



A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO

TAXITION AS AN INSTRUMENT TO PROMOTE GENDER EQUALITY IN THE JOB MARKET

<i>Recebido em:</i>	03/12/2017
<i>Aprovado em:</i>	17/12/2017

Orlando Fernandes Dias Neto ¹

Juliana Marteli Fais Feriato ²

RESUMO

A participação de homens e mulheres no mercado de trabalho não é igualitária, uma vez que essas possuem menores salários, estão mais propensas ao desemprego e encontram maiores dificuldades para atingir cargos mais altos dentro da hierarquia empresarial. Essa situação, contudo, contradiz o ordenamento jurídico, que protege a participação feminina no mercado de trabalho e veda a sua discriminação. As normas protetivas se encontram não apenas no âmbito constitucional, mas também nas leis nacionais e tratados internacionais

¹ Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR; Advogado. Endereço eletrônico: odias42@gmail.com

² Docente Permanente do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR; Doutora e mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina. Docente e vice-coordenadora do Programa do Mestrado em Ciências Jurídicas Docente da graduação em Direito da UNICESUMAR. Professora convidada da Pós-Graduação em Direito Aduaneiro da Unicuritiba. Conselheira do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda. Endereço eletrônico: juliana.fais@unicesumar.edu.br



pertinentes. Para que a realidade fática reflita os valores prestigiados pelo ordenamento, o Estado disfruta de alguns instrumentos, entre os quais se destaca o orçamento e a tributação. Neste prisma, a variação de alíquotas de um determinado tributo pode funcionar de forma a induzir comportamentos desejados, o que se chama de função indutora da tributação. Esse mecanismo pode, inclusive, trazer benefícios àqueles que obedecem aos mandamentos do ordenamento jurídico e oferecem oportunidades igualitárias entre seus empregados e empregadas. Assim, considerando que é garantido um abono salarial a todos que ganham menos de dois salários mínimos mensais, uma isenção da contribuição para o PIS surge como uma alternativa, já que não apenas implica na melhoria das condições das mulheres, mas também significa uma economia para o próprio Estado, que deixará de pagar o abono salarial a muitas mulheres que ultrapassem o valor mínimo para o recebimento do abono.

Palavras-chave: mercado de trabalho; mulheres; isenção tributária; PIS.

ABSTRACT

Women`s participation in the labor market is not equal to men`s, since they have lower wages, are more likely to be unemployed and find difficulties to reach higher positions in the corporate hierarchy. This situation, however, is contradictory to the legal system, which protects female participation in the labor market and prohibits any discrimination. Protective norms may be found not only in the constitutional framework, but also in national laws and international treaties. The State has at its disposal some instruments to transform the values protected by the legal order into reality, among which the budget and taxation stand out. Thus, the variation of the rates of certain tax can become a way to induce desired behaviors, phenomenon which is called tax-inducing. This mechanism should bring benefits to those who obey the commandments of the legal system and offer equal opportunities to their male and female employees. Considering that a salary bonus is



guaranteed to all those who earn less than two times the minimum wage, an exemption from the PIS contribution is an alternative, since it not only implies better conditions for women, but also money saving for the State itself, as it may stop paying the salary bonus to many women who exceed the limit.

Keywords: labor market; women; tax exemption; PIS.

1 INTRODUÇÃO

Em muitos países, ainda se pode constatar que as mulheres têm menos oportunidades de trabalho que os homens. Essa situação decorre de preconceito contra seu gênero quando da realização de processos seletivos ou, ainda, por conta de piores condições de ensino, já que alguns países limitam o seu acesso à educação por meio de lei ou da própria cultura. Isso se evidencia nos salários, que tendem a ser menores que aqueles percebidos por homens, além das menores chances de assumir altos cargos dentro da hierarquia empresarial.

Acabam, também, sofrendo maior incidência dos tributos, seja porque seus salários tendem a ser destinados à compra de bens de consumo - que tradicionalmente apresentam uma carga tributária mais alta - ou por não figurarem como as destinatárias usuais das desonerações tributárias e dos mecanismos mais benéficos de tributação, que são, em sua maioria, destinados a posições ocupadas por homens, como empresários, proprietários, acionistas, entre outros (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT, 2015).

O ordenamento pátrio e diversos tratados internacionais, por sua vez, são expressos em prestigiar a igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I da CRFB), além de ter como fundamento a busca da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho (art. 1º, III e IV da CRFB), sendo de suma importância ressaltar que, o pleno emprego (art. 170,



VIII da CRFB) da mulher pode servir como instrumento para garantir a sua própria dignidade, de sua família e de toda a sociedade.

Nessa toada, faz-se necessário buscar meios de transformar a realidade jurídica também em realidade social. Com o escopo de se alcançar o ideal de promoção humana e reduzir a desigualdade entre homens e mulheres, o planejamento de orçamentos sensíveis ao gênero - *gender responsive budget* - é um tópico cada dia mais recorrente no âmbito político e acadêmico. Trata-se do planejamento financeiro do Estado, de modo a alocar os recursos públicos de forma mais eficiente para a redução das desigualdades de gênero. Logo, é um instrumento para se atingir maior eficácia das normas que protegem a igualdade entre homens e mulheres.

No Brasil, os orçamentos sensíveis ao gênero e a competência tributária do Estado também podem ser utilizados para a promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho. A tributação indutora se apresenta, então, como um possível meio de promoção da mulher no mercado de trabalho, desde que correta e responsabilmente utilizada, já que as mulheres ainda possuem uma renda média inferior à dos homens.

Uma isenção tributária condicionada à oferta das mesmas oportunidades de emprego, independentemente do gênero, viabiliza a inclusão dos efeitos positivos de tal contratação ao processo decisório empresarial (internalização das externalidades), de forma que o mercado de trabalho, utilizando seu próprio mecanismo e dinâmica de funcionamento, passe a ser mais inclusivo em relação ao gênero feminino. Desta forma, a tributação indutora, manifestada por uma isenção tributária condicionada, se mostra como um instrumento à disposição do Estado para privilegiar os empregadores que optem por dar condições mais igualitárias de trabalho às mulheres.

Nesse prisma, ao analisar as diversas espécies tributárias que incidem sobre a atividade empresarial, lembra-se que o PIS é tratado pela doutrina como uma contribuição social, cujos recursos são direcionados ao pagamento do abono salarial e do seguro



desemprego. Assim, consideradas as suas peculiaridades, observa-se que eventual isenção sobre tal contribuição condicionada à oferta de condições igualitárias de trabalho para homens e mulheres, representa medida viável, sob a perspectiva do princípio do equilíbrio orçamentário, já que resultará em melhores condições para as empresas que aderirem ao programa, mas sem onerar sobremaneira o Estado ou reduzir suas fontes de custeio.

Isso, pois, conforme se demonstrará, um possível aumento salarial feminino representaria uma redução de gastos com abono salarial custeado pela contribuição do PIS. Trata-se de uma renúncia fiscal que também poderia representar uma redução de gastos para o Estado, implicando em cumprimento das normas financeiras pertinentes.

Para desenvolver o tema, parte-se de uma análise bibliográfica e de dados e estatísticas pertinentes, capazes de comprovar a viabilidade da isenção tributária ora proposta como instrumento de promover maior inclusão feminina no mercado de trabalho e proporcionar-lhes melhores condições mais igualitárias.

2 O MERCADO PROFISSIONAL E AS MULHERES

Em decorrência da organização patriarcal da sociedade, há uma divisão desigual das tarefas entre homens e mulheres, com alocação de atividades e espaços característicos para cada um dos gêneros. Hoje, em verdade, o modelo patriarcal tem novos contornos. O machismo ultrapassa as antigas fronteiras familiares da idade média e adentra também outros âmbitos, como a distribuição dos cargos e posições de poder dentro do mercado de trabalho. (ALMEIDA, 2017, p. 47-51).

Tal situação se reflete na distribuição de empregos e salários entre homens e mulheres. Conforme dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2017, referente ao ano de 2016, as mulheres recebem, em média, 76,5% do salário dos homens. Associa-se esse resultado a diversos fatores, entre os quais se pode citar a dificuldade que as mulheres enfrentam para alcançar cargos gerenciais (ocupam



apenas 39,1% das posições desta categoria, em contraposição aos homens que ocupam 60,9%).

Outros dados relevantes são aqueles ligados à diferença salarial das mulheres em cargos que exigem curso superior. Ainda que, em média, tenham melhor qualificação profissional por possuírem melhor formação educacional, recebem apenas 63,4% do salário dos homens (IBGE, 2018).

Ademais, a grande maioria dos afazeres domésticos acaba por recair sobre as mulheres, o que não diminui sua significativa presença no mercado de trabalho, conforme aponta a pesquisa publicada em abril de 2018, referente ao ano de 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conforme observado, os homens gastam em média 10,8 horas por semana com trabalhos domésticos, enquanto as mulheres chegam a 20,9 horas semanais. Estima-se, portanto, que as mulheres trabalham aproximadamente 3 (três) horas semanais a mais que os homens, quando somados os trabalhos dentro e fora do âmbito domiciliar, mas ainda assim recebem menores salários.

Consoante apontado, ainda, na World Employment Social Outlook pela International Labour Organization, as mulheres também são mais propensas ao desemprego, motivo pelo qual há uma proporção de 1,2 mulheres desempregadas para cada homem em mesma condição em âmbito global. Da mesma forma, tendem a encontrar mais empregos informais e sem proteção que seus pares do sexo masculino (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2018, p. 7-10).

Conforme argumentam Deborah L. Rhode e Amanda K. Packel (2014, p. 379-382), há vários dados que evidenciam a baixa presença das mulheres no mercado de trabalho também em âmbito internacional e, em especial, em cargos de poder. Ocupavam, em 2012, apenas 16,9% das posições de poder nas 500 empresas mais ricas dos Estados Unidos da América. Quando se amplia a pesquisa para as 3.000 empresas mais poderosas, sua participação se reduz para apenas 11,9%.



Ademais, ainda que se verifique um aumento do percentual feminino em cargos de poder nas últimas décadas, é patente que houve, em verdade, uma diminuição na quantidade de tais cargos, com o intuito de reduzir os conselhos empresariais e suas despesas. Além disso, muitas das mulheres que ocupam um conselho administrativo se repetem em outros – trata-se de *trophy directors*. Logo, o aumento de percentual não representa, necessariamente, uma maior inclusão e participação de mulheres nos conselhos administrativos, uma vez que há menos cargos no total e que, muitas vezes, dois cargos distintos podem ser ocupados por uma mesma mulher (RHODE; PACKEL, 2014, p. 379-382).

Conforme mostra a World Employment and Social Outlook (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2018, p. 9 - 10), as mulheres representam, ainda hoje, menos de um terço dos cargos gerenciais que figuram no topo da hierarquia empresarial ou em algum nível de gestão. As dificuldades para o crescimento da mulher dentro da estrutura empresarial se mostra bastante evidente quando se verifica que a participação feminina se limita a apenas 5% dos cargos de CEO das empresas com capital aberto ao redor do globo.

Apontam-se algumas causas que podem, juntamente com o preconceito, impedir um maior acesso das mulheres aos cargos de poder. A falta de experiência em cargos de liderança, por exemplo, é um argumento recorrente, tendo em vista que o caminho mais tradicional para se chegar ao conselho administrativo é ter figurado como CEO (*Chief Executive Officer*) de alguma companhia anteriormente. A experiência em tais posições é vista como um dos mais relevantes requisitos para a seleção de um membro do conselho administrativo, ainda que não haja comprovação científica do seu melhor desempenho em comparação àqueles sem experiência em cargos de liderança (RHODE; PACKEL, 2014, p. 401-404).

Outro motivo ao qual se atribuem as dificuldades de mulheres serem escolhidas é a tendência natural que os membros dos conselhos têm de selecionar seus novos pares entre



candidatos com características similares às suas próprias em aspectos como etnia, gênero, etc. Essa conduta é recorrente nos casos em que o critério de seleção é subjetivo, quando os encarregados pela seleção acabam por privilegiar e supervalorizar atributos ou feitos similares aos seus próprios. Por sua vez, desvaloriza-se o currículo daqueles candidatos de outros grupos étnicos ou de outro gênero. Logo, as mulheres são normalmente avaliadas com padrões mais altos que aqueles aplicados aos homens e, muitas vezes, suas conquistas são associadas à sorte, e não à competência (RHODE; PACKEL, 2014, p. 401-408).

Essa avaliação subjetiva leva à generalização e estereotipação das candidatas. As mulheres mais assertivas são normalmente vistas como “megeras” e lhes são atribuídas menores habilidades de liderança, ao passo que aquelas que apresentam postura menos assertiva são vistas como fracas ou indecisas. Estudos da universidade de Harvard e Stanford demonstram que, ao analisar o mesmo currículo profissional, mas um com um nome masculino e outro com um nome feminino, os entrevistados acharam mais agradável trabalhar com o homem e consideraram a mulher mais gananciosa e menos humilde (RHODE; PACKEL, 2014, p. 401-408).

Uma última razão que pode ser apontada para explicar as dificuldades da efetiva participação das mulheres nos conselhos administrativos é o fato de normalmente figurar um único membro do sexo feminino dentro do conselho e, por isso, serem isoladas na composição geral, o que lhes fazem sentir pressionadas a adotar posições estigmatizadas. Logo, a verdadeira diferença promovida pela participação de mulheres é sentida quando o conselho é mais heterogêneo (RHODE; PACKEL, 2014, p. 408-410).

Relata-se, inclusive, que algumas mulheres chegam a recusar convites para participar em conselhos administrativos por se sentirem intimidadas, isoladas ou hostilizadas pelos outros membros, quando não há, em sua composição, representantes de minorias (RHODE; PACKEL, p. 408-410).



3 PROTEÇÃO JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO

Pelas razões acima expostas, entende-se que a mulher é exposta à pobreza material, fenômeno ligado à desigualdade na sociedade e nos padrões de emprego. Em decorrência dessa exclusão social, impede-se o seu desenvolvimento, o que acaba por agravar ainda mais a sua situação (ONUMULHERES, 2016).

Em âmbito internacional, também se elencam como fatores de exclusão a baixa instrução de muitas mulheres e as limitações educacionais que lhes são impostas. Assim, defende-se que melhores condições educacionais poderiam prepará-las para as demandas do mercado e, assim, o resultado seria uma maior participação feminina, inclusive nos cargos mais altos da hierarquia empresarial (RHODE; PACKEL, 2014, p. 410).

Tal solução, contudo, não é viável dentro da perspectiva brasileira, onde as mulheres já possuem melhor qualificação educacional que a média masculina. Não há, portanto, como se justificar as diferenças salariais entre homens e mulheres e as dificuldades daquelas em acessar cargos de poder a partir da falta de qualificação técnica, tendo em vista que não há, no Brasil, a deficiência educacional que se identifica em outros países (IBGE, 2017).

A solução da desigualdade, então, não pode ter por enfoque as potenciais empregadas, mas deve ser direcionada aos empregadores, com o escopo de que mudem seu comportamento em relação às mulheres. Nessa perspectiva, o ordenamento jurídico é farto de disposições que impõem o dever de tratamento isonômico entre pessoas de gêneros diferentes.

Em âmbito internacional, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas no ano de 1948, preceitua que todos são iguais perante a lei e merecem proteção independentemente de seu sexo (arts. 2º e 7º). Ainda, o art. 23º do mesmo documento, nos itens 1 e 2, determina de forma mais específica com relação ao mercado de trabalho:



Artigo 23º 1.Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego. 2.Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual.

No mesmo sentido, a ONU Mulheres e o Pacto Global criaram os “princípios do empoderamento das mulheres³”, que compreendem um conjunto de “considerações que ajudam a comunidade empresarial a incorporar em seus negócios valores e práticas que visem à equidade de gênero e ao empoderamento das mulheres” (ONUMULHERES, 2016).

