



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 53/2017

Assunto: Subsídios acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da Medida Provisória Nº 808, de 14 de novembro de 2017.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem Presidencial Nº 446, de 14 de novembro de 2017, a Medida Provisória Nº 808, de 14 de novembro de 2017, publicada em 14 de novembro de 2017, que “*Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*”.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução Nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: “*o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória*”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória - MP Nº 808/17, segundo os termos da Exposição de Motivos Interministerial Nº 023 - EMI, de 9 de novembro de 2017, do Ministério do Trabalho, foi adotada com o objetivo de aprimorar “*dispositivos pontuais, relacionados a aspectos discutidos durante a tramitação do PLC nº 38, de 2017, no Senado Federal*”.

Para alcançar tais propósitos, a presente Medida Provisória, essencialmente, promove alterações na Consolidação das Leis do Trabalho que estabelecem:

a) a jornada de doze horas de trabalho seguidas por trinta e seis horas ininterruptas de descanso poderá ser estipulada por meio de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, conforme jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho – TST, sendo que, no caso de entidades atuantes no setor de saúde, essa jornada poderá ser pactuada por meio de acordo individual escrito;

b) a etnia, a idade, a nacionalidade, a honra, a imagem, a intimidade, a liberdade de ação, a autoestima, o gênero, a orientação sexual, a saúde, o lazer e a integridade física passam a ser os bens juridicamente tutelados, inerentes à pessoa natural;

c) a fixação da reparação a ser paga aos ofendidos em casos de dano moral ou existencial, conforme a gravidade da natureza da ofensa, como múltiplo do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, vedada a acumulação, mas aplicada em dobro, em caso de reincidência (menos de dois anos após trânsito em julgado): três vezes para leve, cinco vezes para média, vinte vezes para grave, e cinquenta vezes para gravíssima;

d) o afastamento da mulher gestante de atividades insalubres em grau máximo, e sua permanência voluntária nos casos de atividades insalubres em grau médio e mínimo, desde que autorizado por atestado de saúde emitido por médico de sua confiança, e o afastamento da mulher lactante, de atividades insalubres em qualquer grau, durante todo o período de lactação, desde que recomendado por atestado de saúde emitido por médico de sua confiança;

e) uma configuração legal melhor definida da contratação do trabalhador autônomo, afastando-a mais claramente da configuração legal da contratação de emprego, inclusive para aquelas atividades e profissões reguladas por leis específicas, tais como motoristas, representantes comerciais, corretores de imóveis, parceiros, e trabalhadores de outras profissões regulamentadas relacionadas a atividades compatíveis com o contrato autônomo, ainda que prestadas a apenas um tomador ou a vários tomadores, que exerçam ou não a mesma atividade econômica ou atividade econômica relacionada ao negócio da empresa contratante, de forma contínua ou não, desde que contratados com observância das seguintes especificidades:

e.1) vedação à cláusula de exclusividade, sob pena de reconhecimento de vínculo contratual de emprego, caso se verifiquem os requisitos previstos no art. 3º da CLT;

e.2) vedação à subordinação jurídica, sob pena de reconhecimento de vínculo contratual de emprego, independentemente de se verificarem os requisitos previstos no art. 3º da CLT; e

e.3) previsão contratual de possibilidade de recusa, pelo autônomo, de realizar atividade demandada pelo contratante, incluindo cláusula de penalidade;

f) uma configuração legal melhor definida da contratação de trabalho intermitente, contrastando-a mais claramente das demais formas de contratação já previstas na legislação, nos seguintes termos:

f.1) deve ser celebrado por escrito e registrado em carteira de trabalho, com especificação expressa do valor da hora ou do dia de trabalho;

f.2) são parcelas de pagamento imediato, além da remuneração, as férias proporcionais com acréscimo de um terço, o décimo terceiro salário proporcional, o repouso semanal remunerado e os adicionais legais;

