

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 113, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *acrescenta o art. 22-C à Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a redução da contribuição social da empresa incidente sobre a folha de salários.*

RELATORA: Senadora **LÍDICE DA MATA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 113, de 2015, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, que *acrescenta o art. 22-C à Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a redução da contribuição social da empresa incidente sobre a folha de salários.* A proposição possui três artigos. O 1º prevê três hipóteses para a redução da alíquota da contribuição social da empresa, de modo que a alíquota seria:

a) 18% (dezoito por cento), quando a empresa comprovasse que investiu em educação profissional de seus empregados pelo menos 10% (dez por cento) do valor total da folha de pagamentos no exercício anterior;

b) 15% (quinze por cento), quando a empresa não ultrapassasse o limite de 5% (cinco por cento) de rescisões imotivadas de contrato de trabalho no exercício anterior; e

c) 12% (doze por cento), quando a empresa contratasse, pelo menos, 30% (trinta por cento) a mais de empregados, considerada as informações oficiais prestadas no ano anterior, ou aumentasse o valor bruto da sua folha de pagamentos neste mesmo percentual.



Adicionalmente, o parágrafo único do art. 1º estipula que a redução da alíquota da contribuição social da empresa vigeria por dois anos consecutivos, apenas sendo renovada por mais uma vez no caso de sua redução para 12%. Por sua vez, o art. 2º do PLS nº 113, de 2015, determina que a redução da contribuição social vigoraria para os exercícios fiscais de 2015 e 2016. Por fim, o art. 3º estabelece a cláusula de vigência, com a lei entrando em vigor na data de sua publicação.

Segundo a justificação da proposição, as alterações propostas tinham por objetivo uma transição entre as desonerações sobre a folha de pagamentos anteriormente vigentes e a suposta extinção delas em meio ao ajuste fiscal do governo anterior no ano de 2015. Nesse sentido, o PLS, em sua versão original, propunha uma desoneração parcial visando reduzir possíveis impactos negativos que as novas onerações pudessem acarretar aos empregos e à renda dos trabalhadores nos exercícios financeiros de 2015 e 2016.

A matéria foi encaminhada para a análise desta CAE em decisão terminativa. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

No que concerne à constitucionalidade formal, não há óbices que impeçam o PLS de prosperar. A matéria insere-se entre as competências legislativas da União (Constituição Federal - CF, art. 24, incisos I e XII), sujeita à apreciação do Congresso Nacional (CF, art. 48, inciso I), com a subsequente sanção do Presidente da República.

Quanto à constitucionalidade material, não há vícios na matéria, uma vez que os tributos alterados são de competência da União (CF, arts. 149 e 195), e devem ser reduzidos por meio de lei (CF, art. 150, § 6º).

Quanto à juridicidade, a proposição não conflita com princípios explícitos e implícitos da Constituição Federal e está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

Em termos regimentais, compete à CAE, nos termos dos incisos I e IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas e sobre tributos e finanças públicas.

No que tange ao mérito observa-se inicialmente que a contribuição social de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, financia a Seguridade Social, um sistema formado por três eixos: a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde. O orçamento da seguridade social no âmbito federal é composto das receitas da União, das contribuições sociais e de outras fontes (art. 11 da Lei nº 8.212, de 1991). Dessa forma, a proposição, ao reduzir as alíquotas da contribuição social patronal incidente sobre a folha de pagamentos, representa renúncia de receitas do orçamento da seguridade social.

Diversas medidas de redução de despesas e recuperação de receitas foram adotadas durante o mandato da Presidente Dilma. Desde o final de 2014, houve algumas iniciativas com o objetivo de equilibrar as contas da Previdência Social, como as Medidas Provisórias nºs 664 e 665, ambas de 30 de dezembro de 2014, e a nº 676, de 17 de junho de 2015. Essas iniciativas proporcionaram ajustes na concessão de benefícios previdenciários (pensões e abono salarial) e do seguro-desemprego, impondo regras mais restritas de acesso aos benefícios ou alteração da fórmula de cálculo dos benefícios (regra 85/95 progressiva). Todas elas visaram à redução de despesas.

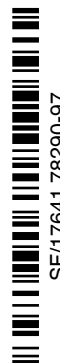
Por outro lado, também se buscou a elevação das receitas. No âmbito previdenciário, a aprovação do Projeto de Lei nº 863, de 2015 (transformado na Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015), reonerou diversos setores visando reverter parcela da renúncia de receitas previdenciárias anteriormente concedidas. Por meio das desonerações, o recolhimento da contribuição patronal para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, anteriormente efetuado à alíquota de 20% sobre a folha de pagamentos, passou a ser, até o final de 2015, apurado mediante a aplicação de alíquotas de 1% a 2% sobre a receita bruta.

Quadro específico das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2015 estimou que a manutenção de tais benefícios acarretaria renúncia de receitas da ordem de R\$ 22,4 bilhões no exercício de 2015. Já a estimativa de renúncia de receitas decorrentes da desoneração da folha de salários caiu para R\$ 14,5 bilhões no exercício de 2016. Para 2017, a previsão aumentou para aproximadamente R\$ 17 bilhões.

Ao contrário do constante na justificação do PLS nº 113, de 2015, não houve a extinção total das desonerações sobre a folha de pagamentos. Com as novas regras, que entraram em vigência a partir de 1º de janeiro de 2016, as empresas puderam optar pela continuidade do recolhimento previdenciário sobre a receita bruta, que passou a ser realizado, em geral, com alíquotas maiores, ou, então, voltar à sistemática da contribuição previdenciária original sobre a folha de pagamentos.

Na verdade, somente houve o fim da desoneração para algumas empresas, que optaram por voltar à sistemática original. Essa situação ocorreu, principalmente, em setores intensivos em capital, que, até a Lei nº 13.161, de 2015, pagavam menores valores de contribuição previdenciária sobre a receita bruta do que pagariam sobre a folha de pagamentos, mas, com o aumento da alíquota sobre a receita bruta, passaram a pagar contribuições menores sobre a folha de pagamentos do que sobre a receita bruta.

Além disso, o PLS nº 113, de 2015, não observa as determinações do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois a concessão de benefício de natureza tributária que resulte em renúncia de receita deve vir acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicie sua vigência e nos dois seguintes (no caso do PLS em comento, 2015 e 2016), atender o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, adicionalmente, conter a demonstração de que a renúncia está contida na estimativa de receita da LOA e não afetará as metas de resultado fiscal, sendo esta última demonstração exigível passível de ser substituída por medidas de compensação que elevem a receita tributária.



Um obstáculo adicional que possivelmente concorreu para a não apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro reside na grande dificuldade de sua mensuração, pois inexistem informações de fácil acesso a partir de 2014 sobre o montante gasto pelas empresas com educação profissional de seus colaboradores, o número de trabalhadores e as demissões sem justa causa ocorridas em cada empresa bem como a massa salarial e o número de contratações de cada empresa.

Tampouco existe evidência de que os efeitos financeiros adversos à arrecadação previdenciária foram considerados na previsão da receita constante da LOA de 2017 (Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017) e estejam incluídos na meta de resultado primário de déficit de 2,11% do PIB (R\$ 143,1 bilhões) para o setor público consolidado não financeiro, constante da LDO para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016). Claramente o PLS nº 113, de 2015, não cria nenhuma compensação de receita para a renúncia que propõe criar. Já as determinações da LDO para 2017 não criam novas restrições à aprovação do PLS nº 113, de 2015, além das já expostas, pois a exigência contida no § 4º do art. 118 da LDO de que a renúncia de receita tenha duração máxima de cinco anos é plenamente atendida por este.

Mesmo que houvesse o saneamento do problema da falta da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da matéria e a contabilização da renúncia na estimativa da receita orçamentária, a manutenção de déficits primários desde o ano de 2014 sugere que o PLS em análise, certamente, agravaria o estado das finanças da União, isto é, comprometeria a obtenção da meta de resultado primário.

Não obstante isso, o impacto adverso à meta de resultado primário poderia ser contornado, segundo a LRF, por meio do aumento da carga tributária, que deveria ocorrer antes da efetivação do início das renúncias. Essa medida, no entanto, em um cenário de crise econômica, é contraproducente, pois pode prejudicar ainda mais o consumo das famílias e o investimento das empresas, já afetados negativamente, por exemplo, pelo alto endividamento, aumento da taxa de desemprego e queda do faturamento.

Ademais, o PLS nº 113, de 2015, se vigente entre 2015 e 2016, criaria alguns problemas:

- A redução de 2 pontos percentuais na alíquota previdenciária sobre a folha de pagamentos, em função de investimentos já realizados em educação profissional dos empregados, beneficiaria apenas as empresas que investiram muito em qualificação profissional ao longo de 2015 e não criaria incentivos extras para que as empresas menos competitivas investissem mais em educação, ou seja, a medida premiaria as empresas mais competitivas e não ajudaria as empresas que mais precisariam de incentivo financeiro para elevar a produtividade de sua força de trabalho;

- A redução de 5 pontos percentuais na alíquota previdenciária sobre a folha de pagamentos certamente beneficiaria uma parte considerável das empresas, pois, a princípio, é razoável supor que, com exceção dos setores automotivo e da construção civil, poucos setores econômicos demitiram sem justa causa mais de 5% de seus empregados em 2015, de modo que essa renúncia previdenciária poderia reduzir, anular ou, até mesmo, superar os ganhos de arrecadação trazidos pela Lei nº 13.161, de 2015, pois significaria redução de 25% da arrecadação previdenciária patronal incidente sobre a folha de pagamentos;

- A redução de 8 pontos percentuais na alíquota previdenciária sobre a folha de salários, decorrente da contratação ou aumento do valor bruto da folha de salários em 30%, beneficiaria, principalmente, as empresas criadas no final do ano de referência que aumentaram o valor da sua folha de pagamentos no ano seguinte, em decorrência de contratações, visto que provavelmente poucas empresas expandiram sua massa salarial em 30% em 2015, isto é, a medida de maior renúncia fiscal em termos de alíquota seria concedida com base na sorte de os novos empreendedores terem criado suas empresas no momento adequado.

Importa aqui analisar especificamente a Previdência Social, um dos três eixos da Seguridade Social, uma vez que a contribuição patronal para o RGPS – objeto do PLS em apreço – destina-se ao financiamento dessa área.



O RGPS é um regime de repartição simples, em que os trabalhadores em atividade financiam os inativos na expectativa de que, no futuro, outra geração de trabalhadores sustentará sua inatividade. Esse regime é fortemente influenciado pela taxa de crescimento demográfico e pelo perfil etário da população. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos próximos 45 anos deve ser mantida a tendência observada nas últimas décadas de declínio na taxa de crescimento da população, aceleração do envelhecimento populacional, redução na taxa de natalidade e aumento na expectativa de vida. Em suma, haverá cada vez mais aposentados para serem financiados por cada vez menos trabalhadores ativos.

Hoje, as despesas do RGPS representam aproximadamente 7,9% do PIB, em 2060 elas devem alcançar 17,2% do PIB. O PLDO 2017 estima para 2017 uma necessidade de financiamento de R\$ 167 bilhões, 2,47% do PIB, e para 2060, 11,14% do PIB. Essas projeções mostram que, mantidas as regras atuais, as despesas previdenciárias representarão uma parcela cada vez maior do PIB, o que reduz, por outro lado, a destinação de recursos para investimentos em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

Também deve ser destacada a conjuntura do mercado de trabalho, pois impacta diretamente as receitas e despesas previdenciárias. Após alguns anos de redução nas taxas de desemprego, elevação do rendimento médio e da formalização, o cenário se inverteu e deteriora-se desde 2015. No trimestre de agosto a outubro de 2016, a taxa de desocupação foi de 11,8%, uma elevação tanto na comparação com o trimestre de maio a julho de 2016 (11,6%), quanto com o mesmo período de 2015 (8,9%).

O aumento do desemprego e da informalidade e a redução no nível de ocupação reduzem a base contributiva da previdência e, portanto, as receitas. E, ainda que a contribuição da empresa incida sobre a receita bruta em vez da folha de salário, a retração na economia levará à redução na arrecadação das receitas previdenciárias.

De todo o exposto, verifica-se que a situação da previdência social não comporta renúncia de receitas que decorreria da aprovação do PLS nº 113, de 2015, e que contribuiriam para intensificar, no âmbito do RGPS, a diferença já existente entre a execução de despesas e a arrecadação de receitas.

Convém ressaltar ainda que o PLS nº 113, de 2015, na forma de seu art. 2º, buscava reduzir os percentuais da contribuição previdenciária patronal por apenas dois anos, a saber, 2015 e 2016, isto é, a sua eficácia se exauriu ao final de 2016. Esse prazo de vigência também conflita com o parágrafo único do art. 1º, da mesma proposição, que prevê que a redução da alíquota da contribuição previdenciária patronal vigoraria por dois anos consecutivos ou até por quatro anos no caso de prorrogação da redução da alíquota para 12%.

Isso demonstra que a intenção do PLS nº 113, de 2015, de promover uma transição entre as desonerações vigentes até 2015 e o novo sistema de cobrança das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos a partir de 2016 perdeu oportunidade, portanto, nos termos do inciso I do art. 334 do RISF, a matéria encontra-se sujeita à decretação de prejudicialidade pelo Presidente do Senado Federal.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela prejudicialidade do PLS nº 113, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora