

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 195, DE 2001

Institui contribuições sociais, autoriza créditos em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS de complementos de atualização monetária decorrentes de decisão do Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.

Autor: Presidente da República

Relator: Deputado Armando Monteiro

VOTO EM SEPARADO

Há varias implicações de ordem financeiro-orçamentária não resolvidas, repercussões econômicas decorrentes da exacerbação contributiva e alguns aspectos colidentes que comprometem tanto o Projeto oriundo do Poder Executivo quanto o substitutivo adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Em primeiro lugar, ambas as proposições condicionam a reposição dos complementos de atualização monetária à continuidade da cobrança das contribuições sociais por elas instituídas, isto é, à permanência em vigor, concomitantemente (incisos II e III do art. 4º):

- até o 63º mês depois da publicação da Lei Complementar, das contribuições instituídas nos arts. 1º (dez por cento sobre o montante dos saldos dos depósitos, em caso de despedida sem justa causa) e 2º (meio por cento sobre a folha de salários) ;

- a partir do 64º mês da publicação da mesma Lei Complementar, da contribuição prevista no art. 1º (ou seja, 10% sobre o saldo dos depósitos).

Quer isto significar que ditas contribuições não poderão ser extintas durante 63 meses e, no caso da primeira, virá a ter caráter permanente.

Mas, poder-se-á indagar: como pode a referida lei autorizar o crédito ou o saque dos complementos, já a partir de junho de 2002, se tais operações ficam sujeitas a condição futura, a uma obrigação que se prolonga indefinidamente, até além de 5 anos? Em outras palavras, quando a contribuição criada pelo art. 1º, por exemplo, vier a ser extinta depois de 5 anos, não estarão mais atendidas as três condições necessárias para crédito dos complementos impostos pelos incisos I, II e III, do art. 4º do Substitutivo. Nessa hipótese, quando extinta a fonte vinculada ao pagamento, o FGTS passará à condição de credor contra a União do valor dessa contribuição. Assim, esta Comissão deve exigir que seja indicada a fonte de custeio desta obrigação permanente da União, na eventualidade da extinção da contribuição de 10%.

Em segundo lugar, o art. 12 do Projeto, refletindo norma presente na Lei do FGTS, estabelece a responsabilidade solidária da União para com o Fundo em relação aos valores dos complementos, e explicita a obrigação subsidiária do Tesouro Nacional quanto à liquidação “até o montante da diferença porventura ocorrida entre o valor arrecadado pelas contribuições instituídas nos arts. 1º e 2º e aquele necessário ao resgate dos compromissos assumidos”, consoante os critérios vertentes do Projeto.

Dita iliquidez da obrigação pela qual responde o Tesouro Nacional poderá decorrer de várias fatores, como no caso de as contribuições não alcançarem volume suficiente, ou seja porque parcela significativa dos trabalhadores não venham a se submeter ao termo de adesão, ou ainda se as projeções feitas sobre bases muito aleatórias das contas do FGTS se revelem distantes da realidade.

Tal como ali se encontra, portanto, o Projeto cria despesa de valor indefinido, nem mesmo estimado, para o Tesouro Nacional, que responderá pelas insuficiências dos recursos a serem arrecadados com as duas contribuições para atender ao montante dos tais complementos. Semelhante indefinição traduz, *mutatis mutandis*, uma forma de conceder ou utilizar créditos de valor ilimitado a conta do Tesouro Nacional.

Trata-se, a toda evidência, porém, de preceito incompatível com os princípios constitucionais e legais financeiro-orçamentários, além de afrontar o próprio sistema da Lei de Responsabilidade Fiscal desde que nenhuma fonte de receita está alocada ao cumprimento dessa obrigação plurianual e de valor imprevisível.

Demais disso, haverá aumento da dívida pública sem parâmetros precisos ou estimados, nem indicação da fonte de recursos para saldá-la. Também, se a lei traz benefícios financeiros aos fundistas, ao transferir recursos públicos para cobrir as insuficiências dos montantes a serem arrecadados com as novas contribuições sociais, tornará obrigatória a previsão dessas transferências nas leis de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais subseqüentes, providências ignoradas pelo Projeto.

Em terceiro lugar, embora haja notícia, na exposição de motivos que acompanhou a Mensagem presidencial, sobre o aporte presumido de R\$ 6 bilhões de contrapartida do Tesouro Nacional, necessários para fechar a conta dos dispêndios com o pagamento das diferenças relativas aos expurgos inflacionários, nenhuma referência faz o Projeto a essa dotação, nem sobre a vinculação de recursos nesse montante.

Em quarto lugar, as condições expressas no art. 6º, incisos I e II, traduzem tratamento desigual entre credores que se encontram em situação equivalente, tomando por base o fato de uns serem titulares de créditos maiores que outros. Ora, semelhante critério passa por cima do fato de que os maiores credores são exatamente os que suportaram maiores prejuízos, e devem

concorrer igualmente ou proporcionalmente com os demais, nas parcelas programadas para quitação dos complementos.

Ao priorizar os menores créditos, o Projeto estabelece discriminação injusta e inconstitucional, porquanto as situações individuais comportam mudanças extremas: quem possuía menor crédito, à época, pode encontrar-se hoje com elevado saldo de depósitos, e vice-versa. O principal, porém, é que o crédito dos complementos teria que efetivar-se em valores iguais ou, pelo menos, proporcionais para todos os credores, a cada vez, e não da forma escalonada que o Projeto contempla, que secciona, com violação da regra da igualdade, várias faixas de montantes, preterindo ou postergando os que se achem nas faixas superiores.

Outras facetas discriminatórias emergem da proposição, na medida em que impõem aos que aderirem às condições ali expressas o deságio (art. 6º, inciso I, alíneas “b” e “c”), também restrito a certos grupos de credores escolhidos em função do valor do crédito, sem olvidar a perda de rendimento também imposta a todos os trabalhadores participantes do FGTS, em face do art. 5º e seu parágrafo único.

Em quinto lugar, o art. 9º do Projeto permite que as despesas relativas aos montantes creditados nas contas vinculadas sejam diferidas contabilmente, para apropriação no resultado do balanço do FGTS, no prazo de até 15 anos, embora aquelas obrigações devam ser salgadas no máximo até 2007, o que implica produzir resultados irreais nas contas anuais do Fundo.

Finalmente, quanto ao mérito da iniciativa do Poder Executivo e da emenda ofertada pela douta Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, aqui reside o ponto mais crucial da matéria, em face das consequências macroeconômicas da imposição de duas novas contribuições sociais ao setor privado.

Abro parênteses para observar que a instituição de contribuições sociais sujeita-se ao crivo desta Comissão de Finanças e Tributação e insere-se

no seu âmbito deliberativo, *ex vi* da alínea "I" do inciso IX do art. 32 do Regimento Interno.

Instituir novos tributos, sob a forma de contribuições é caminho que representa o aspecto mais controverso e seguramente ruinoso do Projeto.

Traduz o viés de contradição que permeia toda a iniciativa, conforme assinalado na emenda substitutivo de Plenário nº 10, que apresentei em conjunto com o nobre Deputado Moreira Ferreira, em cuja justificação registramos: "... embora deixe exposto que a reposição dos expurgos se faça à expensas do próprio Fundo (art. 4º do PLP 195/01), antinomicamente, na realidade joga o peso da conta sobre o setor empresarial, parte sobre os ombros dos próprios interessados e, ainda, outra parte para a sociedade civil, via Tesouro Nacional".

Ao focar o tumultuado processo de negociação que culminou com a iniciativa do Poder Executivo, observamos que a fórmula "se resume em aumentar a gama de encargos sociais pendentes sobre os setores produtivos nacionais, cujos efeitos inviabilizam a presença brasileira nos mercados mundiais e respondem, com a sua quota de desajustes, pelos grandes desequilíbrios e maus indicadores sociais verificados no Brasil".

Da mesma fonte extraio a seguinte abordagem sobre os impactos financeiros do Projeto:

"Proposta governamental para o FGTS e aumento do Custo Brasil

A proposta de taxar em 0,5% a folha salarial paga pelas empresas e de elevar a multa sobre rescisões de 40% para 50% aumenta o custo das empresas e terá impactos negativos, não apenas sobre a competitividade e o desempenho do setor privado como também sobre o mercado de trabalho formal e, conseqüentemente, sobre o próprio desempenho futuro do FGTS.

Impacto financeiro da proposta

A proposta implica o aumento de 6,25% da alíquota atual de contribuição sobre a folha de salário das empresas, que inclui não apenas a

remuneração mensal, mas também décimo-terceiro, férias, abono de férias e todo os demais componentes do extenso rol de encargos sociais.

Em relação à multa, o aumento embutido é de 25%. Nesse caso, as empresas estão sujeitas a um “passivo trabalhista”, doravante majorado em 25%, que se elevará a cada dia que o trabalhador permanecer empregado.

Utilizando-se dados do Boletim Informativo GFIP, do Ministério da Previdência, que usa informações da guia de recolhimento do FGTS, o impacto financeiro da primeira proposta no setor privado, isto é, sobre as empresas e pessoas jurídicas que recolhem o FGTS, pode ser estimado em cerca de R\$ 2,5 bilhões por ano, se incidir sobre todos os contribuintes. A parcela referente à contribuição adicional mensal seria da ordem de R\$800 milhões, enquanto aquela correspondente ao provisionamento da multa alcançaria R\$3,3 bilhões.

Estes números não consideram a possibilidade de que as empresas que recolhem pelo SIMPLES sejam isentadas da primeira fonte de recursos, isto é, o aumento de 8 para 8,5% no recolhimento do FGTS, circunstância que, todavia, não mudará o custo relativo à multa”.

Ademais, a introdução de uma nova contribuição associada à folha de salários constitui, de fato, um novo tributo incidente sobre os produtos brasileiros, afetando sua competitividade. Além disso, como incide sobre o custo do trabalho, este tributo, segundo regras da OMC, encontra obstáculos para sua desoneração no momento da exportação do produto.

Trata-se, portanto, de um claro aumento do Custo Brasil, em um momento em que todos os esforços deveriam ser canalizados para aumentar nossas exportações.”

Ao que se vê, os impactos macroeconômicos e financeiros decorrentes da institucionalização de mais duas contribuições sociais sequer foram tangenciados na proposta governamental, assim como o Substitutivo oriundo da douta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público permanece à margem do problema.

As razões até aqui trazidas justificam meu posicionamento no sentido de que o Projeto como o Substitutivo de Comissão, ao autorizar despesas sob condições futuras e aleatórias; ao instituir gravames e despesas para o Tesouro Nacional, sem explicitar as correspondentes fontes de recursos; mais ainda, ao criar despesas em montantes inestimados ou indefinidos, instituir tratamento financeiro discriminatório e comprometer a transparência das contas do FGTS, padece de inadequação financeira e inviabilidade orçamentária que desmerecem sua aprovação.

No mérito, melhor sorte não aguarda ambas as proposições porque a solução por elas acolhida encerra graves conseqüências financeiras e macroeconômicas, ao exacerbar a pauta de encargos sociais pendentes sobre os setores produtivos nacionais, em prejuízo de toda a sociedade e, sobretudo, dos próprios trabalhadores, o que é sumamente preocupante, inclusive, por desbordar de todos os esforços até aqui despendidos no sentido da Reforma Tributária e Fiscal.

Isto posto, após examinar em profundidade o inteiro teor Emenda Substitutiva nº 10, de Plenário, que tem como primeiro signatário o nobre Deputado Moreira Ferreira, hei por bem manifestar-me pela aprovação desta Emenda, como a melhor alternativa que consulta os interesses públicos e dos trabalhadores, por não se achar eivada dos vícios de admissibilidade e dos inconvenientes e prejuízos que maculam a fórmula sancionada pelo Governo, ao preconizar solução consistente e coerente com o princípio de que os próprios recursos e créditos do FGTS deverão ser utilizados para gerar os rendimentos necessários ao pagamento dos expurgos inflacionários, indevidamente feitos nas contas individuais.

Sala das Reuniões, 09 de maio de 2001.

Deputado ARMANDO MONTEIRO NETO