f.3) o valor da hora ou do dia de trabalho não pode ser inferior ao valor horário ou diário do salário mínimo, nem inferior àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função, assegurada a remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

f.4) as partes podem convencionar no instrumento contratual os locais de prestação de serviços, os turnos para os quais o empregado será convocado para prestar serviços, as formas e instrumentos de convocação e de resposta para a prestação de serviços e o formato de reparação recíproca em caso de cancelamento de serviços previamente agendados, não havendo mais a prescrição legal de multa de 50% por descumprimento contratual;

f.5) descaracteriza o contrato intermitente a existência de previsão contratual de remuneração por tempo à disposição no período de inatividade, conceituado como o intervalo temporal distinto daquele para o qual o empregado intermitente haja sido convocado e tenha prestado serviços;

f.6) fica rescindido de pleno direito o contrato de trabalho intermitente caso decorrido 1 (um) ano sem qualquer convocação do empregado pelo empregador, contado a partir da celebração do contrato, da última convocação ou do último dia de prestação de serviços, o que for mais recente;

f.7) nas rescisões do contrato intermitente, o trabalhador recebe metade do aviso prévio e da indenização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, tendo acesso a 80% do saldo de sua conta vinculada;

f.8) entre a demissão e contratação do mesmo trabalhador em regime de contrato intermitente, fica estabelecida uma quarentena de 18 meses, durante os primeiros 3 (três) anos de vigência da lei; e

f.9) o empregador deve efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias próprias e do trabalhador, e o depósito do FGTS, na forma da lei, com base nos valores pagos no período mensal e fornecer ao empregado comprovante do cumprimento dessas obrigações;

g) melhor definição dos valores que não integram a remuneração do trabalhador, não se incorporando ao contrato de trabalho e não constituindo base de incidência de encargo trabalhista ou previdenciário:

g.1) integram a remuneração: o salário (que inclui as gratificações legais e de função e as comissões), e as gorjetas recebidas; e

g.2) não integram a remuneração: ajuda de custo (limitada a 50% da remuneração mensal), auxílio-alimentação (vedado seu pagamento em dinheiro), diárias para viagem e prêmios, tendo deixado de existir o conceito de abono, que não seja o abono pecuniário de férias;

h) consideram-se prêmios as liberalidades concedidas pelo empregador, até duas vezes ao ano, em forma de bens, serviços ou valor em dinheiro, a empregado, grupo de empregados, ou terceiros vinculados à sua atividade econômica, em razão de desempenho superior ao ordinariamente esperado no exercício de suas atividades;

i) os segurados empregados cuja remuneração mensal, em função do tipo de contrato ou da quantidade de horas trabalhadas no mês, for inferior ao salário mínimo, de recolherem por conta própria ao RGPS, com base na diferença entre a remuneração recebida e o valor do salário mínimo mensal, aplicando-se a mesma alíquota aplicada à contribuição do trabalhador retida pelo empregador, sendo os valores inferiores ao salário mínimo mensal não considerados para fins de aquisição e manutenção da qualidade de segurado do RGPS, bem como para o cumprimento dos períodos de carência para concessão dos benefícios.

Relativamente aos dispositivos que implicam diretamente em matéria orçamentária ou financeira pública, a Medida Provisória estabelece:

1) o auxílio-doença é pago pela Previdência Social ao trabalhador segurado, desde que contratado para trabalho intermitente, a partir da data do início da incapacidade;

2) as empresas que cobram gorjetas, como parte da remuneração dos trabalhadores e, portanto, constituindo base de incidência de encargo trabalhista ou previdenciário, passam ter as seguintes obrigações acessórias:

- quando inscritas em regime de tributação federal diferenciado, lançá-la na respectiva nota de consumo, facultada a retenção de até vinte por cento da arrecadação correspondente, mediante previsão em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, para custear os encargos sociais, previdenciários e trabalhistas derivados da sua integração à remuneração dos empregados, hipótese em que o valor remanescente deverá ser revertido integralmente em favor do trabalhador;

