

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 5280, DE 2005

(Apenso o Projeto de Lei n.º 5.724, de 2005)

Altera a redação da alínea “t” do parágrafo 9º do art. 28 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, que “dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências”.

Autor: Deputado ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME

Relatora: Deputada ANN PONTES

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que visa a alterar a redação da Lei de custeio da Previdência Social, Lei n.º 8.212, de 1991, para excluir a contribuição previdenciária sobre as parcelas pagas pelo empregador ao empregado relativas a *plano educacional que vise à educação básica, nos termos do art. 21 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a cursos de capacitação e qualificação profissionais vinculados às atividades desenvolvidas pela empresa, desde que não seja utilizado em substituição de parcela salarial e que todos os dirigentes, empregados e seus filhos tenham acesso ao mesmo.*

Tramita apenso a esta proposição o Projeto de Lei n.º 5.724, de 2005, que dá nova redação à alínea *t* do § 9º do art. 28 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre valores relativos a plano educacional não integrantes do salário-contribuição, também de autoria do Deputado Antônio Carlos Thame.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Eis o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O art.. 28 da Lei 8.212 de 1991, cuja alínea “t” se pretende alterar por meio deste Projeto, define, em seus incisos, o salário-contribuição, base da exação previdenciária, e estabelece as parcelas que, embora perfeitamente amoldáveis à regra geral, são expressamente excluídas da incidência da contribuição.

As parcelas enumeradas compõem um lista fechada de hipóteses de não-incidência e merecem, sempre, por parte do Fisco, uma interpretação muito restrita e literal de seu conteúdo. A citada alínea “t” estabelece que não integram o salário contribuição os valores pagos ao empregado que visem à educação básica e à capacitação e à qualificação profissionais vinculadas às atividades desenvolvidas pela empresa. Para nos aprofundarmos na questão, ouvimos a opinião do órgão arrecadador da Previdência Social que, por meio de Nota Técnica, reafirmou o entendimento de que o dispositivo legal não permite a extensão dos valores despendidos pelo empregador com a educação e a qualificação profissional dos dependentes do empregado e manifestou-se contrário à alteração proposta pelo Projeto. As razões do MPS, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos, conforme a Nota Técnica do órgão:

1 – são comuns propostas legislativas e decisões judiciais desviando o caráter securitário das contribuições previdenciárias para uma visão assistencialista, que desfigura suas características de seguro social para caracterizá-la como despesa corrente do Tesouro;

2 – O Projeto de Lei em análise visaria à aparente e imediata melhoria das vantagens concedidas ao trabalhador, no entanto, reverter-se-á

em prejuízo dele porque, ao excluir as parcelas recebidas a título de salário, diminuirá também o valor da pensão ou da aposentadoria futuras.

3- A lei 8.212, de 1991, ao excluir do salário-contribuição a parcela relativa ao valor do plano educacional que visa, exclusivamente, à educação básica e a cursos de capacitação e qualificação profissionais vinculados às atividades desenvolvidas pela empresa e dirigida somente a seus empregados e dirigentes, teve por finalidade assegurar-lhes a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho. No caso de se estender tal benefício aos filhos dos empregados, ficará evidente que se converterá em ganho habitual para o trabalhador;

4 – À luz da melhor doutrina e jurisprudência, demonstra-se que o pagamento de despesas relativas ao pagamento de bolsas de estudos para os filhos dos empregados faz parte da remuneração e integra, por isso, a base de cálculo da contribuição previdenciária;

5- Estender aos filhos dos empregados a isenção do recolhimento previdenciário sobre as parcelas relativas a bolsas de estudos concedidas contraria o parágrafo 11 do art. 201 da Constituição¹

6 - O Projeto contaria a Lei Complementar n.º 101, de 2000.

Concordamos com a nota técnica quando afirma que a maioria das propostas legislativas que abordam a Previdência Social têm uma visão assistencialista, que a desvirtualiza como um seguro social. Concordamos também com a afirmação de que estas iniciativas sejam apenas aparentemente benéficas para os trabalhadores, já que no médio ou longo prazo desorganizam o sistema, diminuindo sua eficiência e sua cobertura. Os trabalhadores acabam pagando mais para ter serviços de péssima qualidade. Aliás, esse desvirtuamento é de longa data. Os Governos passados não só permitiram que a aposentaria fosse concedida sem uma relação estrita com o tempo de contribuição como também permitiram um grande número de aposentadorias especiais ou simplesmente assistenciais que não guardam relação com tempo

¹

“Art. 201.....

de serviço ou de contribuição para os sistema previdenciário. O resultado é uma crise difícil de ser debelada, mesmo com a tomada de medidas duras e impopulares, que lesaram direitos, frustraram expectativas e impuseram sacrifícios maiores às novas gerações.

Este é o desafio do qual não há como fugir quando se trata de Previdência Social. Todavia, não se deve permitir que essa questão sirva como resposta automática a toda e qualquer indagação sobre o tema. Não podem, sobretudo, os resultados desastrosos da falta de racionalidade do sistema de seguro social serem usados para perpetrar novas irracionalidades, que levarão a piores resultados ou a, no mínimo, sacrifícios inúteis. Assim, tendo em mente o quadro descrito acima, mas sem abdicar de raciocinar sobre a matéria objeto do Projeto, analisamos sua viabilidade, economicidade, racionalidade e compatibilidade com o sistema de seguro social e entendemos que o Projeto:

- a) não veicula uma proposta assistencialista;
- b) não é fator de desarranjo das fontes de financiamento da Previdência social;
- c) não é incompatível com o art. 2001 da Constituição nem com a Lei Complementar 101 de 2001.

Vamos aos elementos que fundamentam as conclusões acima.

A partir dos anos oitenta, os custos de produção tornaram-se determinantes para a competitividade no mercado global e determinaram uma forte restrição, mesmo entre as grandes corporações, da concessão de benefícios sociais aos trabalhadores. A queixa geral dos empregadores é que os benefícios sociais, um vez incorporados ao salário, sofrem um efeito expansionista, com repercussões de ordem trabalhista, fundiária e previdenciária, que representam, ao final, um custo muito maior do que o valor inicial do benefício, onerando excessivamente a folha de pagamento. Diante dessa realidade, as empresas optam por restringir a concessão de benefícios sociais.

O desaparecimento destas fontes de investimento social, naturalmente, agravou a já precária oferta desses serviços à população. Para

§11 Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e forma da

piorar, no mesmo período, o Estado, que já possuía uma histórica inadimplência com o investimento social, enfrentou uma dura crise fiscal, o que determinou mais cortes de investimentos e, como consequência, escassez na oferta de serviços. No caso específico da oferta de serviços de educação, a situação beira ao caos. A rede pública de ensino esteve até pouco tempo muito atrasada no que se refere à cobertura. O avanço no sentido da universalização progrediu muito lentamente e só atingiu níveis satisfatórios na virada no século XXI, quase um século de atraso em relação aos países desenvolvidos ou até mesmo em relação a alguns de nossos vizinhos na América do Sul. Nesse processo, no entanto, a qualidade do sistema foi totalmente depauperada, colocando os estudantes brasileiros nos últimos lugares em termos de aprendizado nos comparativos internacionais, ao mesmo tempo em que as oportunidades de emprego e renda tornaram-se mais e mais exigentes quanto ao nível de escolaridade. Nesse quadro, a migração das escolas públicas para as escolas particulares tornou-se um imperativo. É falso identificar a matrícula no ensino pago como uma mera opção de quem tem dinheiro. A maioria das famílias que consegue gerar algum excedente de renda para além da subsistência, empregam-na na educação dos filhos em escolas particulares, porque sabem que não podem contar com a rede pública. Essa é a realidade não só das famílias de classe média, mas também dos trabalhadores em geral. Via de regra, somente aqueles que não podem de forma alguma bancar as mensalidades escolares é que permanecem na escola pública. Estes, dada a situação social do país, ainda são a maioria, mas não significa que as famílias que utilizam o ensino pago são formadas por privilegiados que possuem folga no orçamento; ao contrário, a maioria faz imensos sacrifícios para educar de forma razoável seus filhos.

Dessa maneira, as famílias de trabalhadores brasileiros tiveram que enfrentar, nas últimas décadas, não só a retirada das empresas do financiamento da educação dos seus empregados e familiares, como também a deficiência de investimentos públicos no setor, já que as verbas escassas foram totalmente utilizadas na universalização do atendimento e no suprimento de necessidades básicas da massa de alunos carentes. Não bastasse isso,

como solução imediata para a crise fiscal, a sociedade brasileira teve também de conviver com o aumento brutal da carga fiscal, depois que, a partir de 1994, o Estado Brasileiro deixou de financiar-se com a inflação. Esta carga tributária, segundo estimativas freqüentemente divulgadas pela mídia, beira os 40% da produção nacional.

É compreensível que o Estado apelasse para o arrocho tributário como medida de enfrentamento da crise fiscal. A política arrecadatória, no entanto, não pode permanecer em substituição às políticas saneadoras e racionalizadoras do sistema, sob pena de esgotar os contribuintes, inibir a atividade econômica, punir o investimento produtivo e deprimir a economia, o que, em última análise levará a nova queda na arrecadação. Os sinais de esgotamento da política arrecadatória estão por todos os lados. O Governo e o Parlamento sabem que a situação já se tornou insustentável e procuram formas de fugir dessa armadilha. No que diz respeito aos encargos fiscais decorrentes das relações de trabalho, o custo do emprego formal é um empecilho tão grande que o próprio Governo tem se dedicado a propor medidas que aliviem o aperto fiscal. Para minimizar esse problema, a Lei 10.243, de 2001, alterou o art. 458 da CLT que estabelece a integração ao salário das prestações *in natura*, excluindo expressamente a natureza salarial de parcelas relativas à educação, ao transporte destinado ao deslocamento para o trabalho, à assistência médica, hospitalar e odontológica, a seguros de vida e de acidentes pessoais e à previdência privada. A nova redação dada ao dispositivo celetista não restringiu a extensão do auxílio à educação ao familiares dos empregados, até porque o objetivo claro dessa alteração foi reconhecer a natureza de investimento social de tais parcelas e desonerá-las de modo a incentivar os empregadores a concedê-las.

Antes disso, a Lei 9.258, de 1997, veio à luz para isentar da contribuição mais de uma dezena parcelas que constituem ganhos habituais ou eventuais dos trabalhadores e que eram alvo da sanha tributária da Previdência, inclusive a citada alínea “t” do art. 28, que ora se discute. Diga-se, de passagem, que o reconhecimento legal da isenção dessas parcelas foi o resultado de um intenso questionamento nos Tribunais dos absurdos jurídicos e da falta de racionalidade tributária do Estado ao onerar investimentos sociais.

A lei previdenciária criou o salário-contribuição com a finalidade de estabelecer a base de incidência da contribuição. Apesar da base comum, ou seja, as relações pecuniárias decorrentes do contrato de trabalho, sempre houve um conflito entre o salário, que obedece à CLT, e o salário-contribuição, que segue o regime específico da legislação previdenciária. Esse dissídio sempre causou muito embaraço às relações trabalhistas, traduzidas em situações aberrantes, em que parcelas claramente não salariais eram caprichosamente taxadas pela lei previdenciária, que tem, como é de se esperar, o interesse de sempre ampliar a base de cálculo para ampliar suas receitas. Ao longo do tempo, esse conflito gerou muita insatisfação por parte de empregadores e empregados e produziu muita insegurança jurídica, traduzida em um infinidade de julgados em sentido contrário, ora considerando a questão do ponto de vista dos institutos do Direito do Trabalho, ora levando em consideração a letra fria da lei previdenciária.

Ocorre, no caso específico das bolsas de estudos, que a CLT avançou com a nova redação dada ao art. 458, atento à realidade das relações de trabalho, ficando a redação da citada alínea “t” do art. 28 da lei 8.212. de 1991, que lhe é anterior, ultrapassada. Todavia, as mudanças previstas no novo art. 458 da CLT esbarram na interpretação restritiva do órgão arrecadador da Previdência, no sentido de que tais investimentos não podem beneficiar os dependentes do empregado. A questão, como das vezes anteriores, foi parar nos Tribunais. A previsível resistência dos órgãos arrecadadores é fácil de compreender, mas, do ponto de vista técnico, escuda-se em um raciocínio acomodado na posição de estar defendendo o caixa da Previdência Social.

As inconsistências jurídicas da tributação dos investimentos sociais feitos pelo empregador no ambiente da relação de emprego começa pela afronta ao art. 205 da Constituição que estabelece:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A função social dos investimentos do empregador na educação do empregado e seus familiares deriva diretamente do Constituição Federal. A

lei maior é muito clara ao atribuir a toda sociedade a obrigação de promover e incentivar a educação em colaboração com o Estado. Quando uma empresa cumpre a missão que lhe é atribuída pela Carta Magna, financiando a educação dos filhos do seu empregados, percebe que sua iniciativa será tributada e onerada como se estivesse tirando o mesmo proveito econômico que obtém quando remunera o trabalhador pelos serviços prestados, embora sejam apenas gastos sociais, sem nenhum caráter retributivo.

Os investimento dos empregadores na educação dos empregados e de seus dependentes é, como se vê, o cumprimento de um dever jurídico a todos imposto pela Constituição Federal. No entanto, a citada nota Técnica, escuda-se no § 11 do art. 201 da mesma Constituição para fundamentar sua análise de que o Projeto fere a Lei Maior. Essa leitura não é correta, pois ambos os dispositivos têm o mesmo *status* constitucional é cabe ao intérprete harmonizá-los entre si, em face dos princípios e valores abraçados pela própria Constituição, privilegiando-se o elevado interesse público dos desdobramentos da norma do art. 205 da CF e não os aspectos fiscalistas do §11 do art. 201.

Os defensores da tese da constitucionalidade e legalidade da taxa de auxílio educacional concedido pelo empregador aos dependentes do empregado, considerando tal prestação como salário, sustentam-se menos em argumentos lógicos e jurídicos e mais no receio de fragilizar ainda mais as já combalidas finanças da Previdência Social. Todavia, o medo do colapso financeiro do sistema previdenciário, uma realidade muito próxima é verdade, ajuda a sustentar uma irracionalidade tributária que, ao final, só agravará os problemas da Previdência e da sociedade.

A título de ilustração, citamos as conclusões do economista Márcio Porchmann, que demonstram até onde nos tem levado esta irracionalidade que já beira ao desvairio. Diz o economista que a Constituição de 1998, ao estabelecer a ampliação da cobertura previdenciária, também indicou novas fontes de recursos, mas os Governos seguintes, de forma sistemática, desviaram o dinheiro para outras finalidades.

O melhor exemplo deste desvio são a COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar 70

de 30/12/1991 e a CSLL – Contribuição social sobre o Lucro Líquido -, instituída pela Lei 7.689, de 1988, também destinada ao financiamento da seguridade social. Segundo o economista, estas receitas, apesar da destinação prevista nas leis instituidoras, foram arrecadadas como contribuição previdenciária, mas não foram computadas como tais. Se o fossem, teríamos não *deficit*, mas *superavit* nas contas da Previdência. E ele dá os números: em 2005, a Previdência Social ficou no vermelho em R\$ 38, 2 bilhões de Reais. No mesmo período, a Receita Federal arrecadou R\$ 89 bilhões com a COFINS e R\$ 26,9 bilhões com a CSLL. À vista desses números, conclui Pochmann: “A receita social é maior que o gasto social. Em qualquer país do mundo, há transferência do Tesouro para a Previdência. No Brasil, os gastos sociais e que financiam o Governo”²

Pelas contas do economista, a carga social (impostos vinculados ao gasto social), representava em 1995, 11,3% do PIB. Em 2004, subiu para 15,9%. No mesmo período, o gasto social do Governo passou de 10% para 13,5% do PIB. Assim, conclui que arrecadação social subiu 40,7% e o gasto social aumentou 23,8%³.

Os números exigem uma parada para reflexão por parte do Governo e da sociedade. Não faz sentido que a Previdência seja tão severa ao tributar planos de saúde e bolsas de estudos concedidas aos dependentes de empregados. Não pode a Previdência Social privar-se de bilhões de Reais de suas fontes legais de financiamento para espremer empregadores e empregados, embaraçando a aplicação do art. 201 da Constituição. Não se pode justificar a postura irracional de insistir na tributação de migalhas como bolsas de estudos e planos de saúde, cedendo centenas de bilhões de Reais à formação de *superavit* fiscal. Por outro lado, o Governo vem concedendo reajustes ao salário mínimo acima dos índices de inflação e do crescimento da economia. Ninguém discute a importância social e econômica de aumentar a renda do trabalhador e do aposentado, mas não se pode financiar essa justa política de valorização do salário mínimo com um aumento do *déficit* da

² Márcio Pochmann é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Unicamp. Os dados e as referências às suas análises foram retirados de matéria publicada pela Revista Primeira Leitura, edição n.º 51, maio de 2006, p.38.

previdência. Se há prioridades como a do aumento do mínimo, os recursos financeiros existentes têm de ser empregados no financiamento dessas prioridades. Financiá-las com dívidas, que por sua vez, são refinanciadas com títulos públicos que pagam juros altíssimos e mais aperto fiscal nos contribuintes é, a nosso ver, cultivar um perigosa irracionalidade.

Ao invés de debruçar-se sobre essas questões, a Previdência dedica-se a subtrair uma parcela do investimento social dos empregadores em seus empregados. Os prejuízos para os trabalhadores em geral são notórios e a irracionalidade é tamanha que torna patética a situação de algumas categorias em especial. E o caso dos trabalhadores do ensino, porque o que seria uma negociação coletiva fácil entre as partes, já que a concessão da bolsa de ensino, em princípio não geraria custos adicionais para os donos de escola, torna-se uma discussão penosa pelos encargos sociais envolvidos.

Mais irracional ainda é verificar que, no caso do ensino superior, as vagas ociosas que poderiam ser oferecidas aos filhos dos empregados na negociações coletivas, poderão ser, depois, compradas pelo próprio Governo, por meio do programa PROUNI. Ou seja, podemos encontrar, hoje, nos bancos das faculdades, filhos de empregados de estabelecimentos de ensino, ocupando uma vaga no PROUNI, que poderia ser ofertada gratuitamente pelo empregador.

Ao contrário do que afirma a Nota Técnica do MPS, a questão da incidência da contribuição previdenciária sobre investimentos sociais dos empregadores vem recebendo cada vez mais sentenças favoráveis à desoneração. Este é o caminho natural da jurisprudência, à vista da fragilidade jurídica da tese fiscalista e das barbaridades perpetradas por deste modelo de interpretação. Ocorre que a sedimentação da jurisprudência é, naturalmente, lenta. A exemplo do que aconteceu nas mudanças anteriores, somente quando os Tribunais estabelecerem súmulas sobre o assunto é que as leis, a reboque, mudarão para reconhecer o fato consumado. Até lá, o setor jurídico da Previdência irá entupindo a Justiça com recursos e filigranas jurídicas, enquanto uma geração de brasileiros, filhos de empregados de menor renda, será

irremediavelmente prejudicada em suas chances de acesso ao ensino de qualidade.

A lei e a jurisprudência trabalhista admitem a desvinculação de parcelas pagas com fins de estímulo à educação do empregado e seus dependentes do salário, tendo em vista o evidente objetivo social dessa prestação. Pensamos que remover da legislação previdenciária quaisquer dúvidas que impeçam a desoneração dessa parcela constitui estímulo saudável e bem vindo para que os empresários continuem ou ampliem os investimentos na educação do trabalhador e de seus dependentes. Trata-se de medida que virá a facilitar as relações trabalhistas nas negociações coletivas em que, certamente, esse benefício será pleiteado, principalmente pela categoria dos trabalhadores no ensino, com repercussão positiva para toda sociedade.

Pelo exposto, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n.º 5.280, de 2005 e pela prejudicialidade do Projeto de Lei n.º 5.724, de 2005, uma vez que é idêntico ao Projeto principal.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputada ANN PONTES
Relatora

PARECER PL 5280 FINAL.doc