



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 41, DE 2019-PLEN/SF (DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS)

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 68, de 2011, que Estabelece incentivos às empresas para financiamento da formação profissional de seus empregados, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 37, de 2012, do Senador Benedito de Lira, que Revigora os efeitos da Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências.

PRESIDENTE: Senador Edison Lobão
RELATOR: Senadora Regina Sousa

09 de Novembro de 2016

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 68, de 2011 (Projeto de Lei nº 2.954, de 1997, na Casa de origem), do Deputado Enio Bacci, que “estabelece incentivos às empresas para financiamento da formação profissional de seus empregados”; e sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 37, de 2012, do Senador Benedito de Lira, “que revigora os efeitos da Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que “dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências”.

RELATORA: Senadora REGINA SOUSA

I – RELATÓRIO

Em análise, nesta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 68, de 2011, do Deputado Federal Enio Bacci, que estabelece incentivos às empresas para o financiamento da educação profissional de seus empregados; e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 37, de 2012, do Senador Benedito de Lira, que revigora os efeitos da Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas em projetos de formação profissional.

O PLC, em seu art. 1º, permite que as empresas deduzam como despesa operacional, no cálculo do imposto de renda devido, apurado com base no lucro real, os gastos realizados com a formação profissional de seus empregados, em cursos de nível médio e superior. Também podem ser deduzidas as despesas com os cursos e atividades previstos nos arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

O mesmo artigo, em seu parágrafo único, determina que “os gastos com a formação profissional não substituem ou complementam a remuneração devida a qualquer empregado beneficiado e não constituem base de incidência de encargos trabalhistas ou previdenciários, e a eles não se aplica o princípio da habitualidade”.

Na justificação da proposta original, o autor aponta a falência do Estado brasileiro, incapaz de prover recursos suficientes para a educação, que é assegurada a todos os cidadãos por preceito constitucional. Ao contrário, muitas empresas teriam condições de custear a qualificação profissional de seus empregados e merecem incentivo tributário nesse sentido.

O PLS, por sua vez, revigora a Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, cujos efeitos foram suspensos para posterior avaliação pela Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990. Para o autor da proposta, a suspensão dos incentivos fiscais para as empresas que investem na formação profissional de seus empregados, nos termos da Lei nº 6.297, de 1975, jamais foi reavaliada. Descumpriu-se, assim, o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.034, de 1990, segundo o qual tais incentivos seriam “devidamente reavaliados, no prazo em que durar a suspensão, de forma a possibilitar o encaminhamento de medidas corretivas cabíveis”.

O PLC foi aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e aguardava análise da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para posterior decisão, em caráter terminativo, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Já o PLS aguardava deliberação da CAS, também para decisão final da CAE. Com a aprovação do Requerimento nº 1.088, de 2012, do Senador José Pimentel, de tramitação conjunta, as proposições foram levadas à apreciação da CE, mantendo-se a ordem original de análise das comissões estabelecida para o PLC.

Na CE a matéria foi aprovada com a Emenda nº 1, na forma de Substitutivo, que incorpora aspectos positivos das duas proposições. Não foram apresentadas emendas às duas proposições perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

A competência para legislar sobre o assunto – incentivo tributário ao oferecimento de cursos profissionalizantes – é do Congresso Nacional,

conforme previsão do art. 48 da Carta Magna. Em relação à iniciativa, tampouco há impedimentos constitucionais a considerar. Os pressupostos de juridicidade, por sua vez, estão cumpridos, dada a utilização do instrumento legislativo adequado e a inexistência de conflito com outras normas vigentes.

Nos termos do inciso I do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito a relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões. Dessa maneira, a apreciação dos projetos em tela respeita a competência regimentalmente atribuída a esta Comissão. O tema em análise também tem implicações com a Educação e com o Direito Tributário, matérias de competência de outras comissões.

Os temas educação e trabalho são indissociáveis. Ao Estado cabe a responsabilidade de oferecer os fundamentos básicos para a formação dos cidadãos. Após a formação básica, as pessoas procuram complementar e qualificar os seus conhecimentos para encontrar o seu espaço no mercado de trabalho. Nesse segundo momento, muitas vezes, há perda de recursos com o oferecimento de cursos voltados para atividades sobre carregadas com oferta excessiva de trabalhadores.

Por outro lado, essa é a melhor oportunidade de combinar os interesses do empresariado e os interesses do empregado, um em busca de pessoal qualificado e o outro em busca de qualificação. Nessa possibilidade é que reside, em nossa visão, o grande mérito da proposta. Ela permite a transferência de parte da responsabilidade educacional para parcerias entre empresários, trabalhadores e instituições privadas de ensino. Ninguém melhor do que esses atores sociais para avaliar as demandas e saber das necessidades da produção, estabelecendo os parâmetros da formação que será oferecida.

Esse tema ganha relevância se visualizamos as dificuldades de oferta, no mercado de trabalho, de profissionais competentes para ocupar as vagas oferecidas pelas novas tecnologias. Há empregos que não são preenchidos, dada a inexistência de trabalhadores capacitados. Isso ocorre notadamente na construção civil e no ramo petrolífero.

Em se tratando de profissionais de nível médio, então, é no mínimo discutível a capacidade da administração pública centralizada de oferecer os cursos técnicos e profissionalizantes realmente demandados pelo desenvolvimento. Na verdade, são as empresas que melhor têm condições de

decidir quais os cursos e quais os conteúdos necessários para que aquele profissional ocupe as funções disponíveis.

Para o aumento da empregabilidade, todas as propostas devem ser vistas com sensibilidade e atenção. A resposta mais eficaz e rápida para as demandas por educação profissional, na nossa visão, pode decorrer de estímulos fiscais. Ademais, melhorando a produtividade, certamente haverá compensações tributárias para o Estado, com o aumento da arrecadação em todos os níveis.

O ajuste entre a formação e a qualificação profissionais e as demandas do mercado evita, como se pode ver, o dispêndio ineficaz de recursos. Nada mais justo, então, que o Estado, pesado cobrador de tributos, desonere as empresas, permitindo a dedução, de suas obrigações fiscais, das despesas que realizarem com a educação profissional de seus empregados. Nesse jogo não há perdedores.

A Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) analisou a matéria em profundidade e ofereceu um Substitutivo que contempla as vantagens das duas iniciativas. Foram feitos ajustes na redação, atualizando termos educacionais superados e associando a concessão dos incentivos à educação profissional.

Além disso, para evitar o uso fraudulento dos estímulos tributários, como acréscimo salarial, limitou-se o benefício a 25% da remuneração do empregado, remetendo ao regulamento a fixação de outros limites, quanto ao número de vezes e o tempo de uso do benefício por empregado. Por sua vez, a vigência da lei foi remetida para o primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação, de forma a facilitar o cálculo das deduções tributárias e isenções previdenciárias correspondentes.

Concordamos, então, com os termos do parecer da CE, reconhecendo a importância social e educativa das iniciativas. O PLC nº 68, de 2011, e o PLS nº 37, de 2012, encontram-se redigidos em boa técnica legislativa e não apresentam vícios de constitucionalidade e de injuridicidade. A CAE decidirá, terminativamente, sobre o mérito, em seus aspectos econômicos, e sobre a adequação financeira e orçamentária.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 68, de 2011, na forma da Emenda nº 1-CE - Substitutiva, aprovada na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), o que implica na rejeição do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 37, de 2012, em face de sua prejudicialidade.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
sobre Projeto de Lei da Câmara nº 68, de 2011,
que *estabelece incentivos às empresas para
financiamento da formação profissional de
seus empregados.*

RELATOR: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão, o Projeto de Lei da Câmara nº 68, de 2011, do Deputado Ênio Bacci, que pretende oferecer incentivos fiscais às empresas para o financiamento da educação profissional de seus empregados.

No *caput* do art. 1º, o PLC determina que, no cálculo do imposto de renda devido e apurado sobre o lucro real, as empresas podem deduzir como despesa operacional, os gastos realizados com a formação profissional de seus empregados.

Essa possibilidade está prevista para as despesas com cursos de nível médio e superior e outros cursos e atividades previstos nos arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Há também, no parágrafo único do art. 1º do PLC, previsão de que esses valores não substituem ou complementam a remuneração devida a qualquer empregado beneficiado e não constituem base de incidência de encargos trabalhistas ou previdenciários. Tampouco se aplica a eles o princípio da habitualidade.

Na justificação da iniciativa, o autor destaca a incapacidade do Estado de custear a educação, assegurando o cumprimento do preceito constitucional relativo ao tema, que garante o acesso de todos a esse direito fundamental.

Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), o projeto foi aprovado e, após exame deste colegiado, a iniciativa seguirá para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que sobre ele decidirá terminativamente.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

A matéria que se pretende disciplinar, incentivos ao custeio da formação profissional de empregados, está associada ao Direito do Trabalho e, neste aspecto, se inclui entre aquelas de iniciativa comum, prevista no art. 61 da Constituição Federal. A competência para legislar sobre o tema é do Congresso Nacional, nos termos do art. 48 da mesma Carta. O tema em análise também tem implicações com a Educação e com o Direito Tributário, no que foi e será analisado pelas Comissões competentes para esse fim.

Com relação à iniciativa e à competência para legislar, portanto, não há impedimentos formais ou constitucionais. Também não identificamos aspectos jurídicos ou regimentais que obstruam a aprovação da matéria, estando, portanto, apta a ser incluída em nosso ordenamento jurídico. Constatamos, além disso, que a técnica legislativa cabível foi utilizada.

No mérito, destaque-se que é notória a necessidade de oferecer, às empresas, estímulos para que elas promovam a capacitação e reciclagem de seus empregados. Esse tema ganha relevância se atentarmos para as dificuldades de oferta, no mercado de trabalho, de profissionais competentes para ocupar as vagas que o desenvolvimento tecnológico tem oferecido. Seguidamente é apontada a existência de empregos não preenchidos, simplesmente por falta de trabalhador capacitado. Isso ocorre notadamente na construção civil e no ramo petrolífero.

Por outro lado, é conhecida a lentidão do Estado quando se trata de oferecer soluções para os problemas educacionais. Sabe-se que nossas faculdades estão formando muitos profissionais de nível superior na área de ciências humanas, mas não formam em número suficiente médicos e engenheiros civis.

Em se tratando de profissionais de nível médio, então, é no mínimo discutível a capacidade da administração pública centralizada de oferecer os cursos técnicos e profissionalizantes realmente demandados pelo desenvolvimento. Na verdade, são as empresas que melhor têm condições de decidir quais os cursos e quais os conteúdos necessários para que aquele profissional ocupe as funções disponíveis.

Nessa situação, todas as propostas tendentes a aumentar a empregabilidade, mormente dos empregados menos competitivos, devem ser vistas com sensibilidade e atenção. Em nosso entendimento, a resposta mais eficaz e rápida para as demandas por educação profissional pode decorrer de estímulos fiscais.

Além disso, melhorando a produtividade, certamente haverá ganhos tributários compensatórios para o Estado. Dessa forma, é possível maximizar os benefícios dos dispêndios com capacitação, considerando, em especial, a maior eficácia e agilidade das empresas na tomada de decisões e nos atos de administração.

Na nossa visão, entretanto, alguns aspectos do texto proposto merecem pequenos reparos.

A primeira questão diz respeito ao conceito de “encargos trabalhistas”. O conceito varia e muitos autores incluem férias, décimo-terceiro salário e outros itens na rubrica encargos. Melhor, em nosso entendimento, que se faça referência a todos os direitos e encargos da base de incidência.

Além disso, mantida a redação atual, o referido dispositivo poderia ensejar o uso fraudulento do instituto como um acréscimo salarial. O empregado receberia um valor mínimo, como salário, e um complemento significativo como gastos na formação profissional. A fiscalização nesses casos é muito difícil, quando não impossível. Sendo assim, julgamos

interessante limitar o uso dos benefícios tributários a um limite percentual da remuneração total do empregado. Optamos, assim, pelo limite de 25% (vinte e cinco por cento) da remuneração.

Na sequência, do ponto de vista do direito previdenciário, temos que há limites para a isenção de gastos com formação, capacitação ou reciclagem de empregados. Ao excluir, então, os gastos educacionais, elencados na proposição, da base de incidência de encargos previdenciários, o PLC desconsidera os limites previstos na Lei nº 8.212, de 1991 (modificada, nesse aspecto, pela Lei nº 12.513, de 2011). Também nesse caso, na nossa visão, é cabível o limite de 25% (vinte e cinco por cento) para a base de incidência.

Por sua vez, a não aplicação do “princípio da habitualidade” (a aplicação desse princípio levaria esses pagamentos a serem considerados por prazo indeterminado, insuscetíveis de suspensão) permite a manutenção dos gastos com a formação do empregado durante longos períodos, o que é de discutível necessidade ou eficácia.

Sendo assim, julgamos interessante estabelecer limites temporais para o uso dos benefícios tributários e previdenciários propostos. No caso, optamos por limitar a concessão de cursos de formação profissional a dezoito meses em cada dois anos.

Finalmente, para afastar outras questões, fundamentadas em regras orçamentárias constitucionais, estamos propondo que a vigência da norma seja fixada para o primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei, que permitirá as deduções tributárias e isenções previdenciárias aqui previstas.

Outros aspectos, mais tributários do que trabalhistas, bem como o tema em sua totalidade, poderão ser mais bem apreciados na Comissão de Assuntos Econômicos, que emitirá parecer terminativo.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 68, de 2011, com as seguintes emendas.

EMENDA N° - CAS

Renumere-se como 1º o parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 68, de 2011, acrescentando-se os seguintes §§ 2º e 3º:

“Art. 1º

.....

§ 1º Os gastos referidos neste artigo não substituem ou complementam a remuneração devida a qualquer empregado beneficiado.

§ 2º Não constituem base de incidência para outros direitos e encargos trabalhistas e não integram o salário-de-contribuição previdenciária pelo seu valor total, os gastos referidos neste artigo que não excederem a 25% (vinte e cinco) por cento da remuneração total do empregado.

§ 3º O benefício previsto neste artigo não poderá ser usufruído por período contínuo maior do que 18 (dezoito) meses para o mesmo empregado, facultada nova formação profissional a cada dois anos.”

EMENDA N° - CAS

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 68, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 2º. Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do ano seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator