Ministério da Fazenda
Gabinete do Ministro / Assessoria para Assuntos Parlamentares
Esplanada dos Ministérios, Bloco "P" - 5º andar CEP 70070-917
(61) 3412.2531(2513) - aap.df.gmf@fazenda.gov.br

Ofício nº 253 AAP/GM-/MF

Brasília, 17 de outubro de 2016

A Sua Excelência a Senhora
Deputada SIMONE MORGADO
Presidente da Comissão de Finanças e Tributação
Câmara dos Deputados, Anexo II, Pavimento Superior, Ala C, Sala 136
Brasília - DF

Assunto: **Of. Pres. Nº 97/16-CFT, de 30.06.2016**

Senhora Deputada,

Referindo-nos à correspondência acima indicada, encaminhamos a Vossa Excelência, de ordem do Sr. Ministro, cópia do Memorando nº 658/2016/RFB/Gabinete, de 10.10.2016, elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com as informações solicitadas sobre o Projeto de Lei nº 6.083/2013.

Respeitosamente,

DEMETRIUS FERREIRA E CRUZ
Assessor Especial do Ministro

Anexo: 1/6

L:Asses/ade/PIOfCFT119-16resp/13/10/16

Ministério da Fazenda

Receita Federal

Memorando nº 658/2016 – RFB/Gabinete

Brasília, 10 de outubro de 2016.

Ao Senhor Assessor Especial de Assuntos Parlamentares do Ministério da Fazenda

Assunto: Ofício Pres. nº 97/2016-CFT, de 30/06/2016
Memorando nº 10134/AAP/GM-MF

A propósito do ofício da Comissão de Finanças e Tributação, em epígrafe, que solicita estimativa do impacto orçamentário-financeiro do Projeto de Lei nº 6083/2013, encaminho anexa a Nota Cetad/Coest nº 142, de 02 de setembro de 2016, elaborada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros desta Secretaria da Receita Federal do Brasil, que analisou o PL em questão.

Atenciosamente,

Assinado digitalmente
JORGE ANTONIO DEHER RACHID
Secretário da Receita Federal do Brasil

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001
Autenticado digitalmente em 29/09/2016 por THAIS CORSETE ROCHA, Assinado digitalmente em 07/10/2016 por JORGE ANTONIO DEHER RACHID

Ministério da Fazenda

Receita Federal

Nota Cetad/Coest nº 142, de 2 de setembro de 2016.

Interessado: Câmara dos Deputados

Assunto: **Estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente da aprovação do PL 6.083/2013.**

e-dossie: 10030.000473/0716-11

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar e responder a Requerimento de Informação encaminhado a este MF por meio do Ofício Pres. Nº 097/16-CFT, referente à estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente da aprovação do PL nº 6.083/2013, de 30.06.2016, de autoria do Deputado Federal Osmar Serraglio, que intenta isentar das Contribuições para a Seguridade Social as "*habitações populares de interesse social, construídas de forma isolada ou em conjuntos habitacionais, de até 70 m² (setenta metros quadrados), ainda que seja utilizada mão de obra remunerada, por parte das Companhias de Habitação Popular Brasileiras-COHAB's, ou por parte de Agentes Públicos de Habitação mantidos pelos governos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, ou ainda, por parte de beneficiários de programas habitacionais desenvolvidos por essas entidades que realizem a obra isoladamente ou reunidos em Associação criada com o fim específico de executá-la ou administrá-la*".

2. Trata-se de medida que atinge todas as contribuições à seguridade social, em maior ou menor grau, tanto das entidades estatais expressamente citadas (Companhias de Habitação Popular Brasileiras-COHAB's, Agentes Públicos de Habitação mantidos pelos governos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal) no que se refere à Contribuição Previdenciária Patronal, quanto dos próprios trabalhadores (ainda que seja utilizada mão de obra remunerada) em relação à Contribuição Previdenciária - CP, abrindo precedente para que sejam afetadas as contribuições CPP, Cofins e CSLL devidas por entidades privadas em geral por meio de planejamento tributário (Associação criada com o fim específico).

3. Introdutoriamente à análise, a medida 1) promove profundas alterações na sistemática da seguridade social, criando perigoso permissivo e precedente para o desvirtuamento dos princípios

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001
Autenticado digitalmente em 02/09/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 05/09/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 02/09/2016 por ROBERTO NAME RIBEIRO, Assinado digitalmente em 05/09/2016 por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS

estabelecidos para o sistema; 2) transfere o ônus de contribuição para a União permitindo que determinado grupo não contribua para a manutenção de determinados beneficiados com violação do tripé constitucional de financiamento (governo, trabalhadores e empregadores); 3) detém potencial elisivo de receitas no montante total dos tributos a serem pagos para o custeio da Seguridade Social em decorrência do exercício de atividade de execução de programas habitacionais de governo; 4) promove a criação de categoria de trabalhadores que não irão contribuir para o Regime Geral de Previdência, com grave violação de diversos princípios constitucionais de financiamento do sistema; e 5) cria ônus a ser arcado pelas gerações futuras em virtude de consumo presente.