Já no âmbito nacional, pode-se apontar diversos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), como o art. 5º, I e o art. 7º, XXX, que impõem, respectivamente, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres e a vedação de diferença salarial por motivo de gênero.

Neste prisma, destaca-se o princípio da igualdade que, em seu aspecto material, impõe a criação e aplicação de leis como forma de diferenciar pessoas que deveriam ser tratadas juridicamente de forma igualitária, mas recebem tratamento diferenciado no plano fático. Assim, trata-se de uma maneira de compensar, no plano jurídico, as desigualdades encontradas no plano material. Nesse sentido, são as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (1993, p. 17):

3 Os princípios do empoderamento das mulheres são: 1. Estabelecer liderança corporativa sensível à igualdade de gênero, no mais alto nível; 2. Tratar todas as mulheres e homens de forma justa no trabalho, respeitando e apoiando os direitos humanos e a não-discriminação; 3. Garantir a saúde, segurança e bem-estar de todas as mulheres e homens que trabalham na empresa; 4. Promover educação, capacitação e desenvolvimento profissional para as mulheres; 5. Apoiar empreendedorismo de mulheres e promover políticas de empoderamento das mulheres através das cadeias de suprimentos e marketing; 6. Promover a igualdade de gênero através de iniciativas voltadas à comunidade e ao ativismo social; 7. Medir, documentar e publicar os progressos da empresa na promoção da igualdade de gênero.



(...) as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.

Neste sentido, portanto, surgem leis que prestigiam o princípio da igualdade material e determinam o tratamento igualitário entre pessoas de sexos diferentes. Logo, a proteção nacional do mercado de trabalho feminino não se restringe ao âmbito constitucional. Há dispositivos legais pertinentes ao tema, como o art. 373-A, III da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), incluído pela Lei 9.799/99, que veda, entre outras coisas, a recusa de emprego por motivo ligado ao sexo do candidato ou, ainda, a consideração do sexo como variável determinante para fins de remuneração ou oportunidade profissional.

Ainda neste diploma legal, também o art. 461, em seu novo parágrafo 6º inserido pela Lei 13.467/17 (Reforma Trabalhista), estipula uma multa correspondente a 50% (cinquenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, em favor de empregado que tenha recebido valores salariais inferiores aos seus pares, com trabalho idêntico, desde que tal diminuição salarial decorra de caráter discriminatório, inclusive por motivo de sexo.

Vê-se, portanto, que há abundância de diplomas legais que tratam expressamente sobre o tema e impõem a igualdade de tratamento entre homens e mulheres no tocante às oportunidades de emprego. Todavia, os números apontam que o tratamento desigual subsiste, apesar de ser vedado pelo ordenamento jurídico. Conforme sintetiza Simone Xander Pereira Pinto (2013, p. 548-549):



Em relação à igualdade de gênero, (...) estamos alertando para uma questão mundial, de mulheres sem perspectiva de trabalho ou que se submetem a humilhações para conseguir o bem da vida, o trabalho. Mesmo com leis que lhe assegurem direitos, estas não estão sendo cumpridas, o que dá margem à discriminação”.

Logo, mostra-se necessária maior atuação estatal, por meio de políticas públicas, a fim de estimular o cumprimento das normas existentes que objetivam reduzir a desigualdade no tratamento entre homens e mulheres no mercado de trabalho, ainda que haja empresas que já as obedeçam ou tenham se comprometido a cumpri-las⁴.

4 A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA E A TRIBUTAÇÃO INDUTIVA

A partir do início do século passado, com o declínio da ideologia liberal e o surgimento do estado social, o Estado deixou de operar como mero garantidor da autorregulação econômica, para agir de forma mais ativa, com o escopo de conduzir e viabilizar o funcionamento das forças econômicas. Esse fenômeno foi consagrado no Brasil pela Constituição de 1934 e, desde então, passou a se enraizar de forma mais profunda em nosso ordenamento.

Conforme ensina Eros Roberto Grau (2008, p. 91-93 e p.145-150), a intervenção econômica do Estado em seu sentido forte, ou seja, a atuação estatal em área de titularidade do setor privado, pode ocorrer de três formas: intervenção por absorção ou participação; intervenção por direção, e; intervenção por indução.

⁴ A Petrobrás e a Coca Cola aderiram publicamente, por exemplo, aos princípios do empoderamento feminino criados pela ONU Mulheres e pelo Pacto Global, conforme citados anteriormente na nota de rodapé de nº 1.



A intervenção por absorção ou participação se caracteriza pela própria atuação do Estado como sujeito econômico, seja em regime de monopólio (absorção), ou como mero participante ao lado dos particulares (participação). A intervenção por direção, por sua vez, se concretiza por meio de mecanismos e normas de comportamento compulsório, que impõem obediência por parte dos agentes que atuam no campo da atividade econômica em sentido estrito.

Por fim, a intervenção por indução se dá quando o Estado manipula leis e demais instrumentos jurídicos a fim de estimular determinados comportamentos, valendo-se da própria lógica de mercado para conduzir o resultado almejado. Neste último caso, sempre é assegurada a possibilidade de adotar comportamento diverso, sem que por isso recaia em ilícito, seja ele penal, civil ou administrativo, mas o agente se encontrará em uma situação jurídica menos favorável quando não adotar o comportamento desejado.

Nesse sentido, surgem instrumentos à disposição do Estado para alcançar os valores constitucionalmente consagrados, tal como a igualdade entre homens e mulheres, trazida pelo art. 5º, I da CRFB (Constituição da República Federativa do Brasil). Pode, para tanto, em exercício da intervenção por direção, estabelecer normas cogentes e sua respectiva sanção em caso de desobediência. Desse modo agiu o legislador, por exemplo, na Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), que inseriu o parágrafo sexto ao art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho, estipulando multa em caso de diferença salarial decorrente de comprovada discriminação por motivo de sexo.

Ainda por meio de atuação diretiva, alguns outros países exigem a participação de mulheres nos conselhos administrativos de empresas, instituindo quotas obrigatórias a serem preenchidas por representantes femininas, a fim de aumentar sua representatividade. Há, também, casos em que o Estado exige das empresas que apresentem as informações relacionadas à contratação e recrutamento de empregados ou,



até mesmo, que haja a presença de candidatas mulheres nas seleções (RHODE; PACKEL, p. 412-417).

É possível, porém, alcançar tais objetivos constitucionais também por meio da intervenção por indução, com o uso de normas cujos “preceitos, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção. Trata-se de normas dispositivas, pois permitem ao destinatário optar por aderir a uma determinada conduta, por meio de estímulos e incentivos àqueles que agem em conformidade com o interesse buscado (GRAU, 2008, p. 148-149).

Ressalta-se que, em um Estado como o brasileiro, com uma ordem econômica que impõe a consecução de elevada carga axiológica e princípios constitucionais, “parece coerente a conclusão de que as normas tributárias indutoras, longe de serem uma exceção, surgem em obediência ao preceito constitucional da atuação positiva do Estado” (SCHOUERI, 2005, p. 87).

Não se ignoram as críticas feitas a tal modalidade de intervenção estatal e eventuais resultados indesejáveis, como a evasão fiscal (adoção legal ou ilegal de outro comportamento, que não o desejado pela norma), a translação de eventual tributo indutivo (transferência dos encargos para eventual terceiro), ou, ainda, a possibilidade de a tributação indutiva se mostrar mais rigorosa com aqueles que dispõem de menor poder econômico (efeito regressivo), exceto quando previstas alíquotas progressivas (SCHOUERI, 2005, p. 53-54 e 64-65).

Apresentam, todavia, vantagens, por proporcionar a internalização das externalidades, já que forçam o agente a ponderar os efeitos de sua conduta no momento da opção por um caminho ou por outro. Aquele que age em desconformidade com o interesse público acaba em desvantagem em relação àquele que opta por seguir a conduta desejada, de forma a forçar o agente econômico a cuidar dos efeitos negativos de sua conduta, a fim



de evitar uma situação menos gravosa para si. Conforme expõe Luís Eduardo Schoueri (2005, p. 76-77):

As externalidades, tanto a positiva quanto a negativa, escapam do mecanismo de mercado. No caso do poluidor, o fato de ele não suportar os custos indiretos causados permite-lhe praticar preços mais reduzidos, sem afastar sua lucratividade. A externalidade positiva, de igual modo, não reverte em maior renda para quem a gera. Um e outro caso podem contrariar os interesses da coletividade. No caso da externalidade negativa, seu acobertamento por meio do repasse à coletividade implica aumento da atividade indesejada. A externalidade positiva, por outro lado, não recompensando seu gerador, pode não o motivar à prática de interesse coletivo. No caso das externalidades negativas, a atuação estatal deve ser voltada à internalização de custos. Espera-se que computados tais custos, os preços dos produtos cresçam proporcionalmente, reduzindo-se, conseqüentemente, sua demanda, em novo ponto de equilíbrio (...). Para as externalidades positivas, também, cabe ao Estado, por meio de vantagens econômicas, incrementar os ganhos daqueles que as provocam, de modo a permitir a contabilidade das vantagens geradas.

Possibilitam, portanto, que se impulsione o agente privado na consecução de fins sociais e na participação de programas sociais, além de oferecer mecanismos mais simples para o seu controle, o que enseja menor dispêndio de recursos estatais para a realização do programa. Ademais, também atende melhor à iniciativa privada, por não macular sua sistemática de livre funcionamento. Em vez de ignorar o mercado, o tributo indutivo o



pressupõe, transferindo ao mercado e, em última análise, aos próprios produtores e consumidores, a decisão sobre o destino daqueles que atendem e dos que não atendem o escopo da norma (SCHOUERI, 2005, p. 44 e 62-63).

O uso de tais instrumentos nas ordens financeira e tributária deu ensejo às finanças funcionais, ou seja, as finanças voltadas a um fim consagrado pelo ordenamento jurídico, com uma função. Neste passo, a tributação se afasta da mera justiça distributiva - que compreenderia apenas a distribuição tributária conforme a capacidade contributiva - para dar espaço à justiça tributária, conceito que atribui um papel mais ativo à tributação, para modificar a estrutura social (SCHOUERI, 2005, p. 1-3).

O legislador pode, nesse contexto, fazer uso de normas tributárias extrafiscais, isso é, que não possuem finalidade meramente arrecadatória. Atua, então, no sentido de induzir, “estimular ou desestimular condutas dos sujeitos passivos através da maior ou menor incidência do tributo sobre o objeto da intervenção” (HACK, 2012, p. 144).

Trata-se, portanto, de normas com função indutora⁵ mais acentuada, embora isso não implique a supressão das outras funções da norma tributária, como a função arrecadatória, uma vez que mesmo a norma indutora possibilita arrecadação. Assim, é possível que mesma norma possua funções distintas, porém em grau de intensidade diversificado (SCHOUERI, 2005, p. 28-29).

A variação das alíquotas é o mais importante indício – embora não o único – da existência de função indutora da norma, inclusive no caso de isenções. Logo, observa-se que

⁵ Não se devem confundir os conceitos de extrafiscalidade e norma indutora. A extrafiscalidade é o atributo da norma que desempenha função que não meramente arrecadatória, ao passo que a norma indutora é aquela que cria estímulos ou situações mais favoráveis a fim de induzir e prevenir comportamentos. Em suma, pode-se dizer que a norma indutora é espécie do gênero norma extrafiscal, o qual inclui todas as normas não vinculadas nem à distribuição equitativa da carga tributária, nem à simplificação do sistema tributário. A norma indutora, nesse contexto, pode ser entendida como a norma extrafiscal em sentido estrito (SCHOUERI, 2005, p. 32-33);



a norma indutora será aquela em que há um novo desdobramento na endonorma⁶, que, caso não adotado, importará em uma situação tributária mais onerosa para o agente, sem que implique alteração da perinorma (SCHOUERI, 2005, p. 20).

Considerando o exposto acima, a isenção fiscal pode se configurar como uma modalidade de norma tributária com caráter indutor, quando objetivar promover benefícios exclusivamente àqueles que se comportem em conformidade com o escopo estabelecido na legislação. Destarte, mostra-se como um instrumento hábil a promover a igualdade entre homens e mulheres, em especial no mercado de trabalho, quando estimula a contratação e inserção feminina em posição de poder.

5 PIS, ABONO SALARIAL E SEUS BENEFICIÁRIOS

O PIS (Programa de Integração Social) é um tributo, classificado pela jurisprudência como uma contribuição social para o financiamento da seguridade social, em conformidade com o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no voto do Min. Carlos Velloso quando do julgamento da ADI 447, de relatoria do Min. Octavio Gallotti (1993).

Ele foi inicialmente criado pela Lei Complementar nº 7/70, com o objetivo de integrar o empregado no desenvolvimento da empresa, ao direcionar seus recursos a um fundo de participação administrado pela Caixa Econômica Federal, que, por sua vez, criou uma conta individual de poupança para cada empregado, nas quais eram depositados valores proporcionais ao seu salário. O empregado, portanto, tinha uma participação no desempenho econômico da empresa para quem trabalhava, a qual era distribuída na medida de seu salário (CONGRESSO NACIONAL, 2013).

⁶ Endonorma, também chamada de norma primária, é aquela que descreve um dever, se e quando acontecer o fato previsto no suposto. Por sua vez, perinorma, também chamada de norma secundária, é aquela em que se prescreve uma providência sancionatória, aplicada pelo Estado-Juiz, no caso de descumprimento da conduta estatuída na endonorma (SCHOUERI, 2005, p. 30-31);



Os valores podiam ser sacados em algumas situações específicas, tais como casamentos, aposentadoria, morte do titular, entre outras (CONGRESSO NACIONAL, 2013), assim como atualmente ocorre com o Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço.

Com o advento de diversas leis modificadoras, no entanto, houve a unificação do fundo do PIS com o PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), além de uma modificação da sistemática de contas individuais. Em 1975, por meio da Lei Complementar nº 26, surgiu então o abono salarial no valor de um salário mínimo, a ser destinado aos participantes cadastrados que satisfizessem determinados requisitos previstos em lei (CONGRESSO NACIONAL, 2013).

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o PIS deixou de ser destinado aos participantes, e seus recursos passaram a ser direcionados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com o escopo de custear o seguro-desemprego e o abono salarial, além de financiar programas de desenvolvimento econômico, nos termos do art. 239, caput e §1º, da CRFB/88.

Consoante disposição do parágrafo 3º do art. 239 da CRFB/88, será beneficiado pelo abono salarial o empregado que perceba até 2 (dois) salários mínimos por mês, desde que seus empregadores sejam contribuintes do PIS.

A média salarial feminina, no ano de 2017, foi de R\$ 1.868,00 (mil oitocentos e sessenta e oito reais), valor inferior a 2 (dois) salários mínimos – em 2017 correspondiam a R\$ 1.874,00 (mil oitocentos e setenta e quatro reais) - nos termos do informativo “Rendimento de todas as fontes”, publicado pelo IBGE (2018). Observa-se, portanto, que há um número muito elevado de mulheres que fazem jus ao abono salarial, em decorrência dos baixos salários recebidos. Os homens, por sua vez, tiveram média salarial de R\$ 2.410,00 (dois mil, quatrocentos e dez reais) por mês, no mesmo ano de 2017. Assim, sua média mensal superava em R\$ 536,00 o valor máximo previsto na CRFB/88 para recebimento do abono salarial.



Ao analisar a população beneficiada pelo abono salarial, em especial entre os anos de 2002 e 2013, verifica-se que os gastos com esse benefício cresceram significativamente, com uma expansão média de 1,4 milhões de beneficiários por ano, passando de 8,1 milhões de trabalhadores em 2002 para 22,4 milhões em 2013, o que representa quase o dobro do aumento de beneficiários do seguro desemprego. Logo, número de pessoas que podem receber o abono 2013 representa quase o triplo do correspondente em 2002 (CORSEUIL; FOGUEL; TOMELIN, 2016).

Em 2013, mesmo havendo apenas 48,6 milhões de trabalhadores formalmente empregados, aproximadamente 22,4 milhões deles faziam jus ao abono salarial, o que significa que 46,09% dos trabalhadores do mercado formal seriam possíveis beneficiários naquele ano (CORSEUIL; FOGUEL; TOMELIN, 2016). Para o exercício 2017/2018, foi destinado o valor de R\$ 16,9 bilhões para o pagamento do abono salarial a 24,3 milhões de trabalhadores (G1, 2018).

Observando-se o crescimento significativo dos beneficiários do abono, conclui-se que cada dia mais recursos estatais devem ser destinados a financiá-lo. Neste prisma, importa salientar que as mulheres correspondiam a 42,8% dos postos de trabalho no ano de 2017 (IBGE, 2018), mas que sua média salarial não atingia o correspondente a dois salários mínimos (R\$ 1.874,00), embora estivesse bastante próxima a esse valor (R\$ 1.868,00). Como consequência, um eventual aumento do salário das mulheres não apenas melhoraria sua situação, mas também reduziria os gastos estatais para seu custeio, já que seria preciso pagar o abono salarial àquelas que superassem o limite de dois salários mínimos.

Consoante às considerações anteriores sobre a atuação indutiva que o Estado pode ter na economia, uma eventual isenção do pagamento da contribuição para o PIS condicionada à comprovação de salários iguais entre homens e mulheres na empresa



seria um instrumento hábil a influenciar o mercado de forma positiva, porém sem gerar grandes despesas de fiscalização.

Tendo em vista que são objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III da CRFB/88), assim como a promoção do bem de todos, sem preconceito de sexo (art. 3º, IV da CRFB/88), seria constitucional a isenção tributária ora descrita, por respeitar o princípio da igualdade em sua dimensão material.

Também atesta a sua constitucionalidade o art. 195, § 9º da CRFB/88, que, ao falar de outras espécies de contribuições sociais, prevê a possibilidade de alíquotas diferenciadas em decorrência de condição estrutural do mercado. Ademais, impende destacar que outras isenções de PIS já foram amplamente concedidas, como aquela referente à exportação de mercadorias, trazida pela Medida Provisória 2.158-35 de 2001, entre outras.

A exoneração tributária nessas circunstâncias também se encontra em conformidade com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), uma vez que a redução da arrecadação deveria ser compensada pela redução dos gastos com abono salarial, também em obediência ao princípio do equilíbrio orçamentário.

Acrescenta-se que a isenção tributária não deveria apenas ser condicionada ao pagamento de salários igualitários, mas também ser concedida unicamente por prazo determinado, em conformidade com o art. 179 do Código Tributário Nacional, a fim de garantir que haja uma verificação frequente dos requisitos, a resultar em constante atendimento às exigências impostas.

Por fim, a concessão do benefício seria efetivada mediante despacho de autoridade administrativa, em requerimento em que o interessado demonstre o cumprimento dos requisitos, para receber a isenção total ou parcial, conforme impacto financeiro apurado no momento de idealização de sua lei.



Conclui-se que a isenção ora proposta representaria melhor alocação dos recursos financeiros do Estado, que deixaria de receber valores, mas reduziria seus custos. Por sua vez, o benefício não seria extinto, mas apenas se tornaria desnecessário a diversas mulheres que concorreriam com melhores chances a vagas melhores ou, simplesmente, receberiam salários, o que ajudaria a promover a dignidade da mulher e de toda a sociedade.

CONCLUSÃO

A sociedade, por grande influência do machismo, não oferece às mulheres as mesmas oportunidades disponíveis aos homens. Os dados apontam que elas recebem menos que os homens, embora trabalhem mais que os mesmos e tenham qualificação educacional média melhor que a dos seus pares do sexo masculino. Ademais, as trabalhadoras encontram grandes dificuldades para alcançar cargos mais altos e com maiores salários, além de serem mais propensas ao desemprego que os homens.

Essa situação, no entanto, não se coaduna com a legislação pátria, os tratados internacionais aplicáveis ou, até mesmo, com o princípio da igualdade. Neste prisma, impende ao Estado que concretize o objetivo constitucional de promover o bem de todos, independentemente do sexo, garantindo às mulheres melhores oportunidades profissionais.

Para tanto, surgem alguns instrumentos à disposição do Estado, entre os quais se destaca o uso do orçamento e tributação de forma a induzir que os particulares tomem as decisões desejadas pelo ordenamento. Trata-se da intervenção indutiva do Estado na economia, que permite ao ente público incorporar as externalidades no processo decisório empresarial. O mercado, então, utiliza sua própria dinâmica para promover os fins almejados pelo ordenamento jurídico.

Embora seu uso não seja indicado em qualquer caso, a intervenção por indução apresenta algumas vantagens, como a maior simplicidade para sua fiscalização, o que nos



faz acreditar que seria uma forma de criar melhores salários e oportunidades profissionais para as mulheres, além de promover a justiça de forma geral.

