



PROJETO DE LEI Nº 5.773, DE 2005

(Apensos os Projetos de Lei nºs 5.866, 5.933, 6.169, 6.295 e 6.366, todos de 2005)

Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para disciplinar o disposto no § 9º do art. 195 e § 12 do art. 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005.

Autor: Dep. ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME

Relator: Dep. PEPE VARGAS

I – RELATÓRIO

A presente proposição visa à regulamentação do sistema especial de inclusão previdenciária e o tratamento diferenciado para a microempresas e empresas de pequeno porte, em face do disposto no § 9º do art. 195 e § 12 do art. 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005.

Ao PL nº 5.773, de 2005, foram apensados os seguintes projetos:

- a) PL nº 5.866, de 2005, do Dep. Agnaldo Muniz, que altera as Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91 para dispor sobre a inclusão social prevista no § 12 do art. 201 da Constituição Federal;
- b) PL nº 5.933, de 2005, da Dep. Luci Choinacki, que dispõe sobre o sistema especial de inclusão previdenciária de trabalhadores e trabalhadoras sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico de sua residência;
- c) PL nº 6.169, de 2005, do Dep. Ivo José, que dá nova redação ao art. 21 da Lei nº 8.212/91 e aos arts. 25 e 28 da Lei nº 8.213/91 para dispor sobre o sistema especial de inclusão previdenciária;
- d) PL nº 6.295, de 2005, da Dep. Dra. Clair, que dispõe sobre o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária;



- e) PL nº 6.366, de 2005, do Dep. Inácio Arruda, que regulamenta o Sistema de Inclusão Previdenciária criado pela Emenda Constitucional nº 41, cria a Contribuição Social Especial para a Inclusão Previdenciária, altera as Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91, implementa medidas voltadas para o aumento da cobertura do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

O PL nº 5.773, de 2005, e seus apensos foram distribuídos às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação conclusiva, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em tramitação nas Comissões de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e de Seguridade Social e Família, as proposições foram aprovadas, por unanimidade, com respectivo Substitutivo.

Na Comissão de Finanças e Tributação, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO

Trata-se do exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 5.773, de 2005, das proposições apensadas que o acompanham e dos Substitutivos das Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Seguridade Social e Família.

A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - NI CFT, de 29/05/96, ao dispor sobre o assunto, define que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade das proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.

Para efeitos dessa Norma entende-se como:

- a) compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais proposições legais em vigor, especialmente a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e;
- b) adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

Os assuntos abordados nas proposições em comento são variados. O mais frequente refere-se ao sistema especial de inclusão previdenciária, indicado no §



12 do art. 201 da Constituição Federal. Dessa forma, e com vistas à melhor compreensão das matérias, cuidaremos de cada uma separadamente.

II.1. Sistema Especial de Inclusão Previdenciária

O sistema especial de inclusão previdenciária, previsto no art. 201, § 12, da Constituição Federal, foi inserido por meio da Emenda Constitucional nº 41/03 e oferecido apenas aos trabalhadores de baixa renda para assegurar-lhes acesso aos benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto o de aposentadoria por tempo de contribuição. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 47/05 modificou a redação original para acrescentar as pessoas sem renda que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda. Também, deixou de excluir a aposentadoria por tempo de contribuição entre os benefícios.

A norma em vigor, com alterações promovidas pela Lei Complementar nº 123/06, enquadra essas pessoas como segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e segurado facultativo. Para tanto, ambos devem optar pela exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição. Nessa circunstância, a contribuição corresponde a 11% do limite mínimo mensal do salário-de-contribuição, ou seja, 11% sobre o salário-mínimo.

Os PLs nºs 5.773 e 5.866, de 2005, estabelecem alíquota de contribuição de 10% aplicável sobre o salário mínimo. Quanto ao prazo de carência, o primeiro o reduz pela metade, enquanto o outro, em um terço.

O PL nº 5.933, de 2005, estabelece alíquotas progressivas a partir da aprovação da lei. Nos 10 primeiros anos, a alíquota é zero. Depois, passa para 2% até atingir 15 anos de vigência. Daí em diante, fixa-se em 3%. O projeto nada dispõe sobre prazo de carência, apesar da menção consignada no art. 2º.

O PL nº 6.169, de 2005, estatui alíquota de 8% sobre o salário-mínimo e reduz à metade o prazo de carência.

O PL nº 6.295, de 2005, estabelece alíquota de 5% incidente sobre o valor do salário-mínimo. Modifica a carência apenas para a concessão de aposentadoria por idade, da seguinte forma:

- a) no primeiro ano após a publicação a lei, não há carência;
- b) a partir do ano seguinte, exige-se 12 meses de contribuição, que são acrescidos de 6 meses a cada ano até alcançar 120 meses de contribuição.¹

¹ O prazo de carência para aposentadoria por idade será de 180 meses de contribuição a partir de 2011.



