

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2025

Altera com eficácia a partir de 2027, o art. 195, I, “a”, da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A alínea “a”, do inciso I, do art. 195 da Constituição passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 195.....

.....

I -

.....

a) a receita ou faturamento, com alíquota máxima correspondente a 1,4% (um inteiro e quatro décimos por cento).”(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 2027.

JUSTIFICAÇÃO

Em agosto de 2011, foi publicada a MP n.º 540, que, dentre outras providências, alterou a incidência da contribuição previdenciária sobre a folha de salários, substituindo-a, para alguns setores da atividade econômica, por contribuição incidente sobre a receita bruta. A referida medida provisória foi convertida, em dezembro daquele ano, na Lei n.º 12.546. Desde então, a desoneração da contribuição incidente sobre a folha, prevista nos arts. 7º e 8º da Lei n.º 12.546/2011, que tinha prazo determinado, vem sendo sucessivamente prorrogada.

Os objetivos mais amplos da iniciativa envolvem o aumento do emprego formal e dos salários, redução da informalidade e de contratação de trabalho em modelos alternativos, maior segurança jurídica e menor litigiosidade, além do incremento da competitividade de setores mais dependentes de mão de obra intensiva.

Ao longo dos anos, a medida foi sendo modificada para abarcar outros segmentos da atividade econômica, diante dos diversos efeitos positivos percebidos pelos setores em geral. Atualmente, este modelo contempla empresas de 17 setores da economia ou, de acordo com estudos do Ministério da Fazenda¹, 43 classes econômicas em classificação CNAE e aproximadamente 2.638 produtos conforme a classificação NCM. Esta proposta visa, contudo, a endereçar o problema sob outra perspectiva: criar, a partir de 2027, uma contribuição linear e permanente, incidente sobre a receita das empresas de todos os segmentos da economia em substituição à contribuição patronal incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos à pessoa física.

Ao incentivar a geração de empregos formais, a mudança na base de cálculo da folha para a Receita bruta também se justifica por mitigar riscos ao financiamento da seguridade social, fundamentalmente do lado das receitas, uma vez que permite desvincular em grande medida a base de contribuição do número de empregados e do regime de trabalho aos quais eles estejam vinculados. A receita bruta é um parâmetro que sofre menos influência de transformações no mercado de trabalho e na sociedade em comparação à folha de pagamentos.

A contribuição sobre receita bruta representa, portanto, uma fonte mais sustentável de financiamento à Previdência Social em relação ao modelo atual, enquanto a Constituição prescreve regras e princípios que devem orientar o legislador federal a adotar medidas que mais promovam do que restrinjam a realização do emprego e a valorização do trabalho, fundamento da ordem econômica brasileira.

Para tanto, alterar-se-á o art. 195, I, “a” da Constituição, com eficácia a partir de 2027, de modo a substituir a contribuição incidente sobre a folha por uma contribuição única, incidente sobre a receita, com alíquota de 1,4% (um inteiro e quatro décimos por cento).

Nos próximos anos, a população economicamente ativa deve ser afetada pela automatização e incorporação de tecnologias aos processos produtivos, o que tende a reduzir a demanda por mão de obra.

Em trabalho publicado em 2017, Frey e Osborne apontaram que 47% dos postos de trabalho nos Estados Unidos apresentavam alto risco de automatização. No Brasil, estimativas da Consultoria McKinsey de 2018 preveem que, até 2030, o Brasil pode perder cerca de 16 milhões de empregos devido aos processos de automação.

O emprego cada vez maior da inteligência artificial (IA) é outro fator que tende a agravar o cenário de empregabilidade, não só no País, como em todo o mundo.

A análise do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre o impacto da IA no mercado de trabalho indicou que, em países emergentes como o Brasil, quase 40% dos empregos estão expostos a riscos devido à potencial substituição de empregos por aplicações de inteligência artificial.

Essas mudanças têm o potencial de promover, no longo prazo, o colapso do sistema previdenciário ante a erosão da base tributária que sustenta a contribuição patronal, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho.

Atualmente, a Previdência Social já é deficitária, e movimentos de automação e de implantação de inteligência artificial tendem a potencializar esse déficit.

O aumento da quantidade de beneficiários do Regime Previdenciário deve-se, na maioria, ao crescimento do número de idosos, que entre 2013 e 2022 aumentou em mais de 7 milhões, na faixa dos indivíduos com mais de 65 anos e para o período de 2024 a 2060, as projeções indicam que esse grupo irá ultrapassar a marca de 58 milhões de habitantes.

A evolução do déficit, aliada ao aumento do número de beneficiários do RGPS, levanta questionamentos sobre a sustentabilidade no médio e longo prazo do sistema atual. O formato de contribuições baseado na folha de pagamentos é dependente, principalmente, do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho brasileiro. Dessa forma, as mudanças nas relações de trabalho observadas nos últimos anos podem aumentar o caráter deficitário do RGPS.

Com a desaceleração da taxa de crescimento da população em idade ativa e do processo de envelhecimento da população, a arrecadação da contribuição sobre a folha de pagamentos vai se tornar cada vez mais insuficiente frente aos gastos previdenciários.

Além de razões econômicas, endereçadas acima, razões jurídicas também justificam a proposta ora apresentada.

A Constituição deve ser interpretada sistematicamente. Desse modo, a disciplina normativa previdenciária e tributária deve harmonizar-se com todo o sistema constitucional. Ainda que não se possa falar em inconstitucionalidade da norma que autoriza a incidência de contribuição previdenciária sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, por se tratar de norma original da Constituição (com redação modificada pela EC n.º 20/98), a sua aplicação, mediante a instituição do referido tributo pela União, tem se revelado contrária ao espírito da Constituição, protetivo e promotor do emprego.

Com efeito, a Constituição estabelece, em seu art. 6º, que o trabalho é direito social, que deve ser protegido, nos termos do art. 7º, XXVII, em face da automação, na forma da lei. A valorização do trabalho humano é ainda fundamento da ordem econômica (art. 170), e a ordem social, a seu turno, tem como base o primado do trabalho (art. 193). Há, portanto, um regime jurídico protetivo do trabalho na Constituição.

Qualquer medida que mais promova do que restrinja a realização dos princípios protetivos do trabalho deve, pois, ser buscada. Nesse sentido, a extinção da contribuição patronal, substituindo-a, integralmente, pela contribuição sobre a receita bruta, impede o legislador federal de tributar os rendimentos do trabalho e lhe confere suporte, na norma fundamental do Estado, apenas à tributação sobre a receita de forma ampla em relação a todos os setores da atividade econômica.

Em 2023, solicitei ao Ministério da Fazenda, por meio do Requerimento n.º 172/2023, informações detalhadas sobre a arrecadação anual da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, da contribuição previdenciária patronal das empresas do Simples Nacional, da contribuição previdenciária sobre a receita bruta e do salário-educação. Além disso, questionei qual seria a alíquota estimada para substituir a soma dessas arrecadações por uma contribuição exclusiva sobre a receita bruta de todos os setores.

Na resposta, a Receita Federal, por meio do ofício SEI n.º 60272/2023/MF, apresentou os dados sobre a arrecadação da contribuição patronal, além de estimativas das alíquotas de tributos substitutos necessários para manter essa arrecadação no caso de desoneração da folha. Os mesmos dados sobre a arrecadação foram também apresentados pelo

Ministério da Fazenda por meio do Ofício SEI n.º 2419/2024/MF, de 16 de janeiro de 2024, em resposta ao requerimento n.º 2913/2023 de 30 de novembro de 2023 da Câmara dos Deputados, de autoria da Deputada Any Ortiz.

O Ministério da Fazenda estima na referida nota técnica que a alíquota necessária para obter a soma das arrecadações do modelo em vigor deveria ser de 1,4% incidente sobre a receita de todas as empresas, de todos os setores econômicos.

Por essa razão, a proposta que ora se apresenta estabelece, no próprio texto constitucional – conforme feito em relação ao IOF sobre ouro-ativo financeiro e ao IBS sobre extração – a alíquota fixa de até 1,4% sobre a receita, que permitirá a substituição da contribuição patronal sobre a folha de salários sem qualquer perda de arrecadação aos cofres federais.

Ao estabelecer-se a alíquota fixa, no próprio dispositivo que confere à União competência para tributar a receita, revogando-se a contribuição sobre a folha, torna-se desnecessária a alteração do texto do § 9º do art. 195 da Constituição, uma vez que, em relação à CPRB, não haverá diferenciação de alíquota em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. Até as empresas do Simples serão alcançadas e beneficiadas pela medida.

A diferenciação será mantida, contudo, de acordo com conveniência do legislador federal, tão somente em relação à CSLL, para a qual ainda será possível a previsão de alíquotas diferenciadas.

Os dados acima revelam que, sob todos os ângulos, é recomendável a aprovação da proposta que ora se apresenta, de modo a substituir-se integralmente a contribuição previdenciária sobre folha e demais rendimentos do trabalho por uma contribuição ampla sobre a receita, aplicável a empresas de todos os segmentos econômicos, em medida que preservará empregos e salários, a bem de todos e sem perdas arrecadatórias.

Sala das Sessões,

Senador LAÉRCIO OLIVEIRA