

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004, do Senador Paulo Paim, que *regulamenta o § 13 do art. 195 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 205, de 2004, de autoria do Senador Paulo Paim, busca regulamentar o § 13 do art. 195 da Constituição Federal, mediante alteração do mecanismo de financiamento da Seguridade Social. Para tanto, o projeto de lei altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, mais especificamente seus arts. 11, 22-C, 28-A, 28-B, 30, 32, 33, 43, 44, bem como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), art. 625-I. Também institui Comissão Técnica de Financiamento da Previdência Social com a responsabilidade de avaliar o desempenho das fontes de custeio da Previdência Social.

O projeto em apreço pretende consolidar uma nova configuração para o financiamento da Seguridade Social, mediante gradativa substituição da folha salarial, base contributiva das empresas, pela receita bruta, sobre a qual passaria a incidir a alíquota previdenciária.

O PLS nº 205, de 2004, arquivado em 3 de fevereiro de 2011, teve o desarquivamento requerido por seu autor, Senador Paulo Paim, mediante apresentação à mesa do Requerimento nº 167, de 2011, aprovado em 2 de março de 2011.

A matéria foi encaminhada inicialmente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), devendo seguir depois para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a quem cabe a decisão terminativa.

No prazo regulamentar, não foram oferecidas emendas ao projeto de lei.

II – ANÁLISE

O PLS nº 205 trata de tema momentoso que vem sendo há muito discutido e analisado: a questão da redefinição das fontes de financiamento da Previdência Social.

A evolução do sistema previdenciário brasileiro tem relação direta com o comportamento do mercado de trabalho, que, nos últimos dez anos, tem apresentado uma trajetória particularmente exitosa. De acordo com as informações do IPEA, obtidas a partir de dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME/IBGE, entre 2003 e 2011, houve grandes mudanças no mercado de trabalho no Brasil.

A taxa de desemprego sofreu uma redução da ordem de 50%, passando de 12,2% em 2003 para 6,2% em 2011. Essa forte queda do desemprego veio acompanhada de um não menos expressivo declínio da informalidade, cuja taxa passou de 42,8% para 35,6% no mesmo período, e paralelo aumento do emprego formal. Somente nos dois Governos Lula, foram criados mais de 15 milhões de empregos formais, de acordo com dados do Ministério do Trabalho. Note-se que o período registrou ainda um aumento significativo nos rendimentos

do trabalho. Ainda segundo o IPEA, a renda média do trabalho cresceu 21,9%, em termos reais, entre 2003 e 2011.

Esse é um cenário bastante positivo para o mercado de trabalho nessa última década. Importa observar que, nesse período, o emprego formal cresceu mesmo em momentos de pior desempenho econômico, como no caso da crise internacional de 2009, bem como em 2012, quando o crescimento foi de apenas 0,9%, e, ainda assim, foram gerados 1,3 milhão de empregos formais.

Entretanto, as perspectivas econômicas que se avizinham merecem atenção maior por parte do Governo e dos legisladores. O fraco crescimento do Produto Interno Bruto verificado neste último ano tem sido acompanhado por um recrudescimento do quadro inflacionário. Além disso, o panorama internacional permanece crítico. A julgar pelo baixo crescimento dos EUA e dos países da zona do Euro, além da desaceleração da economia da China, o comércio mundial deverá ainda vivenciar um longo período de baixa.

As conquistas internas advindas do crescimento do emprego e da renda, que, em última análise alteraram positivamente o padrão distributivo da sociedade brasileira devem ser preservadas. Para tanto, é mister que se fortaleça e se aperfeiçoe o arcabouço jurídico-institucional no País.

No caso do regime previdenciário, um dos principais pilares do sistema de proteção social brasileiro, o aprimoramento passa pelo reforço de seu padrão de financiamento e custeio. Nesse sentido, a iniciativa de mudança proposta pelo PLS nº 205, de 2004, poderia ser julgada oportuna, não fossem as mudanças da base contributiva já ocorridas nos últimos anos. Felizmente, muita coisa mudou desde a apresentação da proposta legislativa em 2004.

Diante do fracasso das tentativas dos quatro Governos anteriores de promover uma ampla Reforma Tributária, o Governo Dilma Rousseff propôs, pragmaticamente, a implementação de uma Reforma Tributária “fatiada”, que ainda está em curso. Dentre as várias mudanças que vêm se configurando está a desoneração da folha de pagamento e sua substituição pela receita bruta. A intenção é melhorar a eficiência do sistema produtivo brasileiro, reduzindo o peso

dos encargos sociais incidentes sobre a folha, que, inclusive, oneram desigualmente as empresas, em prejuízo das mais intensivas em mão-de-obra.

As Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, nº 42, de 2003, e nº 47, de 2005, introduziram marcantes alterações no art. 195 da Constituição Federal, conferindo flexibilidade na configuração das contribuições empresariais para a Seguridade Social. Com isso, as contribuições sociais do empregado incidentes sobre a folha de salários e a receita ou o faturamento passaram a ter a possibilidade de possuírem alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. Além disso, o mesmo artigo passou a permitir a substituição gradual, total ou parcial, da contribuição sobre a folha pela incidente sobre a receita ou o faturamento, cabendo à lei definir os setores de atividade econômica para os quais essa contribuição deve ser não cumulativa.

Aberto o caminho, mudanças infraconstitucionais vieram. A Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, reduziu de 11% para 5% sobre o salário mínimo a alíquota da contribuição previdenciária do Microempreendedor Individual (MEI) de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Na esteira do sistema especial de inclusão previdenciária previsto na Emenda nº 47, tal redução também se aplicou ao segurado facultativo sem renda própria e pertencente à família de baixa renda que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico.

Além disso, com a criação do Simples Nacional, em 2007, passou a existir a possibilidade de haver apenas um recolhimento mensal – por meio de uma alíquota, crescente por faixa de renda, aplicada sobre a receita bruta mensal – agregando os seguintes tributos: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); IPI; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); COFINS; Contribuição para o PIS/PASEP; ICMS; ISS; e Contribuição Previdenciária Patronal (CPP).

Na partilha do Simples Nacional atribuem-se à CPP percentuais que variam, conforme a atividade da empresa, de 2,75% a 7,83% sobre a receita bruta mensal. Considerando que as micro e pequenas empresas (optantes ou não)

respondem por cerca de 60% dos empregos privados do País, pode-se afirmar que a criativa modalidade de Contribuição Previdenciária Patronal adotada pelo Simples Nacional passou a constituir importante mecanismo propulsor da formalização do trabalho e redutor do custo tributário e burocrático.

Ao longo do tempo, ao “quase consenso” em torno da necessidade de reduzir a tributação sobre a folha de salários associou-se a rápida e crescente perda de mercado interno e externo por vastos setores, sobretudo da indústria nacional, fragilizados pela conjunção de vários fatores como a sobrevalorização do real, o aprofundamento da crise financeira internacional e a invasão de produtos chineses de baixo custo. Em socorro desses setores, veio a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, posteriormente alterada pelas Leis nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, e nº 12.794, de 02 de abril de 2013, bem como pelas Medidas Provisórias nº 601, de 28 de dezembro de 2012, e nº 612, de 04 de abril de 2013, ainda não convertidas em lei.

A Lei nº 12.546, de 2011, substituiu, até 31 de dezembro de 2017, a Contribuição Previdenciária Patronal de 20% sobre a remuneração dos empregados, avulsos e contribuintes individuais que prestam serviços às empresas dos setores contemplados por uma contribuição sobre a receita bruta destas empresas. Para algumas empresas, a alíquota equivale a 2%; para outras, a 1%. Ao todo, mais de 40 setores já estão contemplados com a desoneração da folha de salários.

É fundamental sublinhar a adequada estratégia de implementar, após anos de “ensaio”, a substituição tributária da folha pela receita em forma de experimento, sem causar impactos que possam colocar as contas da Previdência Social em colapso e, especialmente, para comprovar a eficácia (ou não) desse tipo de estratégia. Ademais, ao limitar a substituição a alguns setores econômicos, demonstra-se a necessária prudência na condução desse tipo de política.

Diante do exposto, observa-se que, embora o PLS nº 205, de 2004, não apresente, a princípio, óbices de ordem constitucional, regimental e de técnica legislativa; quanto à juridicidade, embora sejamos, de forma geral, favoráveis à desoneração da folha de salários, não há dúvida de que o projeto

perdeu a oportunidade, já que novas e positivas estratégias de desoneração foram implementadas ao longo dos últimos anos.

III. VOTO

Tendo em vista as considerações apresentadas, o voto é pela prejudicialidade da matéria, nos termos do Art. 334, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator