

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 233, DE 2008

(Das Sras. Jô Moraes, Rita Camata e outros)

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá
outras providências.

EMENDA SUBSTITUTIVA

A redação dada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 2008
– em seus artigos 1º, 2º, 6º, 9º, 11 e 13 – passa a vigorar da seguinte forma:

“**Art. 1º**

Art. 114.

.....

VIII – (EXCLUÍDO)

.....

Art. 146.

.....

III -

.....

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as
microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou
simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 153, IV e VIII, 155-A, e 156, III;

.....

Art. 153.

§ 2º

III – (EXCLUÍDO)

Art. 159. A União destinará:

I - o produto da arrecadação dos adicionais de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 195 ao financiamento da seguridade social;

II - do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII do art. 153, excluído o dos adicionais de que trata o art. 195, I, b e c, o percentual definido em lei complementar para:

a) o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e o financiamento de programas de infra-estrutura de transporte;

b) o financiamento da educação básica, nos termos do art. 212, §§ 5º e 6º;

III - do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII do art. 153 e dos impostos instituídos nos termos do inciso I do art. 154, excluído o dos adicionais de que trata o art. 195, I, b e c:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) ao Fundo de Participação dos Municípios:

1. vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento;

2. um por cento, a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

c) quatro inteiros e oito décimos por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, segundo diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para aplicação em áreas menos desenvolvidas do País, assegurada a destinação de, no mínimo, noventa e cinco por cento desses recursos para aplicação nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

d) um inteiro e oito décimos por cento ao Fundo de Equalização de Receitas, para entrega aos Estados e ao Distrito Federal.

.....

Art. 195. 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, das seguintes contribuições sociais e adicionais de alíquotas de impostos:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento, na forma de adicional de alíquota sobre a do imposto de que trata art. 153, VIII, que poderá variar por setor de atividade econômica, capacidade contributiva ou natureza da pessoa empregadora;

c) o lucro, na forma de adicional de alíquota sobre a do imposto de que trata o art. 153, III, relativo à pessoa jurídica, que poderá variar por setor de atividade econômica e sua capacidade contributiva.

II -

III -

IV -

.....

§ 4º (REVOGADO)

.....

§ 11. Do produto da arrecadação do adicional de alíquota de que trata a alínea *b* do inciso I, será destinado vinte inteiros e oito décimos por cento, nos termos do art. 239.

§ 12. Será devido o adicional de que trata a alínea *b* do inciso I mesmo no caso imunidade ou isenção do imposto, excetuado o que dispuser lei complementar.

§ 13. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais e adicionais de que trata este artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar de que trata o parágrafo 12.

§ 14. Nos termos da lei, a agroindústria, o produtor rural pessoa física ou jurídica, o consórcio simplificado de produtores rurais, a cooperativa de produção rural e a associação desportiva podem ficar sujeitos aos adicionais de alíquota de que tratam as alíneas *b* e *c* do inciso I, em substituição à contribuição de que trata o inciso I do caput, hipótese na qual não se aplica o disposto no art. 149, § 2º, I.

§ 15. Lei poderá estabelecer a substituição parcial da contribuição incidente na forma do inciso I do caput deste artigo por um aumento nos adicionais de alíquotas de que tratam as alíneas *b* e *c* do inciso I.

.....

Art. 212.

.....

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a destinação de que trata o art. 159, II, *b*.

.....”

“Art. 2º

.....

Art. 76.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não alterará a base de cálculo das destinações a que se referem os arts. 153, § 5º; 157; 158, I e II; e 159, III, da Constituição.

§ 2º Para efeito do cálculo das deduções de que trata o art. 212, § 1º, II, da Constituição, considerar-se-ão, durante a vigência deste artigo, oitenta por cento da destinação a que se refere o art. 159, II, b, da Constituição.”

“Art. 6º Até a fixação por lei complementar dos percentuais de destinação a que se refere o art. 159, II, da Constituição, são fixados os seguintes percentuais:

.....”

“Art. 9º Lei complementar poderá estabelecer limites e mecanismos de ajuste da carga tributária relativa aos impostos de que tratam os arts. 153, III e VIII, 155-A, e 195, I, *b* e *c* da Constituição relativamente aos exercícios em que forem implementadas as alterações introduzidas por esta Emenda.

§ 1º Lei definirá reduções gradativas da alíquota do imposto de que trata o art. 153, VIII, da Constituição, a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda.

§ 2º O Poder Executivo da União encaminhará projeto da lei de que trata o parágrafo anterior no prazo de noventa dias da promulgação desta Emenda.

.....”

“**Art. 11.** Até que lei estabeleça o tratamento diferenciado para as microempresas e para as empresas de pequeno porte de que trata o art. 146, III, *d*, nos termos do art. 159, § 13, permanecerá em vigor a atual legislação pertinente.

.....”

“**Art. 13.** Ficam revogados os seguintes dispositivos constitucionais:

I - a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional:

.....

d) o § 4º do art. 195;

.....

II -

.....”

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo desta emenda é manter a integridade do Orçamento da Seguridade Social com suas fontes próprias e base variada de financiamento. Isso é feito, no entanto, de um modo que garante também o propósito da PEC de reduzir o número de tributos, simplificar a tributação e desonerar a folha de pagamento de pessoal.

Porque não devemos eliminar as fontes próprias da Seguridade Social

Embora a extinção das fontes próprias do orçamento da Seguridade proposta pela PEC não traga problemas quanto aos recursos hoje disponíveis, essa supressão pode implicar, no futuro, em problemas para a defesa de novos recursos para equilibrar a Previdência Social no futuro.

O problema decorre da insuficiência das atuais contribuições previdenciárias – depois de descontados os subsídios dados aos empregadores rurais, às filantrópicas e às microempresas, além da sonegação e da informalidade – em cobrir satisfatoriamente as despesas com benefícios. Isto é, nas condições atuais de informalidade e de renúncia de receita já concedidas não há como equilibrar a receita e a despesa da Previdência Social sem o aporte de outras fontes com base na renda e no faturamento dos empregadores e, muito menos, reduzir os encargos previdenciários sobre a folha de pagamento de salários.

Hoje, a Constituição determina que a Seguridade, incluindo a Previdência Social, deve ser financiada por contribuições sobre a folha (as previdenciárias), sobre o faturamento (a Cofins e o PIS) e sobre o lucro (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL). Graças a isso, o orçamento da Seguridade sempre foi superavitário. Em 2007, com a CPMF, depois de pagas as despesas previdenciárias, as da Saúde, as da Assistência Social (inclusive Bolsa-Família) e também do seguro-desemprego, o superávit chegou a R\$ 60 bilhões; este ano, sem a CPMF, o superávit deve ser reduzido a um terço desse valor. Mesmo assim, os adversários da Previdência Social insistem na necessidade de se cortar ou dificultar a concessão de benefícios, pois contando-se apenas as contribuições de empregados e empregadores, a Previdência Social é deficitária. Eles defendem que, à semelhança de um plano de pensões privado, sob regime de capitalização, o regime geral deve sustentar-se apenas das contribuições dos patrões e empregados.

Caso as atuais contribuições sociais deixem de existir, também desaparecerá o comando constitucional quanto à pluralidade do financiamento da Seguridade e da Previdência. É possível que a Previdência ainda venha, no futuro, a precisar de complementação de recursos, ainda mais com a redução da patronal. Mesmo com a vinculação de receitas de impostos, esses recursos não deixarão de ser vistos como transferências do Tesouro Nacional para cobrir o "rombo" da Previdência. O que pode criar, com o passar dos anos, mais fragilidade política para a defesa do Regime Geral da Previdência Social – RGPS e também para as demais ações de Saúde e de Assistência Social.

Na versão preliminar da PEC – quando o Governo apresentou seu anteprojeto às centrais sindicais – a situação era pior. A redução da contribuição patronal não teria nenhuma contrapartida compensatória em outra fonte, dependendo de transferências diretas do Tesouro para sua eventual cobertura. Foi quando o próprio Presidente Lula insistiu sobre a necessidade de se introduzir no texto da PEC algum mecanismo de compensação à redução da contribuição patronal. Segundo as palavras do Presidente Lula aos dirigentes sindicais presentes à audiência – ele não gostaria de ter a consciência pesada ao perceber, no futuro, que o financiamento da Previdência Social dos trabalhadores terá sido prejudicado por uma iniciativa adotada em seu governo.

Atendendo ao pedido expresso do Presidente Lula ao Ministro da Fazenda, a PEC enviada foi alterada. Foi introduzido um novo § 13 ao art. 195 da Constituição, prevendo a possibilidade de se elevar a alíquota do IVA-F para compensar a redução da contribuição sobre a folha, transferindo-se assim um encargo sobre a folha para outro sobre o faturamento das empresas.

Entretanto, apesar desse pequeno avanço quanto à compensação das perdas com a redução da contribuição patronal da Previdência Social, pensamos que a questão não está inteiramente resolvida.

Primeiro, porque o art. 11 da PEC já estabelece que, até 90 dias após a promulgação da Emenda Constitucional, o Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei que "definirá reduções gradativas contribuição patronal a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda". Ou seja, o comando constitucional para a desoneração já está dado, sem vinculá-la a qualquer compensação, que será proposta antes que o IVA-F venha a ser criado, no segundo ano após a promulgação da nova Emenda, tornando inócuo o mecanismo de compensação previsto no novo § 13 do art. 195, C.F. E segundo, porque o problema principal – a extinção das fontes próprias e diversificadas de financiamento da seguridade – persiste inalterado.

É sintomático o silêncio que vem guardando diante da anunciada redução futura da receita própria da Previdência da parte daqueles que atacam o modelo previdenciário atual como deficitário e inviável. Diante da perspectiva de um ganho imediato para o patronato – que pode ou não ser revertido em mais empregos formais e

menor preço dos produtos – eles se recolhem para logo em seguida à concessão voltarem com sua ladainha de “déficit estrutural”, defendendo o corte de benefícios e a criação de dificuldades para os trabalhadores terem acesso a suas aposentadorias e pensões.

Por tudo isso, seria preferível manter a atual pluralidade de fontes, atendendo o objetivo do governo de eliminar as contribuições cumulativas e garantindo a redução do encargo patronal de outra maneira; sem comprometer, no futuro, a luta pela integralidade da Seguridade e da Previdência Social. É esta a razão de nossa emenda.

A solução proposta pela emenda substitutiva às alterações na Seguridade Social

A emenda mantém a diversidade de bases de cálculo (folha, faturamento e lucro), mantendo a fusão da Cofins e da CSLL com o novo IVA-Federal e o imposto de renda, como pretende o texto original da PEC. Isso é feito mediante um conceito novo de que as contribuições sobre o faturamento e o lucro passam a existir enquanto adicionais de alíquotas, respectivamente, sobre o novo IVA-Federal dos empregadores e o imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), cuja arrecadação passa a ser entregue, pela União, à Seguridade Social nos termos do art. 159.

Os dois adicionais de alíquota poderão ser variáveis de acordo com o setor de atividade (como pretende fazer, com constitucionalidade duvidosa, o texto original com o imposto de renda agora fundido à CSLL) e também pela natureza do empregados, se pessoa jurídica ou física.

Além de preservar as fontes próprias da Seguridade a solução proposta é muito simples, já que tudo que se aplica ao IVA-F e ao IRPJ se aplicará às novas formas de contribuição sem representar para o contribuinte nenhum trabalho ou ônus administrativo, já que bastará o preenchimento de uma única linha no documento de arrecadação (DARF).

A simplificação trazida pela nova redação faz com que um tratamento diferenciado para pequenas e micro empresas possa ser feito sem mais necessidade de um comando constitucional específico e também sem onerar de forma incorreta a

Previdência Social. Por essa razão, excluímos do art. 146, III, d a menção à contribuição social, remetendo – no art. 11 da PEC – esse tratamento à substituição entre encargos sobre a folha por adicional ao IVA- Federal, mantendo em vigor – até que haja nova lei – a legislação pertinente atual.

A transparência sobre o financiamento da seguridade também será melhor. Ao pagar e recolher os impostos o cidadão saberá exatamente, e a priori, o quanto estará destinando para os orçamentos fiscal e da seguridade. Os usuários e segurados da Previdência e dos programas de assistência social e de saúde terão também a certeza de que a manutenção destes estará se dando de forma direta e variada por toda a sociedade.

Para garantir que não haverá nenhum acréscimo de carga tributária quando da substituição das atuais contribuições Cofins e CSLL pelos novos adicionais, incluímos na garantia a ser dada pela lei complementar prevista no art. 9º da PEC, o novo financiamento da Seguridade Social.

Preservamos também na emenda um mecanismo de desoneração da folha de pagamento e de redução da carga tributária total. Porém ao contrário do texto original, fazemos isso de duas maneiras e não à custa de recursos da Previdência Social. O primeiro mecanismo (ver redação dada ao art. 159, § 13, C.F.), prevê que lei disponha sobre a substituição da contribuição patronal sobre a folha por uma maior alíquota do adicional da seguridade sobre o IVA-Federal. Esse mecanismo – neutro para com o financiamento da seguridade e a carga tributária – pode representar um grande estímulo à formalização das relações de trabalho naqueles setores intensivos em mão de obra. O que tornará mais eqüitativo, também, o financiamento social da seguridade.

O segundo mecanismo prevê a redução gradativa da alíquota do novo IVA-F, que por abranger uma base mais ampla de incidência (ela incide sobre os fatos geradores dos atuais ICMS e ISS) poderá se traduzir em um benefício de preço mais perceptível ao cidadão, alcançando todos os contribuintes (ver redação dada ao art. 159, § 14, C.F., e também aos §§ 1º e 2º do art. 6º, da PEC).

A combinação dos dois mecanismos terá resultado superior ao do texto original utilizando o mesmo volume de recurso de renúncia fiscal. A redução poderá ser

detectada pelo consumidor ou pelo empresário diretamente na nota fiscal de compra, dando maior controle à economia sobre a apropriação privada da renúncia fiscal. E esta renúncia fiscal não onerará exclusivamente o financiamento dos atuais e futuros benefícios da Previdência Social, e abrindo mão do igual volume de recursos fiscais.

Aproveitamos também para trazer para a seguridade a receita e a despesa referentes ao programa seguro-desemprego e o abono do Programa de Integração Social e de Patrimônio do Servidor Públicos (PIS/Pasep) (ver nova redação ao art. 195, § 11, C. F.). Estes programas são tipicamente despesas previdenciárias por proverem meios de amparo ao trabalhador na inatividade provisória ou permanente.

Por fim, podemos assegurar que nossa emenda além de atingir melhor os objetivos do texto original, o faz sem trazer nenhuma outra consequência em termos de volume de recursos nos orçamentos Fiscal, da Seguridade, e nas transferências para o FPE, o FPM e o novo FNDR, e sem aumentar a rigidez orçamentária.

Sala das Sessões, de abril de 2008.

Deputada Jô Moraes
PCdoB-MG

Deputada Rita Camata
PMDB-ES