

## **MEDIDA PRVISÓRIA N. 936/2020**

Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.

CD/20462.35917-70

### **EMENDA ADITIVA N.**

Inclua-se o seguinte artigo, com a numeração que lhe couber, no texto da MPV, via Projeto de Lei de Conversão:

“Art. \_\_\_. Excepcionando a duração das medidas a que se refere o art. 2º, alternativamente ao recolhimento das contribuições sociais obrigatórias destinadas ao Sistema S, os empregadores, cuja atividade econômica preponderante não tenha entes de serviços sociais ou de formação profissional autônomos, vinculados a confederações, que lhes sejam próprias ou exclusivas, poderão optar por aplicar integralmente os valores das suas contribuições, devidas a cada mês, em benefício dos respectivos trabalhadores e seus dependentes, para custeio de:

- I - plano privado de assistência à saúde;
- II - programas de qualificação e treinamento profissional, em instituições credenciadas pelo Poder Público.

§ 1º A pessoa jurídica contribuinte deverá comprovar mensalmente, através do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014, os pagamentos realizados em finalidades alternativas previstas no *caput*, em montante no mínimo igual ao valor da contribuição que seria devida ao Sistema S.

§ 2º Caso o empregador, em qualquer mês, fizer pagamentos desses benefícios em valor inferior ao montante da contribuição social devida ao Sistema S, seja qual for a diferença, ficará obrigado à contribuição integral ao Sistema S, correspondente ao seu enquadramento atual ou vigente no mês de referência.

§ 3º Na aplicação do disposto no *caput*, deverá ser observada a redução temporária de alíquotas estabelecida no art. 1º da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020.

---

---

## JUSTIFICAÇÃO

O presente emendamento inspira-se em iniciativa análoga, do Deputado Igor Timo, referenciada à MP 905/19, que oferece solução *alternativa e facultativa* às contribuições sociais obrigatórias ao Sistema “S”, apenas aplicável à hipótese de *categorias econômicas que não tenham seu próprio subsistema de entidades de serviços sociais autônomas* –, e a modalidade que ora se propõe tem o precípua objetivo de contribuir para a sustentabilidade das empresas em geral e a empregabilidade das diferentes categorias profissionais.

Destarte, em se tratando de “atividade econômica preponderante que *não tenha entes de serviços sociais ou de formação profissional autônomos, vinculados a confederações, que lhes sejam próprias ou exclusivas*”, propõe-se que as empresas respectivas possam optar por aplicar integralmente ditos recursos em benefício dos seus trabalhadores e dependentes, aquilo que hoje recolhem ou que venham a recolher a título de contribuições para o Sistema “S”, na forma de custeio de *planos privados de assistência à saúde ou de programas de qualificação e treinamento profissional, em instituições credenciadas*.

Cabe ressalvar, preliminarmente, que certamente permanecem válidos e atuais os motivos que levaram à criação dos serviços sociais autônomos, assim como se mostra acorde com o sistema constitucional vigente a legislação que possibilitou o seu advento e sua atuação como entes de cooperação com o Estado, para o exercício de cujas funções se previu a arrecadação de contribuições.

Entretanto, o objetivo precípua desta Emenda arrima-se em superlativas razões de mérito e convencimento, máxime no cenário de crise macroeconômica suscitado pelo estado de calamidade decorrente da pandemia provocada pelo COVID-19.

Ocorre que, não obstante a inexistência de subsistemas “S” específicos, relativos à maioria das categorias econômicas, cumpre reconhecer a relevância histórica dos serviços sociais autônomos. A criação destes remonta, como é sabido, ao Estado Novo de Getúlio Vargas e à Carta de 1937, começando em 1942 e anos subsequentes pelos quatro entes sociais ditos “clássicos”: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, o Serviço Social da Indústria – SESI, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC e o Serviço Social do Comércio – SESC.

Cabe registrar que, com exceção do SENAI, cuja criação se deu via decreto, ficando sua implementação a cargo da CNI, os demais serviços sociais autônomos da época (SESI, SESC e SENAC), foram criados mediante autorização estatuída em lei para que as respectivas Confederações, a que estivessem vinculados, os criasse. Assim, após a Constituição de 1988, surgiram o SENAR (CNA), o SEST/CENAT (CNT), e, sem vinculação ao sistema sindical, foram ainda criados o SEBRAE (ex-CEBRAE), a APEX-Brasil, a ABDI e, mais recentemente, o SESCOOP.

CD/20462.35917-70

Sucessivos diplomas legais e atos regulamentares instituíram e regem ditas contribuições obrigatórias, referenciadas às correspondentes categorias econômicas, compreendendo as empresas do setor, ou agregadas a cada qual:

- **indústria** (SENAI/SESI - art. 4º do Decreto-Lei nº 4.048, de 1942; art. 1º do Decreto-Lei nº 6.246, de 1944; art. 3º do Decreto-Lei nº 4.936, de 1942, art. 3º do Decreto-Lei nº 9.403 de 1946; art. 45, “a”, do Decreto nº 494, de 1962; art. 48, “a”, do Decreto nº 57.375, de 1965);
- **transportes; comunicações; pesca** (art. 3º do Decreto-Lei nº 4.936, de 1942, art. 45, “a” do Decreto nº 494, de 1962; art. 3º do Decreto-Lei nº 9.403 de 1946; art. 48, “a” do Decreto nº 57.375, de 1965);
- **comércio** (SENAC/SESC: art. 4º do Decreto-Lei nº 8.621, de 1946; art. 29, “a”, do Decreto nº 61.843, de 1967; art. 3º do Decreto-Lei nº 9.853, de 1946);
- **micro e pequenas empresas; promoção de exportações; desenvolvimento industrial** (Sebrae, APEX-Brasil, ABDI: art. 8º, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei nº 8.029, de 1990);
- **agricultura** (SENAR: art. 3º, inciso I, da Lei nº 8.315, de 1991);
- **transporte rodoviário e transportadores autônomos** (SEST/SENAT: art. 7º da Lei nº 8.706, de 1993);
- **cooperativas** (SESCOOP: art. 10 da Medida Provisória nº 2.168-40, de 2001).

Sem embargo das justas e muitas ressalvas que emergiram, no passado recente, em artigos, pareceres de especialistas e matérias jornalísticas, que confrontam a estrutura de governança do Sistema, afetadas algumas gestões pela baixa rotatividade de administrações que se perpetuam no tempo, assomando inclusive suspeitas de nepotismo, desvio de recursos e corrupção, é forçoso reconhecer a importância da participação dos entes de serviços sociais em prol dos trabalhadores e suas famílias ou dependentes, seja no campo das prestações de cunho social e atividades culturais quanto, em particular, nas de treinamento e formação profissional.

Permanecem válidos e atuais, certamente, os motivos que levaram à criação dos serviços sociais autônomos, assim como se mostra acorde com o sistema constitucional vigente a legislação que possibilitou o seu advento e sua atuação como entes de cooperação com o Estado, para o exercício de cujas funções se previu a arrecadação de contribuições, aspectos estes recepcionados pela CF/1988, a exemplo da ressalva contida no art. 240, estando ademais sujeitas à prestação de contas (art.70, p.ún. da CRFB, c/c art. 5º, inciso V, da Lei nº 8.443/92).

Ocorre, porém, que – embora contribuindo para o Sistema S –, muitas das categorias econômicas diferenciadas, agregadas às principais para efeito dessa contribuição, não dispõem de uma estrutura organizada específica, de um serviço social autônomo exclusivo, para atender aos quadros das empresas que lhes são vinculadas, ou vinculadas aos entes federativos ou confederativos correspondentes.

Quando muito, são atendidas como agregadas às categorias principais, por suposta semelhança ou correlação de atividades, a exemplo do que se passa com muitos setores de serviços (saúde, tecnologia da informação, comunicação social etc.) que contribuem para a CNC e, por via de consequência, se relacionam com o subsistema SESC/SENAC.

As empresas enquadradas naquelas categorias contribuem financeiramente, há décadas, para os serviços sociais administrados pelo SESC/SENAC, aos quais têm carreado vultosas somas que poderiam reverter, em maiores proporções e melhores contraprestações, aos milhões de trabalhadores ou profissionais, vinculados a esses segmentos que compõem setores essencialmente diversos, quer na prestação ou disponibilização de serviços sociais, quer na capacitação profissional.

Entretanto, dita presença minoritária ou excludente das referidas categorias, diferenciadas das “clássicas”, vem frustrando de modo considerável as expectativas, porque, debalde, os segmentos de serviços e outros aguardam, no mais das vezes, sua inserção na gama de prioridades daquelas instituições, que hoje controlam a oferta desses benefícios aos trabalhadores que, efetivamente, não são vinculados às categorias próprias do comércio, não podem ser confundidas nem tratadas como expressão de “atividade comercial”.

Foi por tais razões que alguns setores, revestidos de peculiaridades incontestáveis e demandas próprias, lograram galgar o reconhecimento regulatório de sua autonomia organizacional de cunho social – a exemplo dos subsistemas SEST/SENAT, SENAR, SESCOOP, e até do SEBRAE – que surgiram em decorrência de demandas e objetivos específicos, apartados do binômio comércio e indústria, porque suas características, atributos, natureza e finalidades, não se confundem com os paradigmas e pressupostos mercadológicos que nortearam a construção do SESC/SENAC.

É evidente a distorção que se extrai do fato de uma série de setores econômicos contribuírem, normalmente com onerosos 2,5% incidentes sobre a folha de pagamentos de suas empresas, ou mesmo com a redução temporária de que cuida a vigente MP 932/20, para financiarem o Sistema “S”, a bem *de outros setores*, sem uma contrapartida correspondente. Indiretamente, esses recursos também custeiam a atuação das entidades sindicais de grau superior *de outros setores*, com expressivos recursos, ao tempo em que os setores sindicais sem Sistema “S” têm todo o desafio da arrecadação para financiar suas atividades institucionais.

Nossa proposta de emendamento tem aqui espaço e oportunidade, na linha de iniciativas legiferantes que buscam alternativas para alcançar melhor aproveitamento de recursos públicos (menos custos e mais resultados – que sejam estritamente de interesse das respectivas categoriais econômicas e laborais, diferenciadas do binômio comércio & indústria).

Enquanto não se puder contar, na maioria dos setores de atividades e das categorias econômicas, com entidades sociais específicas, originárias de suas bases patronal e profissional, para atender às necessidades sociais e de formação profissional em prol dos que labutam no setor, que se traduzem como demandas por programas de educação profissional, ou de saúde ou de proteção da empregabilidade, faz-se de todo recomendável flexibilizar a destinação dos recursos para objetivos que realmente visem ao bem-estar das classes laborais de que provieram tais recursos, e não em favor de outras, as quais, justamente por serem mais numerosas e tradicionais, não podem continuar sendo patrocinadas por segmentos menores.

Mas, em lugar de, na prática, extinguir a contribuição, o que poderá acarretar a redução gradual até a extinção do Sistema “S”, cuida-se, ao revés, de tornar *facultativas* as contribuições para o Sistema “S”, *apenas no caso de categorias econômicas que não tenham seu próprio subsistema de entidades sociais autônomas*.

Neste caso, as empresas respectivas poderiam optar por aplicar integralmente os recursos, aquilo que hoje recolhem ou que venham a recolher a título de contribuições para o Sistema “S”, em serviços ou ações de saúde suplementar, em benefício do trabalhador e de seus dependentes, ou em programas de formação e treinamento de seu capital humano, vinculado às empresas integrantes de categorias econômicas diferenciadas das tradicionais.

Assim, empresas de setores que possuem federações ou confederações, mas não têm um respectivo Sistema “S”, poderão converter os atuais 2,5%, sobre a folha de pagamento, ou as alíquotas reduzidas temporárias previstas no art. 1º da MPV 932/20, em benefício de seus trabalhadores. A folha salarial deverá considerar, como hoje ocorre, o total de remunerações sobre os quais incidem encargos previdenciários (ou seja, as verbas salariais).

Quanto à fiscalização do instrumento alvitrado, pode-se estabelecer que a empresa deverá comprovar mensalmente, através do eSocial, os pagamentos derivados desses benefícios ao trabalhador. Caso a empresa, em qualquer mês, fizer pagamentos desses benefícios em montantes inferiores à alíquota a que esteja obrigada (geralmente, 2,5% da folha, ou conforme estabelecidas no art. 1º da MP 932/20), deverá então recolher integralmente o valor para o sistema “S”, correspondente ao seu enquadramento no mês de referência, até como forma de sanção pela inadimplência.

São numerosas as vantagens que a alternativa proposta deverá trazer às empresas e aos trabalhadores e suas famílias ou dependentes, dentre as quais podemos citar:

- a aplicação dos recursos diretamente em favor do trabalhador;
- a aplicação eficiente e direta em questões que desoneram a atividade estatal, a exemplo da ameaçada manutenção de planos de saúde, que poderão até ter cobertura expandida com o programa;
- a manutenção dos setores, que atualmente dispõem efetivamente de seu Sistema “S”, com os recursos amealhados de suas respectivas empresas, necessários às suas atividades em prol das classes laborais correspondentes;
- o esvaziamento da discussão sobre a destinação (ainda que parcial) desse tributo ao custeio geral da Previdência Social, apenas para reduzir “rombo” nas contas públicas.

Este o sentido e conteúdo a que visa o presente emendamento.