4. Quanto ao mérito, a Constituição Federal estabelece em seu art. 195 que "*a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da **União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios***" e também pelas contribuições sociais pagas pelo **empregador, empregado**, pelo importador e pelas que incidam sobre as receitas dos concursos de prognósticos. Esse é o comando constitucional acerca do financiamento da seguridade social e daí se infere que todos esses sujeitos listados devem contribuir para o sistema que é regido pelo princípio da solidariedade social.

5. Tal raciocínio pode ser confirmado pelo disposto no caput do art. 201 da CF/88, que prescreve que "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". O que o comando traduz, de fato, é que se houver trabalho, de qualquer tipo, há de se pagar e não há como se furtar. Assim, pelo menos no que tange à Previdência Social, a Seguridade não comporta categorias de sujeitos que não contribuam para manutenção do sistema.

6. Esse raciocínio é tão sério e absoluto no regime previdenciário que as únicas exceções à regra de contribuição obrigatória são as imunidades concedidas "*às entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei*". Existem outras imunidades à Seguridade e até algumas isenções, mas, a rigor, das contribuições destinadas ao custeio da Previdência Social, a supracitada imunidade é a única.

7. Esse desenho foi dado pelo constituinte originário e até hoje, 28 anos depois, não foi alterado por ser importantíssimo para manutenção de um sistema. Note que nenhum dos entes da federação está excluído do âmbito de incidência das contribuições, ao contrário, são expressamente citados como patrocinadores, o que os torna contribuintes tão obrigatórios quanto o restante da sociedade.

8. Ainda há de se observar que o parágrafo 5º do art. 195 da CF/88 prescreve que "*nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a*

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001
Autenticado digitalmente em 02/09/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 05/0
9/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 02/09/2016 por ROBERTO NAME RIBEIRO,
Assinado digitalmente em 05/09/2016 por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS
Emitido em 10/10/2016 pelo Ministério da Fazenda

correspondente fonte de custeio total". Ainda há de se observar que as receitas destinadas à seguridade social são vinculadas aos benefícios concedidos. Isso equivale a dizer que, criado um benefício, destinada sua fonte de custeio, um montante decorrente de determinada arrecadação se presta ao custeio de determinado conjunto de benefícios. Dessa forma, a redução desse montante por exclusão de determinados contribuintes força a criação de receitas em **mesma** rubrica, oriundas de outras fontes, ou seja, reduzida a arrecadação de CPP, deve-se promover aumento de CPP de outras fontes para custeio do serviço, se deficitária for a arrecadação para o custeio de um serviço específico.

9. Assim, no que tange ao item 1 do parágrafo 3 desta Nota, ao serem removidos do âmbito de incidência das contribuições para a previdência social, o legislador cria precedente para que outras isenções possam ser criadas por ato infraconstitucional. Como é sabido pelo parlamento brasileiro o sistema previdenciário no Brasil é deficitário e, como nunca houve alteração de sua base principiológica, esta se manteve intacta, preservando-se a máxima de que "todos que auferirem remuneração do trabalho devem contribuir" e mantendo-se o princípio da "*eqüidade na forma de participação no custeio*", consubstanciado no art. 1º, e, da Lei 8.212/91. Dessa forma, conceder tais isenções, no mínimo, insere no sistema distorções capazes de por em dúvida a rigidez do sistema por conceder, a exemplo dos trabalhadores, isenções injustificadas (só porque trabalha na construção de casas populares não precisa pagar a Contribuição Previdenciária - CP?).

10. Em relação ao item 2 do parágrafo 3 desta Nota, percebe-se que o que pretende o legislador é transferir integralmente o custeio do Regime Geral de Previdência Social, no que tange à remuneração do trabalho realizado na construção de habitações populares, para a União. Note que a Constituição obriga a todos os entes federados a participação no custeio do sistema, conforme demonstrado nos parágrafos 4 a 8 desta nota. Assim, a remoção de um contribuinte do tripé de sustentação do regime, ainda que em parte, reduz sustentação do regime, o que se consubstancia como antissolidário, por negar que contribua alguém obrigado a contribuir e inconstitucional por ser veiculada por lei essa negativa de contribuição. Além disso, o repasse do ônus de pagamento desses benefícios para a União obriga que a União promova medidas de compensação em mesma rubrica ou que demonstre a desnecessidade dessa compensação em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que, ou a União arcará com o custo da medida, ou o repassará para a sociedade. Se considerarmos que existe uma carga máxima de tributos com a qual a sociedade suporta arcar, e se considerarmos que hipoteticamente a sociedade já se encontra nesse limite (não sabemos se), o ônus recairá inevitavelmente sobre a União, o que configuraria redução de receitas desta em proveito de um ganho para os estados, municípios e Distrito Federal, aumentando a parcela de autonomia destes em detrimento da União, com consequente violação do Pacto Federativo, Cláusula Pétrea protegida pelo art. 60, §4º da CF/88.

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001
Autenticado digitalmente em 02/09/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 05/0
9/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 02/09/2016 por ROBERTO NAME RIBEIRO,
Assinado digitalmente em 05/09/2016 por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS

11. Tratando do item 3 do parágrafo 3 desta Nota, sabe-se que, em economia, os agentes econômicos mudam seu comportamento dadas as circunstâncias apostas. Nesse sentido, é possível e provável que haja planejamento tributário decorrente da medida de forma que a iniciativa privada venha a se configurar como "Associação criada com o fim específico", provocando renúncia de receitas, no montante total devido pelo exercício de atividade de construção de habitações populares, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins – e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – das empresas hoje instaladas. Isso se agrava mais se projetados os efeitos em combinação com o Regime Tributário Especial – Patrimônio de Afetação – RET – que permite o isolamento de determinado conjunto patrimonial de empresa constituída, atribuindo a este, e somente a este, personalidade jurídica própria.

12. Quanto ao item 4 do parágrafo 3 desta Nota, não existe exceção no regime previdenciário brasileiro instituidora de categoria de trabalhadores desobrigada a contribuir para a Previdência Social. De fato, o comando constitucional é absoluto: obteve remuneração do trabalho, contribui-se para o regime. O texto em análise institui isenção a trabalhadores selecionados sem nenhuma justificativa para a isenção. Tal medida, além da ofensiva ao art. 201 da CF/88, ainda viola o princípio da Isonomia (art 5º, II, da CF/88) e da Isonomia Tributária (art. 150, II, da CF/88). Além dos efeitos inconstitucionais diretos, ainda esvaziaria a arrecadação e poderia estimular outras categorias de trabalhadores a pleitear os mesmos direitos.

13. Não obstante o acima descrito e relativamente ao item 5 do parágrafo 3 desta Nota, permitir que pessoas que não contribuíram hoje para o sistema tenham este tempo considerado como tempo de contribuição, é, sob certo aspecto, consumir arrecadação futura no tempo presente, agravando qualquer crise que se forme no futuro em torno do sistema previdenciário, cujas expectativas já não são muito promissoras. Em outras palavras, o que se está a fazer é permitir que se aposente aquele que não contribuiu criando uma dívida a ser arcada pelas gerações futuras.

14. Não há dados que permitam calcular o montante da renúncia fiscal, decorrente da aprovação da medida, por não haver como isolar efetivamente as variáveis contidas no PL em análise do agregado da arrecadação do setor de construção civil. Assim, utilizou-se como *proxy* o montante destinado ao programa "Minha Casa, Minha Vida", do ano de 2015, atualizado para os anos que se seguem, como base para o cálculo demonstrado na tabela abaixo:

Renúncia Fiscal Decorrente do PL nº 6.083/2013 — milhões de R$

Ano	CPP	INSS	RET	Total
2017	2.694,48	1.185,57	217,89	4.097,95
2018	2.960,06	1.302,43	236,02	4.498,51
2019	3.283,70	1.444,83	254,57	4.983,09

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001
Autenticado digitalmente em 02/09/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 05/0
9/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 02/09/2016 por ROBERTO NAME RIBEIRO,
Assinado digitalmente em 05/09/2016 por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS

15. Nesse sentido, extraídos os dados dos sistemas dessa RFB, estima-se uma renúncia anual de receitas da ordem de **R$ 4.097,95 milhões** para o ano de **2017**, de aproximadamente **R$ 4.498,51 milhões** para o ano de **2018** e próxima a **R$ 4.983,09 milhões** para o ano de **2019**.

São estas as considerações submetidas à apreciação superior.

Assinado digitalmente
ALESSANDRO AGUIRRES CORRÊA
Analista Tributário da Receita Federal do Brasil

De acordo. Encaminhe-se à ao Chefe do Cetad.

Assinado digitalmente
ROBERTO NAME RIBEIRO
Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil
Coordenador da Coest

De acordo. Aprovo a Nota. Encaminhe-se ao Gabinete do Secretário da Receita Federal do Brasil.

Assinado digitalmente
CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Chefe do Cetad

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001
Autenticado digitalmente em 02/09/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 05/0
9/2016 por ALESSANDRO AGUIRRES CORREA, Assinado digitalmente em 02/09/2016 por ROBERTO NAME RIBEIRO,
Assinado digitalmente em 05/09/2016 por CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS