

## **PARECER Nº , DE 2012**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 490, de 2011, do Senador Ataídes Oliveira, que *reduz as alíquotas da contribuição previdenciária patronal de que tratam os incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.*

**RELATOR: Senador CLÉSIO ANDRADE**

### **I – RELATÓRIO**

Chega a esta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para análise em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 490, de 2011, de autoria do Senador ATAÍDES OLIVEIRA.

A proposição é composta por três artigos. O art. 1º reduz de forma gradativa as alíquotas de que tratam os incisos I e III do *caput* do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Assim, elas passam a ser de **(i)** 18% (dezoito por cento), de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano subsequente ao da publicação da lei em que se converter o projeto; **(ii)** 16% (dezesseis por cento), de 1º de janeiro a 31 de dezembro do segundo ano subsequente ao da publicação da lei; e **(iii)** 14% (quatorze por cento), a partir de 1º de janeiro do terceiro ano subsequente ao da publicação da lei.

O art. 2º enuncia que a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da redução de que trata o art. 1º, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O art. 3º determina a vigência da lei de conversão na data de sua publicação.

A bem elaborada justificação indica a elevada carga tributária brasileira incidente sobre a folha de salários, destacando a questão da chamada “cunha” existente entre os salários pagos ao trabalhador e os encargos trabalhistas bancados pelo empregador, de forma que aquele ganha pouco e este gasta muito. Lembra que, apesar de haver um consenso entre governo federal e os diversos setores da sociedade sobre a necessidade de redução da tributação sobre a folha, demonstrado, inclusive, por meio de propostas de reforma constitucional, de efetivo houve apenas a edição da Medida Provisória (MPV) nº 540, de 2 de agosto de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que substituiu a contribuição patronal sobre a folha de salários de alguns poucos setores por uma contribuição sobre a receita bruta de 1,5% ou 2,5%.

O autor defende, assim, a redução gradual da contribuição previdenciária patronal, de modo a estabilizá-la em 14% após três anos da vigência da norma. Aduz que a perda de arrecadação, conforme estudos indicados, não causará rombo, mormente em virtude de outras fontes de recursos da Previdência Social. Além disso, o projeto ainda reforça norma no sentido de a União compensar o RGPS no caso de eventual perda de receita e desequilíbrio de contas.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

A teor do art. 91, inciso I, cumulado com o art. 100, incisos I e IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAS, dispensada a competência do Plenário, opinar sobre proposições pertinentes às relações de trabalho, seguridade, previdência e assistência social e outros assuntos correlatos.

Quanto à constitucionalidade do PLS nº 490, de 2011, frisamos que a União é competente para legislar sobre direito tributário, mormente contribuições sociais, nos termos dos arts. 24, inciso I, 48, inciso I, 149 e 195 da Constituição Federal. A matéria veiculada na proposição não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF).

A proposição se mostra adequada em termos de juridicidade, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o correto; *ii*) a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da *generalidade*; *iv*) afigura-se dotada de potencial *coercitividade*; e *v*) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

O PLS, em que pese acarretar perda de arrecadação federal, não gera renúncia fiscal nos termos definidos pela LRF. Efetivamente, o § 1º do art. 14 da norma conceitua renúncia como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução *discriminada* de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a *tratamento diferenciado*.

No caso sob análise, está-se propondo alteração definitiva na legislação positivada que resultará em diminuição da carga tributária incidente sobre a folha de salários de forma generalizada, inexistindo discriminação ou tratamento diferenciado a contribuinte.

A despeito disso, a justificação informa que a receita total da contribuição previdenciária patronal no ano de 2010 foi de R\$ 100 bilhões. Dessa forma, é possível estimar a diminuição potencial de arrecadação no exercício de entrada em vigor da norma e nos dois seguintes, tendo em vista a redução gradual da alíquota atual, de 20%, no patamar de 2% ao ano até atingir 14%, sendo relevante ressaltar que a primeira redução apenas ocorrerá no ano seguinte ao da publicação da lei em que se converter o projeto.

Portanto, a proposição está adequada em termos orçamentários e financeiros.

No que toca à técnica legislativa, foram respeitadas as regras para a elaboração e alteração de normas, inclusive as dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.

No mérito, a proposição merece todo o nosso apoio. Atualmente, o art. 22, incisos I e III, da Lei nº 8.212, de 1991, dispõe que a contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, é de 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título,

durante o mês, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços.

Como bem lembrado pelo autor do projeto, a tributação sobre a folha de salários é extremamente alta, correspondendo a aproximadamente 26% (vinte e seis por cento) do total da carga tributária nacional. Um grave efeito dessa incidência desproporcional é o fato de ela aumentar muito o custo do produto brasileiro, que perde competitividade. Se nosso País pretende ser um verdadeiro competidor no mercado internacional, não temos dúvidas de que a exação sobre a folha deve ser reduzida.

Ademais, a tributação sobre a folha, em momentos de crise, representa um forte estímulo à demissão em massa de empregados, por representar um custo fixo da empresa, que não acompanha seu faturamento. Ou seja, quando determinada indústria, por exemplo, verifica queda nas vendas, sua receita diminui, mas seu custo com a folha de pagamentos continua o mesmo. Para equilibrar as contas em situações como essa, sua única alternativa é demitir.

Diante desses aspectos, há certo consenso sobre a necessidade de medidas que reduzam a forte tributação sobre a folha. Mas também existe grande insegurança sobre qual a melhor maneira de realizar tal mudança. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, de 2008, encaminhada ao Congresso Nacional pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pretendia implementar uma reforma tributária e seu art. 11 previa que lei de iniciativa do Executivo definiria reduções gradativas da alíquota da contribuição social de que trata o art. 195, I, da Constituição, a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação da emenda.

A PEC não avançou na Câmara dos Deputados e não há perspectiva de votação, mas consubstanciou um passo importante na discussão da matéria.

Recentemente, por meio da MPV nº 540, de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.546, de 2011, as contribuições previstas nos incisos I e III do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, devidas pelas empresas que prestam exclusivamente os serviços de Tecnologia da Informação (TI) e de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), foram substituídas, até 31 de dezembro de 2014, por uma contribuição incidente sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos

incondicionais concedidos, com alíquota de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento). No mesmo sentido, a contribuição previdenciária patronal de alguns setores da economia (indústrias de confecções, calçados e de artefatos de couro) foi substituída, pelo mesmo prazo, por contribuição sobre o valor da receita bruta à alíquota de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento).

A substituição da folha implementada pela nova lei teve como principal objetivo equilibrar as forças das indústrias nacional e estrangeira, haja vista que o produto nacional tem perdido mercado de forma preocupante. Apesar de muito pontuais, até mesmo tímidas, a MPV nº 540, de 2011, e a Lei nº 12.546, de 2011, também serviram para demonstrar que o assunto é de extrema relevância e tem caminhado.

A proposta sob análise é mais ousada e está muito bem fundamentada. Vai além do “balão de ensaio” proposto pelo Poder Executivo e implementa uma gradual, mas efetiva, redução da carga tributária incidente sobre a folha de salários, que beneficiará toda a economia.

Portanto, apoiamos a proposição que, temos certeza, constitui importante avanço na direção de um sistema tributário mais justo, simples, eficiente e que possibilite o crescimento da economia pátria.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 490, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator