



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016

Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

EMENDA ADITIVA N.º

Art. 1º. Inclui-se, onde couber na Proposta de Emenda Constitucional 287 de 2016, artigo com a seguinte redação:

“Art. XX. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo instituirá alíquotas adicionais progressivas para a contribuição social do empregador para o Programa de Integração Social, incidentes sobre o respectivo faturamento, nas hipóteses de automação determinante de demissões coletivas que impliquem índice de rotatividade da força de trabalho superior ao índice médio de rotatividade do setor, observados, em todo caso, os termos dos artigos 7º, XXVII, 195, I, “b”, e 239, §4º, da Constituição Federal.

§1º. As alíquotas adicionais de contribuição, instituídas por tempo determinado, incidirão sobre o faturamento mensal da pessoa jurídica ou equiparada para efeitos fiscais, progredindo escalonadamente conforme os pontos percentuais de rotatividade anual acima de média setorial aferida.

§2º. Os níveis de desemprego e rotatividade setorial serão aferidos a partir de metodologia única, válida para todo o território nacional, desenvolvida e aplicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, observado o prazo do parágrafo 5º.

§3º. O número de postos de trabalho eliminados em razão de automação deverá ser anualmente comunicado pela pessoa jurídica ou equiparada para efeitos fiscais, por ocasião da coleta de dados para Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS.

§4º. A omissão dolosa dos dados referidos no parágrafo anterior sujeitará a pessoa jurídica ou equiparada a multa em favor do Fundo de Participação do Programa de Integração Social, agravada em caso de reincidência, nos termos de lei complementar.

§5º. As alíquotas adicionais progressivas por desemprego associado à automação não se aplicarão às microempresas e às empresas de pequeno porte submetidas ao regime do Simples Nacional.

§6º. A União editará a lei complementar referida no *caput* até 180 dias a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, podendo prever outras causas associadas a dispensas coletivas que determinem a aplicação das alíquotas adicionais progressivas que se criarem, atendidos os termos do art. 239, §4º, da Constituição.

.....(NR)”

Art. 2º. Insere-se, onde couber na Proposta de Emenda à Constituição 287 de 2016, artigo com a seguinte redação:

“Art. XX. Excetuam-se da Desvinculação de Receitas da União as contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social. ”

JUSTIFICAÇÃO

I - DA PROTEÇÃO EM FACE DA AUTOMAÇÃO:

Visa a Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 a alteração dos artigos 37, 40, 42, 149, 167, 195, 201 e 203, mudando-se o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Público de Previdência Social (RPPS), além de revogar regras trazidas pelas EC 20/98, 41/03 e 47/05. Sua lógica fundamental é a de que a Previdência Social brasileira é deficitária, demandando ingentes restrições para que a proteção social dos idosos, dos enfermos, dos inválidos, dos desempregados e da maternidade subsista para as futuras gerações.

Essa premissa, todavia, não se sustenta à luz da lógica constitucional, como já demonstraram diversos estudos acadêmicos de excelência institucional. A rigor, só há déficit na Previdência Social brasileira se se considerar, no cálculo, tão-só as receitas advindas das contribuições sociais "stricto sensu", incidentes sobre salários e afins; se, ao revés, forem computadas todas as receitas constitucionalmente vinculadas ao sistema nacional de seguridade social, como as contribuições do PIS/PASEP (faturamento), a CSLL (lucro líquido) a COFINS (faturamento) e as decorrentes de concursos de prognósticos, a conta final seria superavitária.

De outro turno, mais que o modesto volume de benefícios concedidos no Brasil (em comparação com a imensa população segurada), bem explicaria o suposto déficit das contas da Previdência Social a sistemática *sangria* do seu patrimônio, que escoia pelos mais variados dutos, legais e ilegais. Dentre os legais, cite-se, por todos, a chamada “Desvinculação das Receitas da União” (DRU). Ainda que houvesse algum déficit, dar-se-ia evidente contradição entre o discurso do Governo Federal para fazer aprovar a PEC n 287/2016 – inclusive com dispendiosas inserções publicitárias nos horários mais nobres da televisão brasileira – e a recente aprovação da EC n. 93/2016 (desvinculação das receitas da União), que retirou nada menos que 30% (*trinta por cento*) da receita bruta de contribuições do sistema previdenciário (cerca de 110,9 bilhões de reais/ano, segundo dados do próprio Senado da República). Dentre os dutos ilegais, recordemos, outrossim, os alarmantes índices de sonegação fiscal e previdenciária que ainda assolam o país, com um prejuízo estimado de 500 bilhões de reais anuais. Em 2015, 12.547 empresas brasileiras eram responsáveis por uma dívida tributária de R\$ 723,38 bilhões, dos quais metade era devida à Previdência (i.e., derivava de sonegação estritamente previdenciária).¹ De outro turno, no que diz com o serviço público, interessa reportar conhecido artigo de MARIA CECÍLIA MENDES BORGES sobre a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social, no qual se identifica, o rigor metodológico, o constante descumprimento da legislação relativa àqueles regimes, em razão de ausência ou insuficiência de fiscalização pública, da falta de punição dos maus gestores e da falta de transparência na aplicação dos ativos, acarretando “*crescente comprometimento do limite prudencial para despesas com pessoal fixado pela Lei Complementar n. 101/07*”, como também

impossibilidade de realização de investimentos em áreas prioritárias para a sociedade, como saúde, educação e segurança; impossibilidade de adoção de políticas de desenvolvimento mais robustas; dificuldade em manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.²

Daí, como se vê, o equívoco do Governo Federal, ao propor, na PEC n. 287/2016, *drástica redução da proteção social dos segurados do RGPS e dos RPPS's*, quando, na verdade, deveria direcionar sua artilharia para o monstruoso quadro de sonegações e desvios que fragilizam a capacidade econômica dos fundos públicos de segurança social.

¹ V., por todos, <http://www.quantocustaoabrazil.com.br/artigos/divida-ativa-da-uniao-e-sonegacao-tubaroes-ratos-fantasma-patos-e-as-formigas>. Acesso em 31 jan. 2017.

² BORGES, Maria Cecília Mendes. *Regimes próprios de previdência social: controle e forma de apreciação das contas pelos tribunais de contas*. Revista TCE-MG. Belo Horizonte. abr./mai./jun.2014. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2641.pdf>. Acesso em 31 jan. 2017.

Não bastasse, há *hipóteses constitucionais de arrecadação* que até hoje não foram implementadas pelo legislador brasileiro, conquanto previstas no texto constitucional há mais de vinte e cinco anos. Esse quadro também demonstra qual tem sido a real pulsão do Estado brasileiro, governo após governo, mesmo sob a Constituição cidadã: *reduzir gastos sociais*, ao tempo em que renuncia às hipóteses de aporte de receita previdenciária textualmente positivadas pelo constituinte originário. Tal se dá, ademais, em todo o campo fiscal. Não à toa, p. ex., jamais se regulamentou no Brasil o imposto sobre grandes fortunas (CF, art. 153, VII); e, também não à toa, até hoje os dividendos de pessoas jurídicas com fins lucrativos não são tributados no país.

No específico caso da Previdência Social, porém, vale lembrar o que dispôs o artigo 239, §5º, da Constituição, no seguinte sentido:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela [Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970](#), e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela [Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970](#), passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei. (g.n.)

Este preceito, cujas receitas reforçariam a proteção previdenciária contra o desemprego e reduziriam o suposto déficit do sistema, jamais foi regulamentado.

Da mesma maneira, reza o artigo 7º, XXVII, da Constituição, ao ditar o elenco dos direitos sociais "*stricto sensu*" dos trabalhadores em atividade no país:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei; (...) (g.n.)

Outro preceito que dormita há quase três décadas no ordenamento jurídico nacional. Jamais foi regulamentado.

Ora, se o Governo Federal quer fazer frente ao déficit que insistentemente denuncia, antes de efetuar quaisquer cortes nos níveis de proteção social hoje existentes no país, em evidente afronta aos direitos sociais dos trabalhadores e aos próprios compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (assim, *e.g.*, o compromisso com a progressividade e com a não-regressividade social, *ut* art. 26 do

Pacto de San José da Costa Rica), deveria atentar para as renúncias fiscais que patrocina e buscar equacioná-las.

Para isto, a presente emenda.

É certo que a proteção em face da automação não se restrinja ao campo previdenciário; cite-se, p. ex., projeto do ex-deputado Eduardo Valverde, datado de 2004, a prever que toda reestruturação produtiva de que derivem consequências negativas sobre o ambiente de trabalho e risco de demissão de trabalhadores deve propiciar prévias negociações entre a empresa e os empregados, mediante sindicato ou comissão, para determinação de medidas compensatórias (dispondo, portanto, sobre medidas no campo jurídico-trabalhista). Nada obstante, é imprescindível que a proteção social prevista no artigo 7º, XXVII, CF, tenha também dimensão previdenciária, notadamente no que atine ao seguro-desemprego (o que significa reverter para os cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador). É certo, também, que a hipótese do artigo 239, §4º, da Constituição não se limite aos casos de rotatividade motivada por automação de setores produtivos, é certo que a combinação desses dois preceitos não regulamentados da Constituição Federal permite atinar para uma hipótese de *tributação progressiva* que significará proteção contra o desemprego derivado da automação, tão em voga a partir dos anos noventa do século passado, especialmente em determinados segmentos da economia (p. ex., no setor bancário e no setor metalúrgico).

Nesse sentido, a presente emenda pretende encaminhar articuladamente a regulamentação *mandatória* dos artigos 7º, XXVII, e 239, §4º, da CF, na perspectiva de instituir alíquotas adicionais progressivas para a contribuição social do empregador para o Programa de Integração Social (i.e., a contribuição do PIS, regulada pela LC n. 7/1970, que hoje tem justamente a finalidade de *financiar o seguro-desemprego*, revertendo diretamente para o Fundo de Amparo ao Trabalhador, a partir da Lei n. 7.998/1990, art. 11, I e IV), incidentes sobre o respectivo faturamento, nas hipóteses de automação determinante de demissões coletivas que impliquem índice de rotatividade da força de trabalho superior ao índice médio de rotatividade do setor. Para esse fim, dispõe que:

- (a) as alíquotas adicionais de contribuição, instituídas por tempo determinado (para que não se eternize a tributação derivada de fato determinado no tempo/espço), incidirão sobre o faturamento mensal da pessoa jurídica ou equiparada para efeitos fiscais (artigo 1º da LC n. 7/1970), progredindo escalonadamente conforme os pontos percentuais de rotatividade anual acima de média setorial aferida;
- (b) os níveis de desemprego e rotatividade setorial serão aferidos a partir de metodologia única, válida para todo o território nacional, desenvolvida e aplicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, observado o prazo do parágrafo 5º;
- (c) o número de postos de trabalho eliminados em razão de automação seja anualmente comunicado pela pessoa jurídica ou equiparada para efeitos fiscais, por ocasião da coleta de dados para Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS;
- (d) a omissão dolosa dos dados de postos eliminados em razão da automação sujeitará a pessoa jurídica ou equiparada a multa em favor do Fundo de Participação do Programa de Integração Social, agravada em caso de reincidência; e que
- (e) as alíquotas adicionais progressivas por desemprego associado à automação não se aplicarão às microempresas e às empresas de pequeno porte submetidas ao regime do Simples Nacional (como já dispõe, hoje, a LC n. 123/2006).

Prevê-se, ademais, que a União editará a lei complementar que disciplinará as alíquotas adicionais progressivas do PIS por desemprego associado à automação até a data de 31.12.2017, para vigência a partir de

1º.1.2018, podendo prever outras causas associadas a dispensas coletivas que determinem a aplicação das alíquotas adicionais progressivas que se criarem, desde que atendidos os termos do art. 239, §4º, da Constituição. Assim, não se excluem outras hipóteses de tributação do aumento da rotatividade que interessem conjuntural ou estruturalmente.

Da maneira como está redigida a PEC n. 287/2016, o alegado déficit da Previdência Social pesará exclusivamente nas costas de quem tem menores condições de patrocinar e defender seus interesses perante o Parlamento: os segurados do RGPS e dos RPPS's. Da mesma maneira, beneficiam-se os que, pela vontade do Poder Constituinte originário, deveria estar reforçando o patrimônio da Previdência Social.

II – DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO:

No tocante à Seguridade Social, esta recebe receita e orçamento próprios, cujas diretrizes, além de observarem a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, obedecem ao planejamento efetuado pelos conselhos deliberativos que a compõem (CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social; CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social; e CNS – Conselho Nacional de Saúde). Por isso que o constituinte determinou que a proposta de orçamento da seguridade social seja elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (Art. 195, § 2º).

O constituinte de 1988, ao criar especificamente para a Seguridade Social um orçamento próprio e diferenciado, buscou evitar a chamada trestinação, isto é, que as verbas destinadas à Seguridade Social sejam desviadas para atender finalidades diversas das contempladas para as atividades de saúde, previdência social e assistência social.

O desvio das contribuições sociais, destinadas ao custeio da seguridade social, vem limitando e ou obstruindo a inclusão social, principalmente após anos de vigência da DRU – Desvinculação de Receitas da União.

A DRU, sucessora do Fundo Social de Emergência (FSE) e posteriormente do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), tem as suas origens em 1994, com o Plano Real, e segundo o Governo Federal a medida teria o propósito de garantir o cumprimento das metas de superávit primário.

Segundo o art. 76 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), com a redação dada pela Emenda Constitucional 93, a DRU deve perdurar até 2023:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Segundo a doutrina, os mecanismos de desvinculação de receita, a exemplo da DRU, podem servir temporariamente para uma flexibilidade diante de uma crise econômica pontual, mas não deve ser utilizada

como algo perene, sob pena de perda de legitimidade tributária. Com efeito, torna-se ilegítimo a cobrança de um tributo para um fim distinto daquele para o qual ele foi instituído. Nesse sentido explicita o tributarista Werther Spagnol:³ “

“Qualquer desvio dos fins legais e constitucionais do produto da arrecadação torna irrita, insubsistente e inconstitucional a exação tributária, visto que a mesma colhe sua legitimidade dentro da finalidade a qual se destina”.

Ademais, a perenização da DRU tende a gerar, a longo prazo, uma permanente redução da base de cálculo das contribuições sociais e um descontrole do financiamento das políticas públicas, com prejuízo as inclusões de mais beneficiários, principalmente nas distintas esferas da seguridade social. Acrescente-se ainda, que o aludido fenômeno tributário compromete, por um lado, a aplicação dos princípios constitucionais da solidariedade e da universalidade e, por outro lado, vem servindo de pretexto para se adiar “sine die” uma reforma tributária.

Segundo estudos da ANFIP, em 2016, a DRU retirará da seguridade cerca de 120 bilhões. Entre 2010 e 2014, a DRU retirou aproximadamente 231 bilhões do orçamento da seguridade social. A estratégia de criação da DRU foi uma forma indireta de suprimir parcialmente o tributo, ou seja, uma espécie de revogação da norma que instituiu a destinação integral do tributo mediante um artifício de rebaixamento de fato da alíquota.

Assim, ante a necessidade de evitar a fragilização das receitas da Seguridade Social, aponta-se no horizonte o momento histórico para se fortalecer a seguridade social, de modo a permitir a regularidade das prestações nas esferas da saúde, previdência e assistência social. Este Parlamento precisa fazer mudar este estado de coisas. Para isto, a presente emenda.

Sala da Comissão, em 08 de março de 2017.

Deputado Federal
Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP)

³ SPAGNOL. Werther Botelho. *Da Tributação e sua Destinação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 60.