O PL nº 6.366, de 2005, fixa a alíquota de 5% incidente sobre o valor do salário-mínimo e reduz o prazo de carência de 12 para 11 contribuições mensais, no caso de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez; de 180 para 144 contribuições mensais, no caso de aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e especial.² Quanto ao salário-maternidade, estabelece a carência de 10 contribuições mensais, que são exigidas dos segurados contribuinte individual e especial. Além disso, permite que, nos quatro anos que se seguirem à publicação da lei, o segurado possa parcelar as contribuições faltantes para o implemento da carência necessária para a aposentadoria por idade, sendo essas quantias descontadas do benefício auferido.

O Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio propõe alíquota de 10% e reduz a carência em 20%.

O Substitutivo acolhido pela Comissão de Seguridade Social e Família alcança apenas os trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e que pertençam a família de baixa renda, fixa a alíquota de 5% e modifica o prazo de carência do seguinte modo:

- a) auxílio-doença e aposentaria por invalidez: 11 contribuições mensais (atualmente, são 12 contribuições mensais);
- b) aposentadoria por idade e especial: 144 contribuições mensais (atualmente, são 168 contribuições mensais, porém, a partir de 2011, serão exigidas 180 contribuições mensais);
- c) salário-maternidade: 10 contribuições mensais (carência exigida dos segurados contribuinte individual e especial).

No caso de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, não será exigido o cumprimento do prazo de carência nos quatro anos que se sucederem à publicação da lei. Porém, as contribuições faltantes serão descontadas do benefício auferido pelo segurado. Para tanto, o interessado deverá filiar-se ao RGPS e optar pelo sistema especial de inclusão previdenciária nos 6 meses a contar da publicação da lei.

O desconto no benefício de aposentadoria em virtude da falta de cumprimento da carência, como previsto também no PL nº 6.366, de 2005, fere o art. 195, II, da Constituição Federal. De acordo com esse dispositivo, não incidirá contribuição social sobre aposentadorias e pensões concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social. Todavia, esse assunto deve ser melhor tratado no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que é o foro pertinente.

No que se refere aos aspectos orçamentário e financeiro, as proposições têm impactos nas receitas e despesas da Previdência Social, pois elas

² No caso de aposentadoria por idade, até o exercício de 2011, a carência será reduzida em 1/3.



reduzem a alíquota incidente sobre o salário-de-contribuição e o prazo de carência exigido para possibilitar a fruição dos benefícios em relação à norma vigente.

II.2. Regime de Contribuições Sociais Diferenciado para Empresas

A Emenda Constitucional nº 20/98 inseriu o § 9º ao art. 195 da Carta Política para possibilitar alíquotas e bases de cálculo diferenciadas referentes a contribuições sociais, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra. A Emenda Constitucional nº 47/05 modificou a redação original para incluir outros critérios, a saber, porte da empresa e condição estrutural do mercado de trabalho.

Esse assunto consta apenas no PL nº 5.773 e no Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. As proposições propõem que as microempresas e as empresas de pequeno porte que não optarem pelo SIMPLES, instituído pela Lei nº 9.317/96³, possam substituir as contribuições previdenciárias patronais previstas nos incisos I, II e III do art. 22 da Lei nº 8.212/91 pela aplicação da alíquota de 2% sobre a receita bruta mensal.

De acordo com os referidos dispositivos, a empresa deve contribuir para a Seguridade Social com 20% sobre o total da remuneração paga aos seus empregados e trabalhadores avulsos e contribuintes individual que lhe prestem serviços. Também, deve contribuir, conforme o risco de acidente do trabalho seja considerado leve, médio ou grave, com 1%, 2% ou 3%, respectivamente, sobre a remuneração paga aos seus empregados e trabalhadores avulso que lhe prestem serviços.

As proposições, então, mudam a forma de calcular a contribuição previdenciária patronal, com alteração da alíquota sobre uma base de cálculo diferente. A alíquota é aplicada sobre a receita bruta e não sobre a folha de pagamento. Isso tem repercussões na receita arrecadada pela previdência.

II.3. Contribuições Previdenciárias Patronais

O PL nº 6.366, de 2005, prevê dedução de R\$ 30,00 por empregado e trabalhador avulso em relação à contribuição incidente sobre a remuneração paga pelas empresas a essas pessoas. Também, estabelece dedução em face da contribuição do empregador doméstico incidente sobre o salário pago ao respectivo empregado.

