



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 442, DE 2011

Altera as alíquotas das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social, de formação profissional e de fomento empresarial, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam reduzidas a 50% (cinquenta por cento) de seu valor vigente em 1º de janeiro de 2011, as alíquotas das contribuições destinadas ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Social da Indústria – SESI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Serviço Social do Transporte – SEST, Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP.

*Parágrafo único.* São abrangidas pelo disposto no *caput* deste artigo as contribuições às entidades privadas de serviço social autônomo, de formação profissional

e de fomento empresarial, referidas nos Decretos-Leis nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, nº 9.403, de 25 de junho de 1946, nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, nº 9.853, de 13 de agosto de 1946, no art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, nas Leis nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, e nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, e no art. 8º da Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001, e respectivas alterações posteriores.

Art. 2º As entidades abrangidas por esta Lei publicarão, quadrimensalmente, pela Internet, dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das contribuições constantes dos respectivos orçamentos, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Constituição Federal prevê, em seu art. 240 e no art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a legitimação e a criação de contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas a entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

A partir da década de quarenta do século passado, criou-se um conjunto de contribuições parafiscais instituídas por diferentes leis, compondo o chamado Sistema “S”. Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente. As receitas das contribuições ao Sistema “S” são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) que repassa os recursos a entidades chamadas de “Serviços Sociais Autônomos”, classificados como entes paraestatais não integrantes da Administração Pública, mas que prestam serviços considerados de interesse público. Esses recursos têm a finalidade de financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional (educação) e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (saúde e lazer).

As seguintes entidades, organizadas sob a forma de Serviço Social Autônomo, são beneficiárias dessas contribuições:

- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI;
- Serviço Social da Indústria – SESI;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC;
- Serviço Social do Comércio – SESC;
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, e suas subsidiárias, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR;
- Serviço Social do Transporte – SEST;
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT; e
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP.

Vale enfatizar que a criação dos primeiros organismos e o estabelecimento de suas fontes de receita remontam a meados da década de 40, quando foram criados o SENAI, SESI, SENAC e SESC. Os demais (SEBRAE, SENAR, SEST, SENAT, e SESCOOP) foram instituídos após a Constituição Federal de 1988.

Embora as entidades que fazem parte do chamado Sistema “S” tenham personalidade de direito privado, estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública, pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições parafiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios de entes públicos, como, por exemplo, a fiscalização de suas contas pelo Tribunal de Contas da União.

Entretanto, os recursos geridos pelos Serviços Sociais Autônomos não integram os orçamentos da União. Conforme dispõe o art. 165, § 5º, I, da Constituição Federal, o orçamento fiscal referente aos Poderes da União compreenderá “seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público”. Assim sendo, o orçamento não abrange os Serviços Sociais Autônomos, uma vez que não fazem parte da Administração Pública.

Não obstante, como os Serviços Sociais Autônomos recebem recursos públicos provenientes das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, a Lei de Diretrizes Orçamentárias vem, desde 2008, estabelecendo em seu art. 6º, § 3º, a obrigação dessas entidades de divulgarem, quadrimensalmente, por meio da Internet, dados e informações atualizadas acerca de valores recebidos à conta das contribuições constantes dos respectivos orçamentos, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

Os recursos recolhidos a título de contribuições compulsórias sobre a folha de salários representam ônus expressivo para as empresas empregadoras dos diversos segmentos da atividade econômica. Uma parte desse ônus é repassada para toda a sociedade na forma de aumento dos preços dos produtos finais e desestímulo ao aumento do emprego e do investimento produtivo. Essas contribuições acabam onerando ainda mais o chamado “custo Brasil” que reduz a eficiência e a competitividade da economia brasileira.

Vale destacar que nossa carga tributária bruta atual atingiu o patamar de 34% do PIB em 2010, sendo que a arrecadação federal de janeiro a junho do corrente ano já alcançou o total de R\$ 465,6 bilhões.

Recentemente o Poder Legislativo reconheceu a necessidade de eliminar o excesso na tributação incidente sobre a folha de salários das empresas já onerada pelos seguintes encargos: (i) Contribuição Previdenciária Patronal de 20%; (ii) Fundo de Garantia de Tempo de Serviço de 8%; (iii) Seguro de Acidente de Trabalho, variável de 0,5% a 6%; e (iv) Salário-Educação de 2,5%. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, dispensou as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional, hoje em número de 4,8 milhões, do pagamento das contribuições para o Sistema “S” (art. 13, § 3º). Também estão liberados dessas contribuições: as próprias entidades privadas de serviço social e de formação profissional; órgãos e entidades do poder Público; conselhos de profissões regulamentadas; instituições públicas de ensino de qualquer grau; serventias notariais e de registro; e as

entidades benéficas de assistência social certificadas na forma da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

No entanto, essas medidas não desoneraram grande parte das empresas produtivas. Além disso, em que pese a importância dos programas de educação, treinamento e capacitação oferecidos pelas entidades que fazem parte do Sistema “S”, julgamos que os benefícios desses programas não correspondem ao elevado montante de recursos empregados para essa finalidade.

Segundo dados da RFB, a arrecadação dessas entidades vem aumentando ano após ano. Em 2008, somou R\$ 8,1 bilhões; em 2009, R\$ 9,9 bilhões; em 2010, R\$ 12,4 bilhões, conforme as contas do Governo de cada exercício publicadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Hoje, com base nestes dados podemos prever que para o atual exercício o montante alcance a cifra de R\$ 15 bilhões. Em proporção do PIB, pode-se prever o salto de 0,28% em 2008 para 0,34% em 2011. Como se vê, crescimento nominal de 74% no triênio, equivalente a cerca de 21% ao ano, patamar superior a duas vezes a variação nominal do PIB brasileiro.

Contudo, aquela enorme parcela da receita pública, retirada compulsoriamente das empresas, é pouco conhecida e muito mal explicada, não sendo divulgados os impactos dos programas ofertados pelo Sistema, nem os efetivos beneficiários deles. As cidades de pequeno e médio porte pouco ou nada se favorecem com a aplicação desses recursos.

Além disso, os dados, quando disponibilizados, são de difícil localização nas páginas da Internet e obscuros, não se coadunando com os princípios da publicidade e da clareza.

Esse contínuo descumprimento do ordenamento jurídico leva o Congresso Nacional, em particular, e a sociedade, como um todo, a desconhecer o montante efetivo das contribuições e das aplicações efetuadas, além de seu impacto econômico e social.

O fato é que essa situação leva esta Casa Legislativa a não ter como cumprir sua tarefa constitucional de fiscalizar e acompanhar adequadamente a atuação de entidades dessa natureza e essa situação não pode permanecer como está. As empresas entregam coercitivamente parcela de suas receitas, mas não têm conhecimento de como as verbas são aplicadas.

O projeto ora submetido à apreciação, pretende preencher essa lacuna. Portanto, primeiramente, visa atacar a verdadeira sangria que tais contribuições causam nas receitas das empresas.

A legislação atual prevê as seguintes alíquotas das contribuições sociais para as respectivas entidades profissionais:

- SENAI: 1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados;
- SESI: 1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados e avulsos que prestem o serviço durante o mês;
- SENAC: 1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor comercial aos empregados e avulsos que prestem o serviço durante o mês;
- SESC: 1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais aos empregados e avulsos que prestem serviços;
- SEBRAE: alíquotas de 0,6% sobre o total das remunerações pagas pelas empresas aos seus empregados, com exceção das empresas de comunicação e publicidade; consultórios de profissionais liberais; condomínios; creches e estabelecimentos de ensino específicos; clubes de futebol profissional e entidades desportivas equiparadas na

forma da Lei nº 5.939/73 – exceto clubes de futebol profissional que recolhem 0,3%.

- SENAR: alíquota básica de 2,5% incidente sobre o total da remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas que exercem atividades agroindustriais, agropecuárias, sindicatos, federações e confederações patronais rurais, empresa associativa sem produção rural, agenciadora de mão de obra rural;
- SEST: 1,5% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso de empresa de transporte rodoviário) ou 1,5% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos;
- SENAT: 1,0% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso de empresa de transporte rodoviário) ou 1,0% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos;
- SESCOOP: 2,5% calculado sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas cooperativas.

Com base nessas alíquotas, como já citado anteriormente, a previsão de arrecadação para 2011 alcança a casa dos R\$ 15 bilhões. Para efeitos de comparação, essa quantia supera duas vezes o montante dos recursos alocados no orçamento para o Ministério da Ciência e Tecnologia pagar seu pessoal e desenvolver todo o seu programa de trabalho em 2011. Ainda comparativamente, O TCU, órgão responsável pelo controle e fiscalização em todo o território nacional dos recursos da administração pública federal direta e indireta, conta com dotação de R\$ 1,4 bilhão para desempenhar suas funções nesse mesmo ano fiscal.

Vale também notar que os Serviços Sociais Autônomos contam com outras receitas para financiar suas atividades, inclusive oriundas de vultosas aplicações financeiras como a do SESI que em 31/12/2010 tinha aplicado R\$ 2,8 bilhões no mercado financeiro.

Conforme seu próprio balancete, o SESI, em 2010, obteve uma receita patrimonial da ordem de R\$ 277 milhões, tendo recebido na forma de auxílios especiais e donativos mais de R\$ 81 milhões, R\$ 17 milhões relativos a outras receitas de capital e R\$ 20 milhões em subvenções extraordinárias, além das contribuições coercitivas e outras que perfazem uma receita corrente na ordem de R\$ 4,96 bilhões. Considerando estes montantes arrecadados, podemos deduzir se quisermos, a partir de uma simples projeção, que todo o Sistema deverá, hoje, ter aplicado no mercado financeiro algo aproximado a R\$ 8 bilhões de reais.

Parcela considerável dos trabalhadores, que deveria apenas ser beneficiária dos serviços, está participando com recursos do próprio bolso para o custeio dos programas a que teria direito gratuitamente, uma vez que o Sistema “S” tem exigido contribuição financeira na grande maioria dos cursos ofertados. Informações que temos, confrontadas com dados retirados do sítio das entidades na Internet, permitem inferir que cerca de 40% do total das fontes decorrem de receitas diretamente arrecadadas, ou seja, da cobrança pelos serviços que prestam.

Em nossos levantamentos, constatamos que, em 2008, para formação de um “Tecnólogo I”, o custo para o Sistema “S” foi, em média, R\$ 10.600,00/ano. Tal custo é altíssimo. No Instituto Brasileiro de Tecnologia Avançada (IBTA), que possui unidades em São Paulo, Campinas e São José dos Campos e obteve nota “A” na avaliação do Ministério da Educação, o custo para formar o mesmo “Tecnólogo I” não passava de R\$ 7.200,00/ano, também em 2008.

Por todas essas razões, estamos propondo, em relação às fontes de custeio, a redução pela metade das alíquotas em vigor.

Essa proposta, além de propiciar a redução da nossa exagerada carga tributária, favorece a disponibilização de mais recursos no caixa das empresas para investimentos. Ou seja, para aplicação em modernização e ampliação do parque industrial, o que alimenta e estimula o crescimento econômico. Ademais, a economia alcançada com a desoneração proposta permite a concessão de maiores aumentos reais de salários e novas contratações, com inevitável redução da taxa do desemprego e imediato fomento à demanda.

Outra medida proposta no projeto é reproduzir da atual Lei de Diretrizes Orçamentária (Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010) o § 3º do art. 6º, que obriga as entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo destinatárias de contribuições de empregadores, incidentes sobre a folha de salários, a publicar, quadrimensalmente, pela Internet, dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das contribuições constantes dos respectivos orçamentos, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

Colocar numa lei permanente o que hoje é exigido apenas nas Leis anuais de Diretrizes Orçamentárias é fundamental para dar maior poder de coerção a esse mandamento legal e possibilitar que os recursos públicos e as respectivas aplicações fiquem sujeitos ao acompanhamento e controle pelo Parlamento e pelo Tribunal de Contas da União.

Assim sendo, reafirmamos que o presente projeto de lei busca reduzir à metade as alíquotas das contribuições, de forma a desafogar os custos de produção para as empresas brasileiras e permitir uma maior eficiência na aplicação dos recursos gerados na atividade produtiva.

Pode-se prever, ainda, que haverá liberação de maiores recursos para investimento e para contratação de pessoal por parte das empresas, o que propiciará impactos favoráveis para toda a sociedade. Ao mesmo tempo, preserva-se metade dos recursos atualmente canalizados para os diferentes Serviços Sociais Autônomos,

permitindo a continuidade dos principais programas de treinamento e capacitação dos trabalhadores.

Pela importância da proposta no sentido da redução do custo Brasil; da maior eficiência na alocação de recursos escassos na economia; da geração de mais emprego e renda, pedimos o apoio para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**Decreto-Lei nº 4.048, de 22/01/42.**

Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI).

**Decreto-Lei nº 9.403, de 25/06/46.**

Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências.

**Decreto-Lei nº 8.621, de 10/01/46.**

Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências.

**Decreto-Lei nº 9.853, de 13/09/46.**

Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências.

**Lei nº 5.939, de 19/11/73**

Dispõe sobre a concessão de benefícios pelo INPS ao jogador profissional de futebol, e dá outras providências.

**Lei nº 8.029, de 12/04/90**

Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências.

---

Art. 8º É o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, mediante sua transformação em serviço social autônomo.

---

**Lei nº 8.315, de 23/12/91**

Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Lei nº 8.706, de 14/09/93**

Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT.

**Lei nº 12.101, de 27/11/2009**

Dispõe sobre a certificação das entidades benficiantes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

**Lei nº 12.309, de 09/08/2010**

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.

.....

Art. 6 Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas bem como das despesas dos Poderes e do Ministério Público da União – MPU, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no SIAFI.

.....

§ 3º As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, quadrimensalmente, pela internet dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das contribuições constantes dos respectivos orçamentos, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

.....

**Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006**

Art. 13. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições:

.....

§ 3º As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional ficam dispensadas do pagamento das demais contribuições instituídas pela

União, inclusive as contribuições para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de que trata o art. 240 da Constituição Federal, e demais entidades de serviço social autônomo.

.....

**MP nº 2.168-40, de 04/08/2001**

Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP, e dá outras providências.

.....

Art. 8 Fica autorizada a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP, com personalidade jurídica de direito privado, composto por entidades vinculadas ao sistema sindical, sem prejuízo da fiscalização da aplicação de seus recursos pelo Tribunal de Contas da União, com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados.

Parágrafo único. Para o desenvolvimento de suas atividades, o SESCOOP contará com centros próprios ou atuará sob a forma de cooperação com órgãos públicos ou privados.

.....

**Constituição da República Federativa do Brasil**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

.....

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

.....

### **Disposições Constitucionais Transitórias (CF)**

.....

Art. 62. A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Assuntos Sociais, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, em 03/08/2011.