

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 584, de 2007, do Senador Marcelo Crivella, que *dispõe sobre a regularização e formalização do contrato de trabalho de trabalhadores informais e o parcelamento de débitos perante o Instituto Nacional do Seguro Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.*

Relatora: Senadora **ANA AMÉLIA**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 584, de 2007, do Senador Marcelo Crivella, que tem por escopo incentivar a regularização e formalização do contrato de trabalho de trabalhadores informais e o parcelamento de débitos perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A proposição prevê, para os empregadores, a anistia das multas e demais penalidades advindas do não recolhimento das contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), bem como de ilícitos de natureza



SF/17214.44951-04

trabalhista originados da falta de registro do contrato de trabalho de seus empregados. Tal benefício será assegurado aos empregadores pelo período de até um ano após a data de promulgação da Lei.

A proposta estabelece, ainda, os prazos de parcelamento dos débitos em até cento e oitenta prestações, no caso dos débitos com o INSS, e de até sessenta prestações, para as dívidas contraídas junto ao FGTS. A anistia a que se refere o PLS nº 584, de 2007, incidirá apenas sobre os contratos de trabalho dos empregados efetivamente formalizados pelo empregador, com efeito retroativo à data do reconhecimento da relação de trabalho.

No caso de fraudes à Lei, está prevista multa de até dez vezes o valor do débito existente. Se o empregador incorrer em situação de inadimplência por dois meses seguidos ou seis meses alternados, a matéria prevê a exclusão da pessoa jurídica do regime de parcelamento, bem como o pagamento imediato da totalidade do crédito confessado e ainda não pago em decorrência de inadimplência. Além disso, será vedada a concessão de qualquer outra modalidade de parcelamento por até três anos contados da data da exclusão.

Ao justificar sua iniciativa, o Autor alega:

Pretende-se dar uma oportunidade ao empregador para que ele possa regularizar e formalizar o registro de trabalho de seus empregados, recolhendo os tributos devidos, mas sem as penas impostas pela legislação em vigor.

Na verdade, o maior beneficiário é o trabalhador, que terá reconhecido seu tempo de serviço e formalizada a sua relação de trabalho.

SF/17214.44951-04

A anistia e o parcelamento dos débitos fiscais resultantes da formalização da mão-de-obra não têm caráter amplo, eis que se restringe somente à hipótese de reconhecimento do vínculo trabalhista.

Em reunião realizada em 2 de maio deste ano, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou o relatório do senador José Pimentel, que passou a constituir o parecer da CAE, contrário ao projeto.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, I, combinado com o disposto no art. 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar, em caráter terminativo, proposições que versem sobre relações de trabalho.

Sob o aspecto formal, não vislumbramos óbice algum de natureza jurídica ou constitucional, com exceção do art. 10, no projeto. A disciplina da matéria é de competência legislativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF).

A norma proposta não afronta os princípios adotados pela Constituição. Não há, portanto, impedimentos constitucionais formais, nem materiais. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

No mérito, temos sérias restrições ao andamento da proposição, tendo em vista que a maioria dos seus dispositivos contêm cláusulas inadequadas, que passamos analisar a seguir:



SF/17214.44951-04

– o art. 1º prevê prazo de adesão excessivamente longo: um ano após a promulgação da lei. Esse prazo, na contramão dos fixados pelas sucessivas leis de parcelamento especial editadas nos últimos 15 anos, estimula os empregadores a manter seus empregados na informalidade por um período adicional, atuando, pois, no sentido contrário ao objetivo da proposição;

– o art. 2º enuncia uma anistia muito ampla. Nos parcelamentos especiais, tanto os de caráter geral, quanto setorial, costuma-se anistiar as multas e demais penalidades, de forma parcial, prevendo-se, algumas vezes, graduação da redução da multa na proporção inversa do prazo de parcelamento. A anistia de multas trabalhistas se afigura inconveniente, por abrir um precedente perigoso;

– o art. 3º prevê parcelamento apenas para contribuições patronais, enquanto o art. 6º enuncia que a futura lei beneficiará as contribuições sociais (...) incidentes sobre os contratos de trabalho dos empregados efetivamente formalizados pelo empregador, o que inclui as contribuições dos empregados;

– enquanto o art. 4º estipula relativamente ao FGTS juros de 6% ao ano a ser aplicado ao valor parcelado, o § 4º do art. 5º estipula a TJLP. Por coincidência, a TJLP do 2º trimestre de 2015 foi fixada em 6% ao ano, mas ela é variável;

– o § 3º do art. 5º fixa valor mínimo da parcela diferenciado - menor - para empresas optantes pelo Simples Nacional. Não deixa claro, contudo, o que pode ser objeto do parcelamento para essas micro e pequenas empresas. No nosso entendimento, o PLS nº 584, de 2007, só poderia alcançar o FGTS, uma vez que a contribuição previdenciária patronal não é paga, separadamente, por essas empresas, constituindo apenas uma das sete parcelas que compõem a alíquota única representativa de sete tributos distintos;

SF/17214.44951-04

– o § 5º do art. 5º prevê que para fins da consolidação dos débitos de empresas inscritas no Simples Nacional, os valores correspondentes a juros de mora ou de ofício serão reduzidos em 50%. Não há “juros de ofício”. É provável que a intenção fosse referir-se a “juros e multa de mora ou de ofício”. Mas, nesse caso, haveria contradição à anistia, ampla, de que tratam os arts. 1º e 2º.

– o § 7º do art. 5º é de redação ambígua;

– o § 8º do art. 5º afasta a aplicação de dispositivos legais (§§ 1º, 3º e 5º do art. 38 da Lei nº 8.212, de 1991), revogados pela Lei nº 11.941, de 2009;

– o art. 6º, aparentemente, amplia o escopo do parcelamento de que se trata o art. 3º, restrito à contribuição previdenciária patronal;

– o art. 10 determina que a Receita Federal do Brasil (RFB) e o INSS expedirão os atos necessários à execução da lei resultante. Este dispositivo contém vício de iniciativa, pois o art. 84, VI, da Constituição atribui competência privativa ao Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre funcionamento da administração federal. Ademais, a atribuição de competência ao INSS é incorreta, pois a autarquia não mais administra tributo, depois da criação da chamada Super-Receita, ou seja, a RFB, que incorporou a administração dos tributos antes afeta à Secretaria da Receita Federal (RFB) e à Secretaria Previdenciária, que já houvera sucedido, nessa atribuição, o INSS;

– o art. 12 é excessivamente severo ao vedar a concessão de qualquer outra modalidade de parcelamento, por três anos, ao contribuinte que for excluído do parcelamento de que trata a lei resultante.



SF/17214.44951-04

Ao par desses aspectos, a título de ilustração, trazemos à discussão a opinião do Sr. Carlos Roberto Occaso, Secretário de Arrecadação da RFB, que, na audiência pública convocada pela Comissão Mista da MPV nº 671, de 2015, e realizada em 19 de maio de 2015, fez um balanço dos quatro maiores programas de parcelamento da última década, apresentando os seguintes resultados:

Evolução dos Parcelamentos Especiais

Programas	Total (R\$ milhões)	Ativos	Liquidados	Excluídos
1 Refis/2000	94.112	9,1%	3,2%	87,7%
2 Paes/2003	68.467	6,4%	5,7%	87,9%
3 Paex/2006	37.654	4,3%	1,7%	94,0%
4 Refis da crise de 2003	139.002	43,3%	17,7%	39,1%

O percentual de pagamentos liquidados é mínimo, enquanto o percentual dos inadimplentes (excluídos) ou se aproxima ou supera 90%, com exceção do programa mais recente – Refis da Crise – em que 43,3% dos parcelamentos ainda estão ativos.

Ocorre que o contribuinte adere ao programa, permanece nele por um tempo, não honra as condições previstas no parcelamento, é excluído, e passa a pressionar por uma nova modalidade de parcelamento especial. Aprova-se o novo parcelamento, o contribuinte adere e o ciclo de inadimplência se repete.

 SF/17214.44951-04

Em decorrência do exposto, pode-se dizer que os parcelamentos não são solução para os passivos tributários, haja vista que o passivo gerido pelo Ministério da Fazenda, no início de 2013, era próximo de R\$ 1 trilhão. Em maio de 2015, já superava R\$ 1,350 trilhão. E o que é pior, eles influenciam negativamente o nível de adimplência voluntária do contribuinte. O Índice de Adimplência do Crédito Tributário (IACT), medido pela RFB, era de 96,9% em janeiro de 2013, caindo para 95,2% em setembro de 2014. Esse decréscimo de 1,7% significa uma perda de R\$ 85 bilhões na arrecadação voluntária, pois o contribuinte fica na expectativa de um novo parcelamento.

III – VOTO

Pelo exposto, nosso voto é pela rejeição do PLS nº 584, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora