



# **Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019**

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 40/2019

Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, que *“Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências”*.

## **I - Introdução**

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

*“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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”*.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que *“cabera a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”*.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“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 nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

#### **II - Síntese da medida provisória**

A Exposição de Motivos - EM nº 352/2019, do Ministério da Economia - ME, informa que os objetivos da Medida Provisória - MP nº 905, de 11 de novembro de 2019, são “estabelecer mecanismos que aumentem a empregabilidade, melhorem a inserção no mercado de trabalho e a ampliação de crédito para microempreendedores” e “gerar maior segurança jurídica em termos de verbas de participação nos lucros, de gorjetas e no índice de correção de débitos trabalhistas, simplificar e desburocratizar normas e racionalizar procedimentos que envolvam a fiscalização e as relações de trabalho”, com a expectativa de, “assim, criar oportunidades de trabalho e negócios, gerar renda, e promover a melhoria da qualidade de vida da população”.

A extensa MP nº 905/2019 está assim estruturada:

#### **CAPÍTULO I - DO CONTRATO DE TRABALHO VERDE E AMARELO**

*Beneficiários do Contrato Verde e Amarelo*

*Manutenção dos direitos dos empregados*

*Prazo de contratação*

*Pagamentos antecipados ao empregado*

*Jornada de trabalho*

*Benefícios econômicos e de capacitação instituídos pelo Contrato de Trabalho Verde e Amarelo*

*Rescisão contratual*

*Prioridade em ações de qualificação profissional*

*Quitação de obrigações para reduzir litígios*

*Seguro por exposição a perigo previsto em lei*

*Prazo para contratação pela modalidade de Contrato de Trabalho Verde e Amarelo*

#### **CAPÍTULO II - DO PROGRAMA DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO FÍSICA E PROFISSIONAL, PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO**

*Ações do Programa*

*Receitas vinculadas ao Programa*

*Conselho do Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho*

*Extinção de contribuição social*

#### **CAPÍTULO III - DO ESTÍMULO AO MICROCRÉDITO**

#### **CAPÍTULO IV - DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

#### **CAPÍTULO V - DAS ALTERAÇÕES NA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO**

*Armazenamento em meio eletrônico*

*Anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social*

*Falsificação de carteira de trabalho*

*Trabalho aos domingos*

*Embargo ou interdição*

*Redistribuição de aprovações burocráticas emitidas pelo extinto Ministério do Trabalho*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

*Atualização do valor das multas*

*Trabalho aos sábados em bancos*

*Simplificação da legislação trabalhista em setores específicos*

*Alimentação*

*Gorjetas*

*Descanso semanal*

*Harmonização de multas trabalhistas constantes de legislações esparsas*

*Juros em débitos trabalhistas*

*Participação nos lucros e prêmios*

**CAPÍTULO VI - DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**CAPÍTULO VII - DISPOSIÇÕES FINAIS**

Naquilo que é potencialmente relevante para a presente análise de impacto fiscal, a MP nº 905/2019:

- 1) estabelece benefício fiscal de tributos incidentes sobre a folha de pagamentos dos contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo;
- 2) institui a contribuição previdenciária sobre o valor do seguro-desemprego, cujo beneficiário passa a ser segurado obrigatório durante os meses de percepção do benefício;
- 3) estabelece a possibilidade de ingresso no Programa Seguro-Desemprego dos contratados na modalidade de Contrato de Trabalho Verde e Amarelo;
- 4) cria o Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho;
- 5) reestrutura o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado;
- 6) modifica a taxa de juros real dos débitos trabalhistas; e
- 7) amplia o alcance do Programa Especial do INSS.

Por fim, a cláusula de vigência da MP nº 905/2019 também apresenta relevância.

### **III - Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária**

O art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional, 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:

*“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 nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Em face desse comando, salienta-se que a análise dos requisitos constitucionais de urgência e relevância, que condicionam a edição de medidas provisórias, não integra o escopo da presente Nota Técnica. Sob essa delimitação, importa observar que, por exigência do art. 27, II, do Decreto 9.191/2019, a proposta de ato normativo submetida ao Presidente da República por Ministros de Estado – na hipótese de gerar despesa ou diminuir receita pública – deve demonstrar, em sua exposição de motivos, que atende aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do Novo Regime Fiscal (“teto de gastos”).

Passa-se, a seguir, à análise das medidas potencialmente relevantes em termos fiscais adotadas na MP nº 905/2019, como destacadas acima:

1) Benefício fiscal de tributos incidentes sobre a folha de pagamentos dos contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo:

O benefício tributário às empresas que contratarem na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo tem o objetivo de estimular a contratação nesta modalidade e corresponde à isenção das seguintes parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos desses contratados:

a) contribuição previdenciária prevista no art. 22, I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

b) salário-educação previsto no art. 3º, I, do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982;

c) contribuições sociais destinadas ao Sistema “S”.

A EM nº 352/2019 ME apresenta estimativa de redução de receita decorrente da desoneração fiscal concedida às empresas que contratarem na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo. De acordo com dados da Secretaria Especial da Receita Federal, a estimativa de renúncia fiscal para os próximos exercícios é a seguinte:

<b>Estimativa de Renúncia Fiscal</b>	
<b>Contrato Verde e Amarelo</b>	
<b>Ano</b>	<b>R\$ bilhões</b>
2020	1,15
2021	2,70
2022	3,62
<b>Total</b>	<b>7,47</b>

Fonte: EM 323/2019 ME.

Muito embora apresente a referida estimativa de redução de receita, a EM nº 352/2019 ME não expõe as premissas adotadas em tal exercício de estimação e seus fundamentos econômicos, de modo que se possa apreciar o grau de confiabilidade das previsões de renúncia fiscal de cada exercício.

2) Contribuição previdenciária sobre o valor do seguro-desemprego, cujo beneficiário passa a ser segurado obrigatório durante os meses de percepção do benefício:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

De acordo com a EM nº 352/2019 - ME, a desoneração temporária proposta será compensada por meio de aumento permanente de receita obtido com a instituição da contribuição previdenciária sobre os valores pagos aos beneficiários do seguro-desemprego, que poderão considerar o período de recebimento de seguro desemprego para fins de concessão de benefícios previdenciários. A estimativa de arrecadação apresentada pela EM nº 352/2019 - ME, já observando, em 2020, o princípio da noventena, expressa no art. 150, III, alínea b da Constituição Federal, que veda a cobrança de contribuição antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que a instituiu ou aumentou, é a seguinte:

<b>Aumento de Arrecadação Previdenciária</b>	
<b>Beneficiários do Seguro-Desemprego</b>	
<b>Ano</b>	<b>R\$ bilhões</b>
2020	1,92
2021	2,39
2022	2,48
<b>Total</b>	<b>6,79</b>

Fonte: EM 323/2019 ME.

Portanto, segundo a EM nº 352/2019 - ME, as receitas auferidas com a incidência da contribuição previdenciária sobre o seguro-desemprego mais que compensam a renúncia de receitas pela desoneração da folha de pagamentos no primeiro ano. Para os demais exercícios financeiros, deverá ser observado o disposto no art. 14, I, da Lei Complementar nº 101 (LRF), de 4 de maio de 2000, ou seja, por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, deverá ser demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa da receita e não afetará as metas de resultados fiscais.

A nova condição de segurado obrigatório do beneficiário do seguro-desemprego tem potencial de antecipar de forma relevante o início da percepção de aposentadorias de muitos trabalhadores no curto prazo, muito embora a consideração deste efeito não tenha sido mencionada na estimativa de receita líquida apresentada, para os exercícios de 2020, 2021 e 2022, decorrente da contribuição previdenciária instituída sobre o valor do seguro-desemprego.

3) Possibilidade de ingresso no Programa Seguro-Desemprego dos contratados na modalidade de Contrato de Trabalho Verde e Amarelo:

A possibilidade de ingresso no Programa Seguro-Desemprego dos contratados na modalidade de Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, desde que preenchidos os requisitos legais e respeitadas as condicionantes previstas no art. 3º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, aumenta potencialmente a despesa do benefício com esse contingente de novos trabalhadores, muito embora tal incremento não haja sido objeto de estimação na EM nº 352/2019 - ME.

4) Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho:



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

Nos termos da medida provisória, passam a ser receitas vinculadas ao novo Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho, pelo prazo de cinco anos, contado da data da realização do depósito na Conta Única do Tesouro Nacional, o produto da arrecadação de:

I - valores relativos a multas ou penalidades aplicadas em ações civis públicas trabalhistas decorrentes de descumprimento de acordo judicial ou termo de ajustamento de conduta firmado perante a União ou o Ministério Público do Trabalho, ou ainda termo de compromisso firmado perante o Ministério da Economia, observado o disposto no art. 627-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943;

II - valores relativos aos danos morais coletivos decorrentes de acordos judiciais ou de termo de ajustamento de conduta firmado pela União ou pelo Ministério Público do Trabalho; e

III - valores devidos por empresas que descumprirem a reserva de cargos destinada a pessoas com deficiência, inclusive referentes à aplicação de multas.

A vinculação de recursos ao novo programa, pelo prazo limitado de cinco anos para cada depósito efetuado na Conta Única, segue a atual política de tornar mais flexível a alocação de recursos orçamentários, minimizando seu impacto fiscal no médio prazo.

#### **5) Reestruturação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado:**

A reestruturação proposta contribui para maior oferta de recursos, por meio da ampliação do rol de agentes participantes do programa, e reduz os custos de intermediação, por meio de adoção de novas tecnologias de transação. Tais medidas tendem a reduzir a necessidade de alocação de recursos orçamentários, indicando impacto fiscal positivo no médio prazo.

#### **6) Modificação da taxa de juros real dos débitos trabalhistas:**

A redução da taxa de juros real, acima da inflação medida pelo IPCA-E, dos débitos trabalhistas, passando dos atuais 12% a.a. para o índice aplicado à caderneta de poupança, atualmente em 70% da meta para a SELIC, tem economia estimada, pela EM nº 352/2019 - ME, de R\$ 37,7 bilhões em cinco anos no custeio do conjunto das empresas estatais federais. Não há, no entanto, informação sobre a parcela desse total correspondente às empresas estatais federais dependentes, cujo custeio tem impacto fiscal direto.

#### **7) Ampliação do alcance do Programa Especial do INSS:**

A medida provisória amplia o alcance do Programa Especial instituído pela MP 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Tal programa tem o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS. Para a sua execução, foi criado o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidades do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB). O referido bônus é devido aos servidores federais ativos que estejam em exercício no INSS e concluírem a análise de processos do Programa Especial. A implementação e o pagamento do BMOB depende de autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação prévia, nos termos do § 1º do



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

art. 169 da Constituição Federal. Todavia, a exposição de motivos não faz nenhuma menção sobre o impacto orçamentário e financeiro dessa medida.

Vale ressaltar que, inicialmente, o Programa Especial foi limitado à análise dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal estivesse expirado até 18 de janeiro de 2019. O impacto financeiro e orçamentário da medida foi estimado em cerca de R\$ 100,4 milhões. Porém, em virtude do esforço empreendido pelos servidores do INSS que resultou numa redução do estoque de 1,1 milhão de requerimentos para 250 sem nenhum aumento de despesa, uma vez que os ajustes orçamentários destinados ao pagamento do BMOB demoraram a ser aprovados. Em consequência, o prazo inicial para análise dos processos foi alterado para 15 de junho de 2019 pela MP 891, de 5 de agosto de 2019, tendo como suporte o recurso aprovado e não utilizado.

Portanto, a ausência de estimativas de impacto fiscal ou de medidas compensatórias suficientes para assegurar sua plena neutralidade fiscal, acima apontadas, levam à conclusão de que não foram plenamente observadas na edição desta MP as normas orçamentárias e financeiras aplicáveis à esfera federal, em especial a LRF.

#### **IV - Considerações Finais**

Por fim, cumpre ainda salientar a flagrante impropriedade do inciso I do §1º do art. 53 da MP nº 905/2019, que condiciona a eficácia de vários de seus dispositivos a ato do Ministro de Estado da Economia que ateste sua *"compatibilidade com as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e aos dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias relacionados com a matéria"*. De fato, não há previsão constitucional de condição de tal natureza para o início da produção de efeitos fiscais decorrentes de lei, constituindo, com toda clareza, em mero artifício inadmissível visando contornar as exigências legais de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, quanto à adequação e compatibilidade financeira e orçamentária.

Brasília, 24 de novembro de 2019.

Mauro Antonio Órrego da Costa e Silva

Consultor de Orçamento