Essas medidas devem reduzir a receita previdenciária. De acordo com o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa

³ O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte é regido, atualmente, pela Lei Complementar nº 123/06, que revogou a Lei nº 9.317/96 e substituiu o SIMPLES pelo SIMPLES Nacional.



de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Além disso, a proposição deve estar acompanhada de demonstrativo de que a receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual e de que não afetará as metas de resultados fiscais. Alternativamente ao demonstrativo mencionado, a proposição deve estar acompanhada de medidas de compensação, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Essa última exigência pode ser considerada atendida, uma vez que o projeto cria uma nova parcela de contribuição previdenciária patronal equivalente a 5% sobre o valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação de serviços relativamente a serviços que lhe são prestados por pessoas jurídicas. Não se incluem entre as pessoas jurídicas as cooperativas e as empresas optantes pelo SIMPLES.

Entretanto, a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro persiste. Ela é importante para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, estatuído no *caput* do art. 201 da Constituição Federal.

II.4. Inclusão do Estagiário como Segurado Obrigatório

O PL nº 6.366, de 2005, inclui entre os segurados obrigatórios o estagiário. Sua contribuição será de 3% sobre o salário-de-contribuição, que equivale à retribuição mensal do contrato de estágio. O projeto não cuidou da contribuição previdenciária patronal nessa situação.

II.5. Mudança nas Regras de Cálculo das Contribuições dos Segurados

O PL nº 6.366, de 2005, modifica o cálculo das contribuições previdenciárias dos segurados. O projeto cria alíquotas diferenciadas conforme a faixa do salário-de-contribuição e prevê uma parcela a ser deduzida. Isso tem impacto na receita da Previdência Social. No caso dos segurados contribuintes individual e facultativo, cuja alíquota é de 20% sobre o salário-de-contribuição, o aumento de arrecadação somente ocorrerá para os segurados que apresentem salários-de-contribuição superiores a R\$ 2.570,00.

II.6. Adequação Orçamentária e Financeira

Os projetos em exame observaram o princípio contributivo, consagrado no texto constitucional, com relação aos sistemas previdenciários. Todavia, diversas são as repercussões na receita e despesa pública derivadas das medidas previstas nas proposições, conforme já mencionado.

Pelo lado da receita, alguns dispositivos sugerem redução de receita, como, por exemplo, a dedução prevista para segurados, empresas e empregador



doméstico, prevista no PL nº 6.366, de 2005. Essa mesma proposição prevê aumento de receita, em face da inclusão de contribuição social das empresas incidente sobre as contratações de pessoas jurídicas que lhe prestem serviços. Sem as estimativas que revelem os impactos das medidas, não se pode afirmar que uma compensará a outra. Além do mais, há outros dispositivos que alteram a forma de calcular o valor da contribuição social, cuja consequência na receita é imprevisível. É o caso, por exemplo, da substituição da contribuição previdenciária patronal referente à incidência de 20% sobre a folha de pagamento a seus empregados, trabalhadores avulsos e segurados individual que lhe prestem serviços acrescida da contribuição devida em razão dos riscos ambientais do trabalho pela aplicação de 2% sobre a receita bruta (PL nº 5.773, de 2005, e Substitutivo adotado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio).

É importante, portanto, a verificação dos efeitos das medidas indicadas nas proposições. Não se pode afirmar se resultarão em aumento ou diminuição de receitas. Além da necessidade da manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro do sistema securitário, prescrito no art. 201 da Constituição Federal, a Lei nº 11.768/08 (LDO/09) estabelece que os projetos de leis que importem em diminuição da receita devem estar acompanhados da estimativa desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Pelo lado da despesa, o art. 24 da Lei Complementar nº 101/2000 dispõe que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição Federal. Nesses casos, aquele diploma legal determina que as proposições sejam instruídas com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Tal medida visa à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema securitário, insculpido no art. 201 da Carta Política.

Assim, não basta que as proposições estabeleçam as contribuições dos novos segurados. Isso já é presumido, pois o sistema de previdência social possui caráter contributivo. É preciso, sim, que as contribuições sejam capazes de suportar o aumento das despesas. No entanto, as propostas que tratam da extensão dos benefícios previdenciários aos trabalhadores de baixa renda, àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e que pertençam à família de baixa renda e aos estagiários não estão acompanhadas dos referidos demonstrativos. Por conseguinte, não há como afirmar que as receitas auferidas serão suficientes para cobrir a concessão de benefícios para a nova categoria de segurados.

Dessa forma, e levando em conta o teor da Súmula-CFT nº 1/2008, que dispõe ser incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando como as normas da Lei Complementar nº 101/2000 deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a



respectiva compensação, consideramos incompatível e inadequada o PL nº 5.733, de 2005 e as demais proposições em apenso, bem como os Substitutivos adotados pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Seguridade Social e Família.

II.7. Conclusão

Pelo exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PROJETOS DE LEI NºS 5.773, 5.866, 5.933, 6.169, 6.295 E 6.366, DE 2005, E DOS SUBSTITUTIVOS DAS COMISSÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO E DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**, ficando, assim, prejudicada a apreciação de seu mérito.

Sala da Comissão, em de maio de 2009.

Deputado PEPE VARGAS
Relator