



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 422, DE 2017

Altera os art. 15 e 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para estabelecer nova definição de empresa, bem como dispor sobre o aumento ou redução de sua contribuição à Previdência Social, na forma que especifica.

AUTORIA: Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV





ANEXO I

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº _____, DE 2017 (da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência - CPIPREV)

Altera os art. 15 e 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para estabelecer nova definição de empresa, bem como dispor sobre o aumento ou redução de sua contribuição à Previdência Social, na forma que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 15**

I - empresa – as pessoas jurídicas enumeradas no art. 44 do Código Civil, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional em relação aos segurados obrigatórios que lhes prestam serviços; ” (NR)

“**Art. 22**

§ 16. A alíquota de contribuição de que trata o inciso I do *caput*:

I - será aumentada em um ponto percentual, a partir de 1º de janeiro de 2019, sempre que a empresa reduzir, em 5% (cinco por cento), ou mais, seu quadro de pessoal, utilizando-se, para tanto, o indicador representado pela relação entre a média mensal do número de empregados verificada num determinado ano com a do ano imediatamente anterior, respeitada a alíquota máxima de 25% (vinte e cinco por cento); ou





Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada
a investigar a contabilidade da previdência social

II - será reduzida em um ponto percentual, a partir de 1º de janeiro de 2019, sempre que a empresa aumentar, em 5% (cinco por cento), ou mais, seu quadro de pessoal, utilizando-se, para tanto, o indicador representado pela relação entre a média mensal do número de empregados verificada num determinado ano com a do ano imediatamente anterior, respeitada a alíquota mínima de 15% (quinze por cento).

§ 17 Para a obtenção do cálculo da relação estipulada nos incisos I e II do § 16 deste artigo serão utilizados os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED – do Ministério do Trabalho ou outro que venha a substituí-lo. ” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Uma das conclusões do Parecer final da CPI da Previdência Social, realizado neste ano de 2017, é de que para solucionar problemas do sistema de proteção social brasileiro não é suficiente e nem adequado reduzir o alcance dos benefícios e serviços prestados neste campo de atuação estatal, **sendo imperativo, por questões de justiça social, tornar mais eficiente a arrecadação das contribuições sociais que servem para o financiamento da Seguridade Social.**

O presente projeto de lei visa, a um só tempo, levar a efeito a norma constitucional presente no art. 7º, inciso XXVII, que prevê como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, a **“proteção em face da automação, na forma da lei”**; e atender ao dispositivo do art. 194, parágrafo único, inciso V, que estabelece como um dos objetivos da Seguridade Social a **“equidade da participação no custeio”** – ou, parafraseando as conclusões da CPI da Previdência Social, que **“todos paguem para que todos paguem menos** e possamos alcançar um maior desenvolvimento para o País a partir da manutenção e até ampliação nas épocas de crise, de programas sociais eficientes e de proteção aos mais vulneráveis”.

Intenta-se, como propõe o estudo do Auditor-Fiscal da Receita Federal e Mestre em Direito, Ivan Kertzman (2012), a proposição de um





modelo adequado de custeio da previdência social, “que traga vantagens em relação à tributação sobre a folha de pagamento, especialmente no que se refere à simplificação tributária, à aproximação ao princípio da justiça tributária e aos reflexos no mercado de trabalho e na própria sociedade”.

O objetivo é, na esteira do pensamento de Castro e Lazzari (2017) ao citar estudo da ANFIP sobre as possibilidades de melhoria no sistema brasileiro de proteção social, buscar “promover a otimização da arrecadação em vez de focar na redução de benefícios”.

Neste sentido, visa o projeto alterar a Lei de Custeio da Seguridade Social em dois de seus dispositivos.

Sobre **o artigo 15 e seu inciso primeiro**, é proposta a sua conformação às novas nomenclaturas das pessoas jurídicas de direito privado constantes do Código Civil de 2002, pois a Lei previdenciária, sendo de 1991, ainda se refere a “firma individual ou sociedade”, sendo oportuna a alteração para contemplar todas as espécies de pessoas jurídicas do art. 44 do referido Código. Evita-se, com isso, qualquer divergência interpretativa acerca de quais pessoas jurídicas são contribuintes da Seguridade Social.

Quanto ao segundo dispositivo legal – **o artigo 22** – a alteração tem maior envergadura. Tenciona-se, com a proposta, **gerar tratamento tributário mais justo** às empresas que promovem a criação de novos empregos e a formalização dos vínculos laborais em detrimento de suas congêneres que, contrariamente a isso, causem o aumento nas taxas de desemprego.

A esse respeito, o plano de fundo para a proposta é a conjuntura econômica atual, pois as estatísticas oficiais do CAGED e as pesquisas do IBGE apontam para um número alarmante de **14 milhões de desempregados**, que embora não tenha apresentado aumento nos últimos meses, também não indica um decréscimo significativo, é dizer, encontra-se estacionário, merecendo portanto a atenção dos Poderes constituídos para sua solução em regime de prioridade máxima, em razão de suas consabidas consequências negativas para o conjunto da sociedade.

Em tempos de desemprego em níveis nunca antes atingidos, surge outro fenômeno social de negativas repercussões: a informalidade do





trabalho realizado de forma precária, “sem registro”, mediante “biscates”, ou “bicos”, na condição de “free lancers”, etc., por força da necessidade de “colocar o pão na mesa da família.”

Kertzman (2012) aponta que “a informalidade, por sua vez, traz impactos indesejáveis para a própria seguridade social, uma vez que menos pessoas estão abrangidas por cobertura do seguro público obrigatório, podendo necessitar no futuro das prestações assistenciais não contributivas. Com isso, acresce-se o gasto da seguridade e diminui-se a sua receita.” E arremata: “obviamente, o maior ganho do empresariado com a informalidade está na sonegação dos tributos sobre a folha de pagamento, já que grande parte dos direitos trabalhistas é preservada.”

O crescimento e a manutenção de um alto nível percentual do desemprego têm, como se sabe, mais de um motivo. O revés da economia, causado pela queda do consumo interno e das exportações, é um deles, indubitavelmente. Quando uma empresa tem problemas relacionados ao seu faturamento, tende a reduzir custos, e a visão de que a “folha de pagamento” é um destes custos, leva a uma diminuição dos postos de trabalho.

Porém, há outros fatores que contribuem para o aumento do desemprego, entre os quais a automação dos postos de trabalho e a transformação de trabalhadores formalizados em trabalhadores precarizados, informais, “sem registro” e sem contribuição à Seguridade Social.

Acerca da automação, deve-se ter em vista, como aludem Santos e Soares (2015), que “a evolução da ciência e da tecnologia é fundamental para o desenvolvimento de um país”, pelo que não há como se posicionar contrariamente a ela; porém, “é crucial definir uma política de proteção em face da automação em harmonia com a Constituição brasileira”. Ainda segundo o mesmo estudo, é curial conjugar os esforços especialmente na geração e/ou preservação de empregos sem prejudicar os avanços científicos e tecnológicos, e estes, por sua vez, devem se voltar “prioritariamente para a solução dos problemas brasileiros inclusive os sociais, destacadamente o desemprego tecnológico em face do qual se deve dar proteção em face da automação do sistema produtivo nacional e regional”.





Concluem Santos e Soares que uma das saídas possíveis para a eficácia do preceito constitucional seria “instituir programa de concessão de benefícios fiscais e financeiros por parte de órgãos e entidades da Administração Federal a projetos que mantenham nível razoável de emprego”.

Tenha-se por base o ramo das instituições financeiras, um dos mais visíveis casos de desemprego estrutural causado pela automação – acompanhado de taxas de lucros cada vez maiores, ano após ano. Segundo Corrêa (2012), ao citar Larangeira,

“o setor bancário passou por uma transformação radical nos últimos 20 anos em decorrência do extenso processo de informatização, bem como de mudanças estruturais no setor – como a terceirização –, de modo que se constitui em um caso ilustrativo das implicações sociais da automação do trabalho. Se, de um lado, os terminais de autoatendimento desempregaram caixas bancários humanos, de outro lado, empregados terceirizados precarizaram as relações de trabalho neste ramo profissional.”

Portanto, paralelamente à automação, a informalidade nas relações de trabalho é fator que deve ser considerado.

Há, segundo os dados levantados pela CPI da Previdência Social, cerca de **16 milhões de trabalhadores “sem carteira assinada”** e que, com isso, correm grave risco de estarem desprotegidos quanto a eventos como doença, invalidez, maternidade e todos os outros riscos sociais descritos no art. 201 da Constituição.

Urge, portanto, o cumprimento do preceito constitucional que determina que se proceda à busca do pleno emprego (Constituição, art. 170, VIII).

Outra conclusão importante da CPI da Previdência Social é a de que “não há uma ação coordenada do Governo para o combate à informalidade dentro das empresas legalmente constituídas”.

Tal estado de coisas acarreta, a um só tempo:





- **maiores encargos aos cofres públicos**, em razão do aumento dos requerimentos de seguro-desemprego, de aposentadorias e outros benefícios da Seguridade Social; e

- **o agravamento do quadro já muito severo de risco à subsistência de milhões de brasileiros**, que passam a ter de lutar para obter nova colocação não pela conjuntura econômica, mas por políticas de “downsizing” que acarretam o chamado “desemprego estrutural” sem qualquer preocupação com os impactos desta política empresarial no que tange às repercussões no tecido social e nas contas públicas.

Não se compreende como razoável que empresas que fomentam o crescimento de empregos tenham **o mesmo tratamento** que outras que produzam desemprego ou subemprego.

Concordando com Fábio Zambitte Ibrahim (2010) 65F⁷³, acredita-se que contratações formais de novos empregados pelas empresas dependem de outros fatores, como aumento da demanda, aumento de crédito disponível, melhoria das taxas de juros e que não é papel da previdência social a geração de empregos com o aviltamento de seus recursos.

Para tanto, frisa-se a comparação entre duas empresas atuantes no mesmo ramo, quando uma delas reduz custos a partir de medidas de “downsizing” ou precarização de seus trabalhadores, de certa forma busca prevalecer em comparação a seus concorrentes tentando baixar o preço final de seu produto “às custas dos cofres públicos” – a sociedade então terá de cobrir os gastos com seguro-desemprego e demais benefícios sem qualquer participação “a maior” da empresa que desemprega em massa.

Desta forma, entende-se, tal como Castro e Lazzari (2017), que “a questão da justiça tributária é uma das mais importantes a serem buscadas na sociedade brasileira”. E aí reside a proposta legislativa em epígrafe.

Como bem recorda Kertzman (2012), a Emenda Constitucional nº 20/1998 inseriu o § 9º ao artigo 195 da Constituição, dispondo que **“as contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra”**.

⁷³ IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Parafiscalidade - Ascensão e Queda das Contribuições Sociais. Porto Alegre: Magister, 2011.



Por tal razão, sugere-se que se adote não uma só alíquota incidente sobre a folha de pagamento de todas as empresas, como atualmente, mas **a aplicação de um critério progressivo/regressivo da alíquota básica de 20%, com aumento ou redução desta de acordo com a participação das empresas no aumento ou redução do desemprego.**

Não há, na proposta, criação de nova contribuição, nem alteração do fato gerador da contribuição “patronal”, mas apenas a adequação da alíquota às oscilações das variáveis empregabilidade/desemprego/precarização do trabalho.

Outro aspecto a ser frisado é que **a proposta em questão não abrange as pessoas optantes pelo sistema SIMPLES Nacional**, pois estas são tributadas na forma da Lei Complementar nº 123, de 2006 e não na forma da Lei nº 8.212/91.

Os dados a serem considerados são os do CAGED, o qual serve como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais, de modo que não há necessidade da criação de novos indicadores.

E, tendo em vista que as contribuições das empresas são realizadas e comprovadas através do sistema GFIP/GPS, não haverá exigência de maior dispêndio de pessoal ou recursos financeiros por parte da Receita Federal para checar a correção da alíquota, ou seja, eventuais incorreções no recolhimento das contribuições poderão ser facilmente constatadas e estarão sujeitas à cobrança mediante o devido processo legal de apuração do crédito e execução fiscal, conforme já disciplinado no Código Tributário Nacional e na própria Lei nº 8.212/91.

O aumento de arrecadação, em caso de aprovação da proposta, é garantido, na medida em que as empresas que empregarem mais pessoas estarão aumentando o número de contribuintes segurados, ampliando, ademais, a proteção social populacional em termos absolutos, o que acaba por cumprir mais um objetivo fundamental da Seguridade Social – o da universalidade do atendimento e da cobertura (Constituição, art. 194, parágrafo único, inciso I).





**Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada
a investigar a contabilidade da previdência social**

E, no caso das empresas que praticarem o desemprego em larga escala, terão de arcar com alíquotas maiores em caráter progressivo, **a exemplo do que já ocorre com a contribuição que financia os benefícios por acidentes do trabalho (GILRAT), cuja alíquota é móvel em razão do chamado Fator Acidentário de Prevenção (FAP).**

Assim, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, registra-se que **a medida em tela não ocasiona renúncia de receitas tributárias.** Pelo contrário, a majoração de alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta terá impacto positivo na arrecadação dessas contribuições.

Por derradeiro, importante frisar que a proposta propõe a majoração de alíquotas para 2019, respeitando a norma constante do art. 195, § 6º, da Constituição (princípio da anterioridade tributária aplicável às contribuições sociais).

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2017.

Senador **Paulo Paim**
Presidente da CIPREV

Senador **Telmário Mota**
Vice-Presidente da CIPREV

Senador **Hélio José**
Relator da CIPREV

Senadores Titulares da CIPREV



SF/17220.93080-00



**Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada
a investigar a contabilidade da previdência social**

- 1- _____
- 2- _____
- 3- _____
- 4- _____
- 5- _____
- 6- _____
- 7- _____

Senadores Suplentes da CPIPREV

- 1- _____
- 2- _____
- 3- _____
- 4- _____

REFERÊNCIAS CITADAS

- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- CORRÊA, Gilson César Pianta. Tecnologia, automação e desemprego no setor bancário brasileiro (1986 – 2000). Revista Organização Sistêmica | vol. 2, n. 1. Jul/Dez. 2012. Disponível em <https://www.uninter.com/revistaorganizacaosistemica/index.php/.../article/..../136/50>. Acesso em 31 jul. 2017.
- KERTZMAN, Ivan. Desoneração da Folha de Pagamento. São Paulo: LTr, 2012.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Parafiscalidade - Ascensão e Queda das Contribuições Sociais. Porto Alegre: Magister, 2011.
- SILVA, Roseniura; SOARES, Érica. O direito à proteção em face da automação e desemprego tecnológico: parâmetros constitucionais para regulamentação. Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Disponível em <http://www.ufsm.br/congressodireito/anais>. Acesso em 31 jul. 2017.



SF/17220.93080-00



Relatório de Registro de Presença
CPIPREV, 25/10/2017 às 14h15 - 33ª, Reunião
CPI da Previdência

PMDB		
TITULARES		SUPLENTE
ROSE DE FREITAS		1. DÁRIO BERGER PRESENTE
HÉLIO JOSÉ	PRESENTE	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES		SUPLENTE
PAULO PAIM	PRESENTE	1. JOSÉ PIMENTEL PRESENTE
Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)		
TITULARES		SUPLENTE
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	1. VAGO
Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES		SUPLENTE
LASIER MARTINS	PRESENTE	1. JOSÉ MEDEIROS PRESENTE
Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)		
TITULARES		SUPLENTE
JOÃO CAPIBERIBE	PRESENTE	1. ANTONIO CARLOS VALADARES
Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)		
TITULARES		SUPLENTE
TELMÁRIO MOTA	PRESENTE	

Não Membros Presentes

ATAÍDES OLIVEIRA
VALDIR RAUPP
WILDER MORAIS
SÉRGIO PETECÃO
CIDINHO SANTOS
WELLINGTON FAGUNDES
PAULO ROCHA
VICENTINHO ALVES

PARECER Nº 1, DE 2017 - CPIPREV

<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7246781&disposition=inline>