Os tributos podem ser uma modalidade de exercício da indução, especialmente quando há alíquotas mais favoráveis para aqueles que cumprem o intento da norma. Seria o caso, por exemplo, de uma isenção tributária, que privilegiasse aqueles que oferecem condições igualitárias de trabalho para homens e mulheres.

A partir dessas premissas, surge a ideia de criação de uma isenção da contribuição devida ao PIS, condicionada à oferta de condições igualitárias entre homens e mulheres dentro da mesma empresa. Tal situação se mostra conveniente, já que não apenas melhoraria os salários das mulheres, mas também reduziria os custos estatais com o abono salarial, considerando que a média salarial feminina se aproxima muito do limite máximo para sua concessão.

Conclui-se, portanto, que tal exoneração tributária, além de ser constitucional e atender o ordenamento jurídico, seria também capaz de promover o bem de todos, sem preconceito de sexo, à medida que melhoraria as oportunidades das mulheres no mercado de trabalho, em benefício de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Janaiky Pereira de. *Organismos internacionais e enfretamente à precarização do trabalho das mulheres na América Latina*. Brasília: UNB, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23974/1/2017_JanaikyPereiradeAlmeida.pdf>. Acesso em 13/07/2018.

BRASIL, *Constituição Federal, de 05/10/1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 06/07/2018.



BRASIL, *Código Tributário Nacional – Lei 5.172 de 25/10/1966*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 06/07/2018.

BRASIL, *Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto-Lei 5.452 de 01/05/1943*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em 06/07/2018.

BRASIL, *Lei Complementar 7 de 07/09/1970*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp07.htm>. Acesso em 06/07/2018.

BRASIL, *Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101 de 04/05/2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 06/07/2018.

BRASIL, *Medida Provisória 2.158-35 de 24/08/2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2158-35.htm>. Acesso em 06/07/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade 447*. Relator Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, j. em: 05/06/1991, publicado no Diário de Justiça em 05/03/1993.

CONGRESSO NACIONAL. *Nota técnica 17/2013*: histórico sobre a legislação do PIS/PASEP. Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/NT17.pdf>>. Acesso em 13/07/2018.

CORSEUIL, Carlos Henrique L.; FOGUEL, Miguel Nathan; TOMELIN, Leon Faceira. A evolução recente do tamanho do programa do abono salarial. *Em: Revista Econômica*, v. 18, n. 1, Rio de Janeiro: UFF, 2016. Disponível em: <<http://www.revistaeconomica.uff.br/index.php/revistaeconomica/article/view/245/244>>. Acesso em 13/07/2018.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT. *Gender and taxation: why care about taxation and gender equality?* Eschborn: DTZ, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/gender-development/44896295.pdf>>. Acesso em 13/07/2018.



GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

HACK, Érico. As finalidades do tributo: como ele pode ser utilizado como instrumento de arrecadação e busca dos objetivos do Estado. *ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET*. Curitiba. Ano III, nº 7, p. 135-153, jan/jul. 2012. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima7/8-Artigo-Finalidades-do-Tributo-Erico-Hack.pdf>>. Acesso em 28/05/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Mulher estuda mais, trabalha mais e ganha menos do que o homem*. Agência IBGE Notícias, 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20234-mulher-estuda-mais-trabalha-mais-e-ganha-menos-do-que-o-homem.html>>. Acesso em 13/07/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Mulheres continuam a cuidar mais de pessoas e afazeres domésticos que homens*. Agência IBGE Notícias, 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20912-mulheres-continuam-a-cuidar-mais-de-pessoas-e-afazeres-domesticos-que-homens.html>>. Acesso em 13/07/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Rendimento de todas as fontes 2017*. Diretoria de pesquisa IBGE, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/dfeaf40d4002b0dc82313d93f9003b32.pdf>. Acesso em 13/07/2018.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World employment and social outlook*. ILO, 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf>. Acesso em: 13/07/2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed. atual. 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1993.



ONUMULHERES. *Princípios do empoderamento feminino*. ONUMULHERES, 2016. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/referencias/principios-de-empoderamento-das-mulheres/>>. Acesso em 13/07/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 13/07/2018.

PINTO, Simone Xander Pereira. *Minorias e grupos vulneráveis: reflexões para uma tutela inclusiva*. A luta do gênero feminino pela igualdade no mercado de trabalho (capítulo XXVII). Organizadores Dirceu Pereira Siqueira e Nilson Tadeu Reis Campos Silva. Birigui: Boreal Editora, 2013;

PUGLIESI, Fabio; OLIVEIRA, Micheline Ramos de; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Tributação e igualdade de gênero: um olhar sobre direitos humanos. *Revista Direito UFMS*. Campo Grande. v. 2, nº 1, p. 173 – 183, jul/dez. 2016;

RHODE, Deborah L.; PACKEL, Amanda K., Diversity on corporate boards: how much difference does difference make? *In: Delaware journal of corporate law*. vol. 39. n. 2. p. 377 – 429. Delaware: DJCL, 2014. Disponível em: <<http://www.djcl.org/wp-content/uploads/2015/01/FINAL-RP.pdf>>. Acesso em: 13/07/2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005;

G1. *Calendário PIS-Pasep 2017-2018: começa pagamento para nascidos em janeiro e fevereiro*. Portal G1, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/educacao-financeira/noticia/calendario-pis-pasep-2017-2018-comeca-pagamento-para-nascidos-em-janeiro-e-fevereiro.ghtml>>. Acesso em 13/07/2018.