

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004, que *regulamenta o § 13 do art. 195 da Constituição Federal, e dá outras providências (Dispõe sobre o Conselho Nacional de Previdência Social CNPS)*.

RELATOR: Senador **OSVALDO SOBRINHO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004, de autoria do Senador Paulo Paim, dispõe sobre a substituição parcial das contribuições sociais incidentes sobre a folha salarial por outra incidente sobre a receita bruta ou o faturamento da empresa respectiva. Esta substituição ocorreria gradualmente, observando-se o princípio da não cumulatividade.

A proposição prevê ainda a criação, pelo Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, de uma Comissão Técnica, que deve ser responsável pelo monitoramento e avaliação do desempenho das novas fontes de custeio, com vistas à consolidação do novo perfil contributivo.

Nos termos do art. 332, § 1º do Regimento Interno do Senado Federal, foi requerido pelo próprio Senador Paulo Paim o desarquivamento do PLS nº 205, de 2004. A matéria voltou assim a tramitar, tendo sido analisada inicialmente pela Comissão de Assuntos Econômicos, onde recebeu Parecer pela prejudicialidade.

A proposição foi em seguida encaminhada a esta Comissão de Assuntos Sociais para exame em decisão terminativa.

No período regimental não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A Constituição de 1988 inovou em termos sociais ao introduzir a ideia de Seguridade Social, que incorpora as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Somados os recursos do Fundo de Combate à Pobreza, o orçamento da Seguridade Social responde por cerca de R\$ 650 bilhões, de acordo com as informações do Orçamento Federal para 2013.

Os principais programas da Seguridade Social são a Previdência Social Básica, a Previdência dos Inativos e Pensionistas da União, Atenção Hospitalar e Ambulatorial do SUS, outros programas do Ministério da Saúde, Pagamento do Seguro-Desemprego, Lei Orgânica da Assistência Social e Transferências de Renda com Condicionais.

No que tange à Previdência Social, estão sendo previstos recursos da ordem de R\$ 362 bilhões, o que denota sua importância no total dos gastos com Seguridade.

No que tange às fontes de financiamento da Seguridade Social hoje, tem-se o seguinte quadro:

1. Contribuição de Empregadores e Trabalhadores
2. Cofins
3. CPMF:
4. Contribuição Sobre o Lucro Líquido de Pessoa Jurídica
5. Receita de Prognóstico
6. PIS/PASEP – Seguro-Desemprego
7. Receitas Provenientes de Impostos
8. Contribuição para Seguridade do Servidor Público
9. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
10. Contribuição sobre Produção Rural
11. Outras Fontes

Uma parcela significativa do orçamento da Seguridade já é financiada com recursos advindos de receita bruta ou faturamento, via Cofins e PIS/PASEP. Desse modo, dentro de uma perspectiva mais ampla, há já o precedente da utilização destas fontes, o que viria a reforçar a oportunidade do PLS nº 205, de 2004. Entretanto, a iniciativa de substituição da contribuição sobre a folha salarial por contribuição sobre receita bruta ou faturamento deve ser permeada de cuidado, pois altera o quadro das contribuições atualmente em vigor. Não é por acaso que a proposição em análise prevê uma substituição gradativa acompanhada por uma comissão técnica. De fato, uma mudança da base contributiva para a Previdência nos termos sugeridos não é tarefa trivial, tendo em vista, sobretudo, o respeito à não cumulatividade da contribuição proposta. Há alguns anos, o país assistiu a um intenso debate sobre a cumulatividade do PIS e da Cofins, justamente por tratarem-se de contribuições de bases semelhantes ao que está sendo proposto pelo projeto em apreço. Há que se ter, portanto, grande sensibilidade e conhecimentos gerenciais e tributários da parte dos técnicos e autoridades a serem envolvidas nesta tarefa.

Além disso, na esteira das modificações propostas, o PLS nº 205, de 2004, altera uma série de artigos da Lei nº 8.212, de 1991, assim como a própria Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A idéia central da proposição, de se construir um regime de financiamento da Previdência que desonere diretamente a folha salarial, parece se inspirar na experiência de outros países. Seu intuito maior é o de reduzir os custos diretamente associados ao trabalho, como forma de incrementar o nível de emprego, assim como a qualidade deste emprego. Na verdade, busca-se aumentar o emprego formal, aquele que oferece ao trabalhador a proteção da legislação trabalhista e a cobertura previdenciária. Este é a grande contribuição que a proposição pode vir a proporcionar, no sentido da alteração do atual perfil do emprego no Brasil.

Os estudos sobre o mercado de trabalho brasileiro convergem no diagnóstico de que os níveis da informalidade no país ainda são excessivamente altos. A despeito de uma significativa redução da informalidade, que passou de 42,8% para 35,6%, entre 2003 e 2011, mais de um terço dos trabalhadores ocupados estão no chamado setor informal, o setor do emprego sem carteira e do trabalho por conta própria sem qualquer vínculo com a legislação e/ou com o aparato institucional. A situação é tanto mais momentosa quando se verifica que o País se encontra ainda na sua fase mais positiva em termos demográficos, no que tange à construção de um regime de proteção social de cunho universalista. A relação entre os trabalhadores em idade laboral e a população em geral é, hoje, a melhor possível, assemelhando-se àquela verificada nos países da Europa Ocidental no pós-Guerra. Caso o Brasil lograsse estender a relação de emprego

formal à grande maioria de sua População Economicamente Ativa, haveria a possibilidade de consecução de um regime fisco-financeiro capaz de arcar com a efetivação do chamado Estado de Bem-Estar ou *Welfare State*.

De todo modo, há que se reiterar o ponto que merece atenção redobrada, e que diz respeito à própria mudança de fonte proposta pelo PLS em apreço. Com efeito, a adoção de uma fonte de financiamento baseada no faturamento e/ou na receita bruta da empresa, na forma preconizada pela proposição em foco, tem, no caso brasileiro, pelo menos um sério obstáculo técnico a ser transposto. É sabido que há precedentes de utilização desta fonte. Trata-se do caso do PIS e da COFINS, cuja incidência sobre o faturamento gerou uma extensa discussão sobre a ocorrência ou não de cumulatividade destas duas contribuições. O terreno é, portanto, eivado de interpretações desencontradas, e a polêmica que se verificou no caso PIS-COFINS, pode vir a se estender também à nova sistemática de arrecadação proposta no PLS nº 205, de 2004.

Desse modo, é louvável o esforço do autor do projeto, em estabelecer um regime de transição gradual do atual sistema para o proposto, esforço esse reforçado pela idéia da Comissão Técnica de acompanhamento que em muito pode vir a contribuir para o sucesso da mudança de sistemática de financiamento da Previdência Social.

Finalmente, no que tange à constitucionalidade e à regimentalidade, entendemos não haver vícios que prejudiquem o projeto. Também no que se refere aos aspectos jurídicos, nada temos a contestar.

Entretanto, foram identificadas algumas imprecisões na redação das emendas propostas e que merecem ser sanadas. A primeira delas se refere ao art. 3º do PLS em comento, que, ao propor alteração no art. 11 da Lei 8.212, de 1991, em seu § 2º, faz referência à “alínea **ã**”, quando a grafia correta deve ser “alínea **a**”. Já no que tange ao art. 32, da mesma Lei, a proposição altera o § 3º, sendo que o mesmo fora suprimido, o que exige, portanto, a realocação do novo § sugerido. Ainda no art.32, o § 12, ao qual o PLS em apreço propõe nova redação, foi vetado pela Lei nº 12.692, de 24 de julho de 2012, fazendo-se novamente necessária a realocação do § proposto. Finalmente, ainda em seu art. 3º, o PLS nº 205, de 2004, altera o art. 44 da Lei 8.212, de 1991, sendo que esse mesmo art.44 fora suprimido pela Lei nº 11.501, de 11 de julho de 2007, o que nos leva a propor a renumeração do disposto na nova redação.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004, com as seguintes emendas de redação.

EMENDA Nº – CAS

Substitua-se, no art. 3º, do Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004, no que se refere à alteração proposta ao § 2º do art. 11 da Lei 8.212 de 1991, a expressão “alínea à” pela expressão “alínea a”:

EMENDA Nº – CAS

Renumere-se como § 13 o § 3º do art. 32 da Lei nº 8.212, de 1991, proposto pelo Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004.

EMENDA Nº – CAS

Renumere-se como § 14 o § 12 do art. 32 da Lei nº 8.212, de 1991, proposto pelo Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004.

EMENDA Nº – CAS

Renumere-se como 43-A o art. 44 da Lei nº 8.212, de 1991, proposto pelo Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2004.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator