

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.476, DE 2007 (Aposos: PL n.º 5.280/2005 e PL n.º 5.724/2005)

“Altera o § 9º do art. 28 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, para permitir que o custeio da educação superior dos empregados possa ser abatido da base de incidência da contribuição para o Regime Geral de Previdência Social.”

Autor: Deputado SENADO FEDERAL

Relator: Deputado DANIEL ALMEIDA

I - RELATÓRIO

A proposição originária do Senado Federal, assim como o PL n.º 5.724/2005 em apenso, de iniciativa do Nobre Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, de idêntico teor, pretende incluir o gasto com a educação de nível superior entre as parcelas remuneratórias relativas a plano educacional que, nos termos da lei de custeio do sistema previdenciário, não integram a base de contribuição previdenciária. Hoje, o § 9º, e respectiva alínea “t”, do Art. 28 da Lei n.º 8.212/91, expressamente declara que “Não integram o salário-de-contribuição (...) o valor relativo a plano educacional”, mas restringe a abrangência da norma à educação básica (o que exclui o nível superior) e a cursos de capacitação e qualificação profissionais vinculados às atividades desenvolvidas pela empresa.

Também encontra-se apenso o PL n.º 5.280/2005, de igual iniciativa do Ilustre Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, pretendendo estender a norma para a hipótese de o custo com a educação destinar-se aos filhos dos empregados.



Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATOR

As iniciativas são salutares e somam esforços para a construção de um Brasil socialmente mais justo e digno, ao mesmo tempo em que economicamente mais viável e competitivo, tendo em vista que possibilitam maior acesso à educação.

O dispositivo da lei previdenciária que se pretende alterar e que enumera as parcelas que não integram o salário de contribuição está assim escrito:

*t) o valor relativo 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 empregados e dirigentes tenham acesso ao mesmo; (Negritamos).***

Nos termos da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96):

*Art. 21. A **educação escolar** compõe-se de:
I - **educação básica**, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
II - **educação superior.** (Negritamos).*

Assim, pela lei previdenciária, hoje, se o empregador custear a educação básica do empregado, ou a formação em curso técnico de capacitação e qualificação profissional, a parcela paga a esse título não constitui base de incidência para o recolhimento de contribuição. Todavia, se o empregador continuar investindo na formação do trabalhador a mesma parcela efetuada para custear plano educacional, mas, agora, em graduação de nível



superior, passará a constituir base de incidência para a tributação da previdência social. É um paradoxo, pois não há diversidade de fatos geradores, a natureza jurídica da parcela é a mesma.

Não há sequer como argumentar que a limitação hoje imposta pela lei visa assegurar apenas a formação mínima para que a norma não seja desvirtuada com políticas assistencialistas ou que diminuam a base de cálculo para o recolhimento previdenciário. Esses argumentos são inconsistentes, quer sob o ponto de vista técnico-jurídico – como acima anotado –, quer sob o ponto de vista de políticas públicas socioeconômicas.

No caso, é evidente a inversão de valores. Entre os princípios e objetivos fundamentais declarados em nossa Carta Política, afirma-se “a dignidade da pessoa humana” e “os valores sociais do trabalho”. E o Estado, juntamente com toda a sociedade, são “parceiros” na busca pela realização e defesa desses primados fundamentais, onde a educação e a saúde constituem-se em “direito-dever” de todos.

Por outro lado, a limitação estabelecida na lei encarece o benefício e desestimula a atitude patronal, contrariando a parceria que se espera entre o público e o privado e enfrentando as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do país, a fim de dotar-lhe de maior competitividade frente às novas e cada vez maiores exigências de mercado, em um mundo globalizado.

O trabalhador melhor qualificado profissionalmente será melhor remunerado, conseqüentemente, dependerá menos diretamente do valor pago pela previdência a título de aposentadoria ou de pensão. O nível educacional e a melhor remuneração também se refletem no gasto da Previdência com a saúde do trabalhador.

Mesmo que a continuidade no investimento da formação do trabalhador caracterize uma habitualidade, esse fator, por si só, não é suficiente o bastante para estabelecê-lo como salário-de-contribuição para a previdência, até porque essa formação educacional e a qualificação profissional têm pertinência (maior, ou ao menos em tese) na época da atividade e não na “inatividade” do trabalhador.



Foi muito feliz a manifestação da então Deputada Ann Pontes, na legislatura passada, que, após ouvir o Ministério da Previdência e Assistência Social, assim defendeu seu posicionamento:

“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 de serviço ou de contribuição para o 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. 201 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 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 do 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-no 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 nº 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 nº 9.258, de 1997, veio à luz para isentar da contribuição mais de uma dezena de 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 da 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 dos seus 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 e 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 taxação 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 Pochmann, 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 nº 70, de 30/12/1991, e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido –, instituída pela Lei nº 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 é que financiam o Governo”.¹

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 a arrecadação social subiu 40,7% e o gasto social aumentou 23,8%.²

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 [a pretexto de] privar-se de bilhões de Reais de suas fontes legais de financiamento 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

¹ 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.

² Revista Primeira Leitura, n.º 51, maio de 2006, p.38



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 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 uma 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.** É 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. (...).

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.” (Negritamos).

Com as nossas homenagens, pedimos vênias para adotar os bem lançados fundamentos.

Assim, comprometidos com os princípios e objetivos fundamentais afirmados em nossa Carta Política, somos pela aprovação do PL n.º 1.476, de 2007 e do PL n.º 5.280, de 2005, nos termos do Substitutivo apresentado em anexo, e pela prejudicialidade do PL n.º 5.724/2005, de idêntico teor ao PL n.º 1.476/2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado DANIEL ALMEIDA
Relator



COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETO DE LEI N.º 1.476, DE 2007 E
PROJETO DE LEI N.º 5.280, de 2005**

Altera a redação da alínea “t” do § 9º do Art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de incluir o custeio patronal com cursos de nível superior e com a educação dos dependentes do empregado entre as parcelas não incidentes na base de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A alínea “t” do § 9º do Art. 28, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que “dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o plano de Custeio, e dá outras providências”, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.28.....
.....
§9ºt)



FC1952C857

o valor relativo a plano educacional do trabalhador e de seus dependentes, que vise à educação escolar, 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 empregados e dirigentes tenham acesso ao mesmo; (NR).

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado DANIEL ALMEIDA
Relator



FC1952C857



FC1952C857