



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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: ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME

Relator: PEPE VARGAS

I – RELATÓRIO

A presente proposição visa regular o sistema especial de inclusão previdenciária, bem como estabelecer tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, no tocante às contribuições patronais para a previdência social, em face do previsto no § 12 do art. 201 e no § 9º do art. 195, ambos da Constituição Federal.

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

- a) Projeto de Lei 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) Projeto de Lei 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) Projeto de Lei 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) Projeto de Lei nº 6.295, de 2005, da Dep. Dra. Clair, que dispõe sobre o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária;
- e) Projeto de Lei 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 Projeto de Lei 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 Substitutivos.

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 alterado pela Emenda Constitucional nº 47/05, buscando alcançar os trabalhadores de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, a fim de assegurar-lhes acesso aos benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

A norma atualmente em vigor, com alterações promovidas pela Lei Complementar nº 123/06 e pela Medida Provisória nº 529, de 2011, permite o enquadramento dessas pessoas em dois tipos de classificação: a) como segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e segurado facultativo, cuja contribuição corresponde a 11% do salário mínimo (limite mínimo mensal do salário-de-contribuição); e b) como microempreendedor individual, sujeito a alíquota de 5% sobre o salário mínimo. Para tanto, ambos devem optar pela exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição.

Os Projetos de Lei 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 Projeto de Lei nº 5.933, de 2005, aplica-se apenas aos trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, oriundos de famílias de baixa renda. Sobre estes segurados recairá alíquota zero nos primeiros dez anos a partir da aprovação da lei, passando para 2% até atingir quinze anos de vigência, e daí em diante, fixando-se em 3%. O projeto não define prazo de carência para a fruição do benefício.

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

O Projeto de Lei nº 6.295, de 2005, estabelece alíquota de 5% incidente sobre o valor do salário-mínimo. Para efeito da concessão de



aposentadoria por idade, não será exigida carência para mulheres com 60 anos ou mais e homens com 65 anos ou mais no primeiro ano após a publicação da lei. A partir do ano seguinte, a carência será de doze meses de contribuição, sendo acrescidos seis meses a cada ano até alcançar 120 meses de contribuição.

O Projeto de Lei nº 6.366, de 2005, fixa a alíquota de 5% incidente sobre o valor do salário-mínimo e reduz o prazo de carência de doze para onze 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. Quanto ao salário-maternidade, estabelece a carência de dez contribuições mensais, que são exigidas dos segurados contribuinte individual, especial e facultativo. 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.

Ainda que não integre o escopo de atribuições desta comissão, julgo pertinente mencionar que o desconto no benefício de aposentadoria em virtude da falta de cumprimento da carência, salvo melhor juízo, fere o art. 195, II, da Constituição Federal, o qual veda a incidência de contribuição social sobre aposentadorias e pensões concedidas pelo RGPS. Todavia, este assunto deve ser melhor tratado no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que é o foro pertinente.

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

Já o Substitutivo acolhido pela Comissão de Seguridade Social e Família atribui ao contribuinte individual com renda mensal de até um salário mínimo, que trabalhe por conta própria e ao segurado facultativo a cobrança de uma alíquota de 5% sobre o salário mínimo. A carência aplicável passará de doze para dez contribuições mensais, no caso do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez; de 180 para 144 contribuições mensais, no caso de aposentadoria por idade; e de oito contribuições mensais, no caso do salário-maternidade. O prazo de carência para a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição obedecerá à regra geral aplicável ao RGPS.

No que se refere aos aspectos orçamentário e financeiro, todas as proposições acarretam impacto sobre receitas ou sobre despesas da Previdência Social, seja na forma de redução da alíquota incidente sobre o salário-de-contribuição, seja na diminuição ou mesmo supressão dos prazos de carência exigidos para a fruição dos benefícios em relação à norma vigente. Por conseguinte, reduzem a receita e produzem aumento de despesa.



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 não optantes pelo SIMPLES, instituído pela Lei nº 9.317/96, 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.

Pela norma em vigor, a contribuição a cargo da empresa, destinada à seguridade social, corresponde a 20% sobre o total da remuneração paga aos seus empregados e trabalhadores avulsos e a segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços, alíquota essa que será acrescida de 1%, 2% e 3%, a depender do grau de risco de acidentes de trabalho inerente à atividade.

Com a adoção de nova sistemática de cobrança, mediante a aplicação da alíquota de 2% sobre a receita bruta, as proposições alteram radicalmente o regime de incidência da contribuição previdenciária patronal com o alegado intuito de favorecer os pequenos negócios. Tal medida envolve significativa repercussão sobre a receita arrecadada, cuja dimensão não foi devidamente explicitada pelos seus proponentes.

II.3. Crédito Tributário relativo às Contribuições Previdenciárias Patronais

O PL nº 6.366, de 2005, concede crédito tributário de R\$ 30,00 por empregado e trabalhador avulso às empresas em situação regular junto à previdência social, desde que contratados em regime de trabalho de 40 horas semanais ou jornada inferior. Também, estabelece um prêmio ao empregador doméstico que recolhe sem atrasos as contribuições previdenciárias a seu cargo e a cargo do empregado a seu serviço, na forma de uma dedução de R\$ 18,00 no valor a pagar.

Para compensar a diminuição da receita decorrente da concessão dos incentivos acima especificados, o projeto cria uma nova base de incidência da contribuição previdenciária patronal equivalente a 5% sobre o valor bruto da nota fiscal ou da fatura relativa à prestação de serviços por pessoas jurídicas. Porém, sem as estimativas que revelem os impactos das medidas, não se pode afirmar que uma compensará a outra.



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, evidenciando, assim, a concessão de uma forte desoneração tributária a esse tipo de beneficiário frente aos demais segurados, inclusive os de baixa renda.

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

O PL nº 6.366, de 2005, modifica o cálculo das contribuições previdenciárias do empregado e do trabalhador avulso, mediante a adoção de cinco faixas de alíquotas nominais (7%, 9%, 11%, 13% e 15%) conforme o valor do salário-de-contribuição, sobre as quais aplicam-se parcelas de dedução, permitindo que alíquota efetiva alcance o percentual máximo de 11,25%. O modelo adotado favorece especialmente as faixas de renda mais baixas, mediante a introdução de alíquotas inferiores às que se encontram atualmente em vigor (8%, 9% e 11%).

Da mesma forma, no caso do segurado contribuinte individual e facultativo, a iniciativa prevê a adoção de cinco faixas de alíquotas nominais (10%, 15%, 20%, 23% e 25%) e respectivas parcelas a deduzir, cuja aplicação redundaria em uma queda drástica da alíquota efetiva aplicável a essa categoria de segurados. Justamente por não contar com a parcela da contribuição patronal, a legislação em vigor aplica ao segurado contribuinte individual e o facultativo uma alíquota de 20%, a qual seria reduzida em até 50% caso adotada a proposta contida no PL 6.366/05

Obviamente, ambas as medidas acarretam renúncia de receita previdenciária, cujo montante e medidas compensatórias não são informadas pelo autor da proposição.

II.6. Adequação Orçamentária e Financeira do Projeto Principal e seus Apensos

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



É interessante observar que todas as proposições foram apresentadas previamente à aprovação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual alterou dispositivos da Lei nº 8.212/91 e 8.213/91, com o intuito de regular a contribuição devida pelo segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa e equiparado, e do segurado facultativo, que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Para ambas as categorias foi estabelecida a alíquota de 11% sobre o salário mínimo. Posteriormente, a Medida Provisória nº 529, de 2011, acrescentou novo regramento, fixando em 5%, a alíquota aplicável ao microempreendedor individual.

Os projetos em exame, ao tratar do tema, estabelecem alíquotas bem mais baixas, chegando-se a definir, como no Projeto de Lei nº 5.933/05, alíquota zero nos primeiros dez anos de vigência da Lei.

A verificação dos efeitos orçamentários e financeiros das medidas indicadas nas proposições, apoia-se na necessidade de assegurar o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema securitário, prescrito no art. 201 da Constituição Federal:

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

.....”
.....”

Além disso, há que cumprir o disposto no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), onde se lê:

“Art. 24. 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, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.”

Por sua vez, o art. 17 da LRF, ao dispor sobre a criação de despesa obrigatória, 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.



Reforçando esse comando, o art. 91 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011) assim dispõe:

“Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

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.

Pelo lado da receita previdenciária, evidencia-se a proposta de desoneração da folha de pagamento das micro e pequenas empresas não integrantes do SIMPLES, prevista no Projeto de Lei nº 5.773/05 e no Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Além disso, o Projeto de Lei nº 6.366/05 prevê a concessão de créditos tributários sobre a contribuição patronal e mudanças no regime de cobrança sobre o segurado contribuinte com efeitos altamente relevantes sobre os níveis de arrecadação.

Tais iniciativas constituem concessão de benefício de natureza tributária, devendo, portanto, subordinar-se às exigências impostas pelo art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Esse dispositivo exige que a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita esteja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Além disso, deve ser demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou, alternativamente, que são previstas 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.

A fim de compensar as perdas de receita, o Projeto de Lei nº 6.366/05 institui contribuição social das empresas incidente sobre as



contratações de pessoas jurídicas que lhe prestem serviços. Entretanto, isso não supre a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e do demonstrativo que comprove a compensação. Eles são importantes para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, estatuído no *caput* do art. 201 da Constituição Federal.

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 com 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 inadequado o Projeto de Lei nº 5.733, de 2005, e as demais proposições em apenso, bem como os Substitutos 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.**

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado PEPE VARGAS
Relator