

Brasília, 17 de Março de 2016

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

Submetemos à consideração de Vossa Excelência minuta de Medida Provisória que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento; a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, para dispor sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga; e a Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa da União.

2. A primeira proposta visa disciplinar a utilização do saldo da conta vinculada e da multa rescisória, no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), como garantia de empréstimo consignado para empregados do setor privado.

3. Criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, o FGTS pôs fim ao estatuto da estabilidade, regido pela CLT, segundo o qual todo empregado que completasse dez anos de serviço não poderia ser dispensado, salvo por motivo de falta grave ou por dificuldades efetivamente comprovadas pela empresa. Dessa forma, constituiu-se como uma espécie de seguro (na forma de pecúlio) para o trabalhador por ocasião de demissão sem justa causa ou no ato de sua aposentadoria. Posteriormente, o Fundo assumiu outras funções sociais, em especial aquelas associadas ao financiamento habitacional, do saneamento básico e da infraestrutura urbana.

4. A autorização para desconto de prestações em folha de pagamento foi definida pela Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, com a finalidade de estimular o aumento do acesso ao crédito a juros mais baixos que os então vigentes, tendo em vista que o elevado custo dos empréstimos estava ligado ao risco potencial de inadimplência por parte dos tomadores. Assim, o desconto em folha diminuiria o risco de inadimplência nas operações, permitindo a substancial redução deste componente na composição das taxas de juros cobradas.

5. Os resultados são inequívocos: de um saldo total de pouco mais de R\$ 10 bilhões em janeiro de 2004, o estoque de crédito consignado passou a quase R\$ 273 bilhões em novembro de 2015, com crescimento médio anual da ordem de 30%. As taxas de juros médias têm se situado entre 25% e 30% ao ano (28,4% em nov/15). Significativamente inferiores a outras modalidades de crédito (120% ao ano para o agregado “Crédito Pessoal não consignado” em nov/15).

6. Contudo, uma maior abertura dos dados supracitados permite aferir que esse crescimento teve mais intensidade nos segmentos de servidores públicos e aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), relegando aos trabalhadores do setor privado um papel secundário na composição do estoque total.

7. Tem-se, portanto, que a fronteira de crescimento dessa modalidade de crédito depende, principalmente, do setor privado, que representa mais de 60% do total de salários. Um entrave a isso é o nível de inadimplência, historicamente acima do verificado no setor público e nos aposentados e pensionistas do INSS, em especial por conta da rotatividade no emprego.
8. A ocorrência de inadimplência no crédito com consignação em folha no setor privado tem origem na perda de vínculo empregatício. Um fator agravante, no Brasil, é a elevada rotatividade da mão de obra no mercado celetista. Segundo dado da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS-MTE), em 2013 (último dado disponível) a taxa de rotatividade foi de 43,4%, quando descontados os motivos ligados aos trabalhadores (falecimento, aposentadoria, transferência e demissão a pedido).
9. Sugere-se, então, a utilização parcial do saldo da conta vinculada e da multa rescisória do FGTS como garantia adicional contra inadimplência decorrente de perda de vínculo empregatício sem justa causa.
10. A medida reduz o risco de inadimplência associado à alta rotatividade de forma significativa, melhora o perfil de risco das operações de crédito e permite a ampliação dos empréstimos em linha com o que ocorreu nos outros segmentos. Ademais, possibilita a convergência, no médio prazo, das taxas médias de juros às praticadas para trabalhadores do setor público e para aposentados e pensionistas do INSS. A título de exemplo, a taxa média do crédito consignado do setor privado em nov/2015 era de 41,7% a.a, significativamente superior aos 26,3% a.a e 29,9% a.a observados no consignado para trabalhadores do setor público e para beneficiários do INSS, respectivamente. No cenário base, estima-se que a medida possa elevar, no médio prazo, o estoque atual do consignado privado em aproximadamente R\$ 17,0 bilhões.
11. Vale ainda destacar que caberá ao Conselho Curador do FGTS definir o número máximo de parcelas e a taxa máxima mensal de juros a ser cobrada pelas instituições consignatárias nas operações de crédito e à Caixa Econômica Federal, como agente operador do FGTS, definir os procedimentos operacionais necessários.
12. A urgência e relevância desta proposta justifica-se em razão da necessidade de alterar a composição do conjunto de operações de crédito das famílias de forma a minorar tempestivamente as consequências negativas da atual redução da atividade econômica.
13. Outra medida importante refere-se ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga – Seguro Obrigatório DPEM, de que trata a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991.
14. Nesse sentido, o presente projeto de Medida Provisória pretende viabilizar fundo que venha a custear indenização por morte, invalidez permanente ou a título de despesas de assistência médica e suplementares (DAMS), causada exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes, relativas ao Seguro Obrigatório DPEM.
15. O Seguro DPEM é similar ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não – Seguro Obrigatório DPVAT, que tem como principal característica diferenciadora em relação a outros seguros obrigatórios a cobertura universal, já que a indenização por danos pessoais é devida mesmo que o acidente envolva embarcação não identificada ou inadimplente. Assim, de forma similar ao DPVAT, tal seguro cumpre uma finalidade social, pagando indenizações de até R\$ 13.500,00 por morte ou invalidez permanente e de até R\$ 2.700 para despesas de assistência médica e suplementares (DAMS) para acidentados por embarcações.
16. Anteriormente, para pagamento envolvendo embarcação não identificada ou inadimplente, o seguro DPEM contava com o Fundo de Indenizações Especiais – FIE-DPEM,

fundo disciplinado pela Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP nº 128, de 5 de maio de 2005. Tal fundo era administrado pelo IRB-Brasil Re que, à época de sua criação, era ressegurador estatal monopolista.

17. Ocorre que com a desestatização do IRB-Brasil Re, o FIE-DPEM foi descontinuado, não havendo previsão quanto ao pagamento de acidentes envolvendo embarcação não identificada ou inadimplente. Nesse vácuo, em ações judiciais o Poder Judiciário tem atribuído a responsabilidade pela indenização às seguradoras que operam o seguro. Diante do crescente risco judicial, as seguradoras pararam de operar o DPEM. Este atualmente é ofertado apenas por uma seguradora, que já sinalizou que pretende abandonar a oferta do seguro. Ressalte-se que, sem oferta do seguro, nos termos do art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, não “se procederá à inscrição, nem se expedirá provisão de registro, termo de vistoria ou certificado de regularização de embarcação, sem a comprovação da existência do seguro, em vigor”. Tal previsão legal significa que, sem a oferta do seguro, potencialmente todas as embarcações do País estariam irregulares para uso.

18. Assim, a fim de viabilizar a continuidade ao Seguro DPEM e seu papel social como seguro com cobertura universal, propõe-se que seja criado fundo nos moldes do FIE-DPEM administrado pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, empresa pública criada, dentre outras finalidades, para a administração de fundos com características semelhantes ao FIE-DPEM. Ressalte-se que o fundo terá natureza privada e será custeado com parcela do prêmio arrecadado pelas seguradoras, não importando qualquer ônus ao poder público. Também altera-se o inciso II do art. 38 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a fim de que outros fundos de interesse da União, tal como o FIE-DPEM, possam vir a ser administrados pela ABGF futuramente sem a necessidade de alteração legislativa.

19. Altera-se também o art. 14 da Lei nº 8.374/1991 para prever que, caso não exista seguradora que ofereça o seguro em determinada situação, tornar-se-á sem efeito a exigência do DPEM para efeito de regularidade da embarcação. Esta previsão legal impedirá que eventual não oferta do seguro impeça o regular tráfego de embarcações.

20. A relevância das alterações relativas ao seguro de embarcações justifica-se pela supracitada finalidade social do Seguro Obrigatório DPEM. A urgência se justifica pela iminência de que nenhuma seguradora opere com o seguro, inclusive inviabilizando o regular tráfego de embarcações.

21. Por fim, a última medida apresentada dispõe sobre o instituto da dação em pagamento de bens imóveis de que cuida o inciso XI do art. 156 do Código Tributário Nacional – CTN, incluído pela Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001.

22. De acordo com a proposta, os créditos tributários inscritos em dívida ativa da União poderão ser extintos, nos termos do referido comando do CTN, mediante dação em pagamento de bens imóveis, a critério do credor, na forma desta Lei, desde que atendidas as seguintes condições:

I - a dação seja precedida de avaliação do bem ou bens ofertados, que devem estar livres e desembaraçados de quaisquer ônus, nos termos de ato do Ministério da Fazenda;

II - a dação abranja a totalidade do débito ou débitos que se pretende liquidar com atualização, juros, multa e encargos legais, sem desconto de qualquer natureza, assegurando-se ao devedor a possibilidade de complementação em dinheiro de eventual diferença entre os valores da dívida e o valor do bem ou bens ofertados em dação.

23. O projeto também dispõe que, caso o crédito que se pretenda extinguir seja objeto de discussão judicial, a dação em pagamento somente produzirá efeitos após a desistência da referida ação pelo devedor ou corresponsável e a renúncia do direito sobre o qual se funda a ação, devendo o devedor ou o corresponsável arcar com o pagamento das custas judiciais e honorários advocatícios.

24. Nesse sentido, a edição da medida tem por escopo a fixação de critérios e requisitos mínimos a serem observados pelos contribuintes para possibilitar a extinção do crédito tributário por meio da dação em pagamento de bens imóveis.

25. Tendo em vista que a avaliação do imóvel é um procedimento que requer etapas bastante detalhadas, de forma a garantir a satisfação do crédito tributário, mediante o exato cumprimento da obrigação, faz-se necessária a remessa de tal pormenorização à regulamentação pelo Ministério da Fazenda.

26. A relevância e a urgência desta medida decorrem, por um lado, da necessidade de regulamentar dispositivo previsto no CTN, de forma a ampliar as formas de satisfação do crédito tributário disponíveis aos contribuintes, que deixariam de satisfazê-lo com recursos que podem ser empregados na realização de seus negócios, melhorando sua condição de liquidez no atual cenário de incertezas econômicas. Por outro lado, a União se satisfaz não só com a extinção do crédito tributário, mas também com a extinção de cobranças judiciais que congestionam os tribunais do país. Por fim, leva à maior segurança jurídica nesta modalidade de extinção do crédito tributário.

27. Essas, Senhora Presidenta, são as razões que justificam a elaboração do projeto de Medida Provisória que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO
MIGUEL SOLDATELLI ROSSETTO