- quando não inscritas em regime de tributação federal diferenciado, lançá-la na respectiva nota de consumo, facultada a retenção de até trinta e três por cento da arrecadação correspondente, mediante previsão em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, para custear os encargos sociais, previdenciários e trabalhistas derivados da sua integração à remuneração dos empregados, hipótese em que o valor remanescente deverá ser revertido integralmente em favor do trabalhador; e

- anotar na CTPS e no contracheque de seus empregados o salário contratual fixo e o percentual percebido a título de gorjeta;

Estes são os aspectos da presente Medida Provisória que interessam à análise da sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º, do art. 5º da Resolução Nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira:

“Art. 5º.....

§ 1º. *O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas*

orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2017 (Lei 13.473, de 08 de agosto de 2017), a cujos preceitos estará submetida a eventual conversão em Lei, pelo Congresso Nacional, da presente Medida Provisória no exercício financeiro de 2017, condiciona, em seus arts. 114 e 115, a aprovação de proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que concedam ou ampliem incentivo ou benefício fiscal, à apresentação de estimativas dos seus efeitos fiscais e correspondentes compensações, *verbis*:

“Art. 114. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º A criação ou a alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

§ 2º A concessão ou a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais e a região norte do Espírito Santo.

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, metas e indicadores, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).

Art. 115. Na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional.

§ 1º Se estimada a receita, na forma deste artigo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2018:

I - serão identificadas as proposições de alterações na legislação e especificada a variação esperada na receita, em decorrência de cada uma das propostas e de seus dispositivos; e

II - serão identificadas as despesas condicionadas à aprovação das respectivas alterações na legislação.

§ 2º A troca das fontes de recursos condicionadas, constantes da Lei Orçamentária de 2018, pelas respectivas fontes definitivas, cujas alterações na legislação tenham sido aprovadas, será efetuada no prazo de até trinta dias após a publicação das referidas alterações legislativas.”

O art. 14 da Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, determina:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma de seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior aos dos respectivos custos de cobrança.”

Como é evidente da análise dos seus dispositivos, das medidas adotadas pela Medida Provisória 808/2017, apenas duas têm repercussão fiscal direta, acima destacadas, cujos impactos fiscais, de sinais opostos, pode mostrar-se liquidamente positivo no curto prazo e negativo no longo prazo: (a) o pagamento do auxílio-doença pela Previdência Social ao trabalhador segurado, quando contratado para trabalho intermitente, já a partir da data do início da incapacidade; e (b) as obrigações acessórias, tanto tributárias quanto previdenciárias, das empresas que cobram gorjetas.

Por um lado, até a edição da MP 808/2017, o auxílio-doença seria pago pela Previdência Social apenas a partir do décimo sexto dia de afastamento, do trabalhador contratado, em razão de doença que o impossibilite de exercer suas atividades laborais. A exceção criada pela MP para o trabalhador contratado para

trabalho intermitente, por tratar-se de nova modalidade de contrato laboral, não deve ter impacto relevante no curto prazo, mas poderá eventualmente vir a tornar-se expressivamente negativo no longo prazo, a depender da adesão dos trabalhadores e empregadores à contratação do trabalho intermitente.

Por outro lado, a ampla normatização dada pela MP 808/2017 às gorjetas, com a criação de obrigações acessórias para as empresas que as cobram, pode desde já repercutir positivamente de forma expressiva nas arrecadações tributárias e previdenciárias, em vista da atual informalidade com que esta parcela, em muitos casos relevante, dos rendimentos dos trabalhadores são atualmente tratadas pelas empresas.

O efeito fiscal direto líquido da MP 808/2017, portanto, deve ser positivo, no curto prazo, porém com tendência incerta, mas possivelmente negativa, no longo prazo.

São esses os subsídios.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira