tem de haver interação", explicou Rachid. Segundo o secretário, não há resistência à unificação das receitas, mas existe debate. O projeto, na sua interpretação, não está pronto, está amadurecendo. Não há um texto que possa ser apresentado às entidades representativas dos funcionários. "Não precisamos aguardar a saída de um papel. Se é possível integrar cadastros tributários federais e estaduais, porque não se integrar com outro órgão federal?", perguntou.

Maria Lúcia Fattorelli, presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco), divulgou nota repudiando a falta de transparência na anunciada fusão da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária. "A fusão de órgãos do fisco é assunto relevante, mas não urgente, uma vez que as repartições estão funcionando normalmente. Portanto, não se justifica a utilização de medida provisória." A nota do Unafisco também questionou a possibilidade de concentração de poder político num único órgão de arrecadação. Os auditores criticaram ainda a possível separação da aduana da administração tributária. Paulo Antenor de Oliveira, presidente do Sindicato Nacional dos Técnicos da Receita Federal (Sindireceita) disse que está mantida para hoje uma paralisação de advertência contra a falta de transparência na discussão da integração das Receitas. Isso apesar de a direção da entidade ter ouvido ontem de Rachid que vai haver uma ampla discussão do projeto com os funcionários públicos. O Sindireceita representa 6.400 técnicos e apóia a criação da "Super-Receita". Além do pedido de transparência nas discussões sobre a integração das

Receitas, Oliveira explica que a paralisação de hoje também tem como base outras reivindicações da categoria. Entre elas está a unificação com a carreira dos auditores.

Em inúmeras oportunidades manifestei publicamente contra a fusão dos fiscos. Na ocasião da apresentação do referido projeto, exercia o cargo de presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (agosto/2003 a julho/2005), e já antevia que aquele projeto de fusão evidentemente resultaria na fragilização da Previdência Social. De fato, anos depois, o primeiro ato do governo Temer foi extinguir o Ministério da Previdência Social. Não creio que esse absurdo teria sido possível se os auditores fiscais da Previdência Social ainda estivessem lotados no referido ministério, exercendo ali todas as suas funções e atribuições.

Finalmente, creio que o aumento da Dívida Ativa previdenciária não guarda qualquer relação com a *expertise* do corpo funcional, cabendo ressaltar a incontestável competência técnica dos auditores fiscais da Receita Federal, assim como dos auditores fiscais oriundos da Previdência Social. O problema é que os mesmos, juntamente com demais categorias de servidores da Receita Federal, são em número insuficiente, como já mencionado anteriormente.

4) Esta pergunta é longa e gostaria de ouvir a resposta de todos os painelistas presentes nesta 9ª Reunião da CPIPREV.

Esteve aqui em nossa CPI o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, **Dr. Fabrício da Soller**.

Aos ser indagado sobre as medidas legislativas que poderiam aumentar a eficácia da cobrança da dívida ativa, o Procurador assinalou que o Brasil é um dos raros países em que a administração tributária não pode fazer nenhum ato de constrição patrimonial sem a intervenção do Poder Judiciário.

O Procurador assinalou ainda que, ao não realizar esses atos de constrição patrimonial, como outros fiscos do mundo, que indisponibilizam diretamente o patrimônio do devedor sem precisar de autorização do Poder Judiciário, a cobrança ficaria fragilizada.

No entanto, na contramão do que disse o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, existe a figura do Arrolamento Administrativo Fiscal de Bens e Direitos, instituído pela Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 (artigos 64 e 64-A), combinado com a IN/RFB nº 1.565, de 11 de maio de 2015 (art. 4º), que funciona como uma espécie de pré-penhora (típica constrição patrimonial sem a intervenção do judiciário), vinculando o patrimônio do devedor ao crédito tributário contra ele constituído pela autoridade administrativa (auditor fiscal), através de gravame inscrito nos cartórios de registros de imóveis competentes.

A lei permitiu o arrolamento administrativo como medida provisória até que venha a execução fiscal e a consequente penhora do bem, mas o que se vê na prática é que a medida causa ao contribuinte os mesmos transtornos da constrição patrimonial, via judicial.

Apesar de possuírem efeitos legais diversos, o arrolamento administrativo de bens dificulta a alienação patrimonial do devedor, já que o contribuinte não conseguirá a emissão de certidão de regularidade fiscal (CND), nos termos do art. 206 do Código Tributário Nacional, enquanto persistir sob o efeito da referida medida.

Então, o que observamos na prática é que a administração tributária faz sim a constrição patrimonial sem a intervenção do poder judiciário, através do artifício chamado arrolamento administrativo fiscal de bens.

Ante o exposto, pergunto:

- a) Qual a opinião de Vossa Senhoria sobre esse tema?
- b) Haveria como adotarmos em nosso País essa cobrança direta dos débitos pela administração tributária?
- c) Afinal, qual é a opinião de Vossa Senhoria sobre o arrolamento administrativo fiscal de bens realizado pela autoridade tributária? O referido arrolamento de bens pode ser considerado como ato de constrição patrimonial sem a intervenção do poder judiciário, contrariando assim a tese da Procuradoria da Fazenda Nacional?
- d) É cediço que o tempo médio entre a constituição do Crédito Tributário e a sua satisfação pode levar mais de 10 (dez) anos tramitando dentro dos conselhos na esfera administrativa. Geralmente, quando a decisão administrativa, transitada em julgado, desfavorece o contribuinte, este recorre à esfera judicial, cuja tramitação processual pode levar, também, mais de 10 (dez) anos. Portanto, observa-se um lapso temporal médio de mais de 20 (vinte) anos para a satisfação de um crédito tributário definitivamente constituído, considerando a tramitação processual nas esferas administrativa e judicial.

- Face o exposto, pergunto a Vossa Senhoria:

- d.1) É razoável em crédito tributário levar mais de 20 (vinte) anos para ser satisfeito, considerando o tempo total de tramitação processual nas esferas administrativa e judicial?
- d.2) A morosidade na cobrança do crédito tributário contribui para o aumento crescente do déficit previdenciário?
- d.3) Como vossa senhoria analisa a extinção do crédito tributário pelo instituto da prescrição intercorrente no processo administrativo fiscal, considerando que alguns Tribunais de Justiça já reconheceram a prescrição intercorrente administrativa em decorrência do Fisco estadual ter levado mais de 10 anos para julgar de maneira definitiva um processo administrativo?

Concordo com o pronunciamento feito pelo procurador-geral da Fazenda Nacional, pois de fato o arrolamento administrativo existente no Brasil, destinado a garantir a cobrança do crédito tributário, não pode ser comparado à constrição patrimonial praticada em outros países.

No Brasil, o contribuinte pode até dispor de bens arrolados administrativamente, como estabelece o art. 8º da IN SRF 1.565/2015, tendo apenas que comunicar o fato à Receita Federal, o que deixa completamente frágil a garantia para a efetiva realização do crédito tributário:

Art. 8º O sujeito passivo cientificado do arrolamento fica obrigado a comunicar à unidade da RFB de seu domicílio tributário a alienação, a oneração ou a transferência a qualquer título, inclusive aquela decorrente de cisão parcial ou perda total de qualquer dos bens ou direitos arrolados, no prazo de 5 (cinco) dias contado da ocorrência do fato, sob pena de aplicação do disposto no caput do art. 15.

Absolutamente, não é razoável que um crédito tributário leve mais de 20 (vinte) anos para ser satisfeito. Esse fato está relacionado não somente à insuficiência de auditores fiscais nas Delegacias de Julgamento Administrativo (1ª. Instância), mas também à existência de mais duas instâncias administrativas que contam com a participação de julgadores representantes de contribuintes: o Conselho de Contribuintes e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

Chega a ser um verdadeiro escândalo o fato de que representantes de contribuintes possam ser julgadores de créditos tributários em segunda instância administrativa. Mais grave ainda é a atuação do CARF, que na opinião do sindicato dos próprios auditores fiscais deveria ser extinto, tendo em vista as inúmeras denúncias de favorecimento indevido, como por exemplo a recente decisão amplamente noticiada que liberou o Banco Itaú de recolher aos cofres públicos a quantia de R\$25 bilhões⁴.

Assim, a morosidade na arrecadação final do crédito tributário certamente contribui para o aumento crescente do déficit previdenciário e está relacionada à insuficiência de meios adequados (pessoal, ferramentas administrativas e base legal robusta) e também ao excesso de instâncias administrativas, especialmente por que justamente os grandes sonegadores sempre recorrem ao judiciário.

Quanto à prescrição intercorrente em processo administrativo fiscal, não existe previsão normativa para a sua decretação. De fato, em alguns casos o STJ está

⁴ <https://oglobo.globo.com/economia/carf-decide-favor-do-itau-em-processo-de-25-bi-de-impostos-21186804>

admitindo a ocorrência da prescrição intercorrente em processo administrativo fiscal⁵, porém, não há norma legal que ampare a sua aplicação administrativa.

Há muito que avançar para que se garantir a celeridade na cobrança do crédito tributário, tanto em sua fase administrativa como nas execuções fiscais tributárias, a fim de reduzir o montante da Dívida Ativa. Mas certamente a almejada eficiência não virá com a implementação do fraudulento esquema de securitização de direito sobre créditos de Dívida Ativa.

Respondidas as questões formuladas pelo relator Senador Hélio José, gostaria de frisar a necessidade de que essa importante CPI da Previdência possa evidenciar a inconsistência dos argumentos apresentados pelo governo para justificar a necessidade de aprovação da PEC 287/2016, assim como que Previdência Social não é a responsável pelo rombo das contas públicas, mas constitui o principal programa social do país. O alegado rombo das contas públicas está instalado nos gastos financeiros com a chamada dívida pública e não Previdência.

Agradeço pela oportunidade de contribuir para essa CPI da Previdência e fico à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Brasília, 1º de junho de 2017.

Maria Lucia Fattorelli
Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

⁵ Parecer ilustrativo sobre o tema disponível no link:
http://www.lex.com.br/doutrina_26756222_PRESCRICAO_TRIBUTARIA_E_PRESCRICAO_INTE_RCORRENTE_NA_EXTINCAO_DO_CREDITO_TRIBUTARIO.aspx