

Nota Técnica

**Número 115
Outubro de 2012**

A Desoneração da Folha de Pagamentos: Avaliar para não perder



A Desoneração da Folha de Pagamentos: Avaliar para não perder

O Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011, incluiu entre as principais medidas a desoneração da folha de pagamentos para um conjunto de bens especificados da indústria e para alguns serviços. Para os bens e setores beneficiados, foi suprimida a contribuição previdenciária patronal (CPP) de 20% sobre o valor da folha de pagamentos e, em seu lugar, foi criada uma contribuição de 1% ou 2% sobre a receita bruta de vendas, deduzidas as receitas de exportações. A fim de avaliar os impactos e resultados da medida, foi instituída a Comissão Tripartite de Avaliação da Desoneração da Folha, formada por representantes do governo federal, dos empresários e dos trabalhadores. A Comissão conta com um Grupo de Apoio Técnico, com representantes dos três segmentos - o DIEESE foi indicado pela representação das Centrais Sindicais. A Comissão teve a primeira reunião em agosto de 2012, quando iniciou os trabalhos.

Esta Nota Técnica sintetiza os principais aspectos da desoneração da folha e aponta questões que devem fazer parte da avaliação que será realizada pela Comissão Tripartite.

Antecedentes

O debate acerca da desoneração da folha começou a ganhar maior expressão nos anos 1990, em função de preocupações do governo com a crescente informalidade no mercado de trabalho e a fragilização do financiamento da Previdência Social. Setores empresariais também argumentavam que o “custo Brasil” e o peso da informalidade seriam justificativas para a promoção de reduções tributárias, inclusive dos encargos sociais.

Desde então, algumas mudanças na legislação caminharam em direção à desoneração dos encargos previdenciários incidentes sobre a folha. Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 permitiu que as contribuições sociais do empregador à seguridade social tivessem alíquotas ou bases de cálculos diferenciadas segundo a atividade econômica, intensividade do emprego de mão de obra, porte da empresa e condição estrutural do mercado de trabalho. Posteriormente, em 2003, a Emenda Constitucional nº 41 deu a autorização necessária para que a legislação pudesse ser alterada, substituindo a contribuição patronal sobre a folha por contribuição sobre a receita ou faturamento (ver Constituição Federal, artigo 195, § 12).

O tema voltou a ganhar destaque com as discussões do Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007 e, em 2008, com a proposta de reforma tributária apresentada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva¹. Materializada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233/2008, o escopo dessa reforma é bastante amplo. Os principais pontos da PEC 233/2008 são:

¹Ver ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos: uma solução à procura de problemas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 32, p. 9-36, 2009. RIBEIRO, J. A. C. et al. Desoneração de folha de pagamentos: breves lembretes e comentários. In RIBEIRO, A. C.; LUCHEZI JR, A.; MENDONÇA, S. E. A. (Orgs.). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília: Ipea; SINDIFISCO; DIEESE, 2011. Cap. 6, p. 105-120.

- a) unificação de diversos tributos federais (Cofins, PIS, Cide, contribuição social do Salário-Educação) num único Imposto sobre Valor Adicionado Federal, o IVA-F;
- b) incorporação da CSLL ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;
- c) cobrança do novo ICMS no estado de destino das mercadorias e serviços;
- d) desoneração do investimento e das exportações e;
- e) desoneração da folha de pagamento das empresas.

Especificamente quanto à desoneração da folha, a PEC 233 propõe a eliminação imediata da contribuição para o Salário-Educação (2,5% sobre a folha), que passaria a ser financiada por outros impostos. Além disso, a PEC 233 prevê a redução gradativa da CPP de 20% para 14%, ao longo de seis anos, mediante regulamentação por lei específica a ser examinada pelo Congresso Nacional após a aprovação da Emenda Constitucional.

Conforme a PEC 233, entre os tributos a serem incorporados a impostos, a CSLL (Contribuição Social do Lucro Líquido) e a Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) representam tributos destinados explícita e exclusivamente ao financiamento da Seguridade Social, conforme o artigo 195 da Constituição Federal. O PIS (Programa de Integração Social), por sua vez, visa financiar o seguro-desemprego, o que o caracteriza também como parte do orçamento da Seguridade. O mesmo pode ser dito da contribuição para o Salário-Educação. Por fim, os encargos sobre a folha de pagamento das empresas também se vinculam à sustentação da Seguridade. Portanto, a PEC 233/2008 propunha uma alteração da forma de financiamento da Seguridade Social, com a eliminação da previsão constitucional de contribuições vinculadas exclusivamente à proteção social e sua substituição por uma fração (38,8%) da arrecadação de impostos federais (Imposto de Renda, Imposto Sobre Produtos Industrializados e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal)².

A reforma, contudo, não prosperou no Congresso Nacional, como esperado pelo governo, e ainda encontra-se em tramitação.

Dante das dificuldades encontradas no encaminhamento de um projeto abrangente de reforma tributária, o governo federal, no mandato de Dilma Rousseff, passou a atuar na questão tributária com medidas específicas, mas que perseguem alguns dos objetivos que orientavam a proposta ampla do governo Lula. Pode-se mencionar como partes deste esforço a elevação dos limites de enquadramento no Supersimples, ações em relação à guerra fiscal (no que diz respeito à “guerra dos portos”³), discussões sobre os fundos de participação de estados e municípios. É importante ressaltar, todavia, que essas ações estão também fortemente ligadas a circunstâncias conjunturais, como a crise enfrentada pela indústria e o câmbio valorizado, que se somam e se sobrepõem a objetivos estruturais do governo, como a simplificação do sistema tributário e a desoneração dos investimentos.

² Ver DIEESE. *A proposta de reforma tributária do governo*. São Paulo, jun. 2008 (Nota Técnica, 69).

³ Alguns estados concediam redução de ICMS a produtos estrangeiros para atrair a movimentação de carga por meio de portos ou fronteiras. Como os produtos nacionais não contavam com taxas diferenciadas, a prática acarretava perdas de competitividade para a indústria nacional. A Resolução do Senado nº 72 de 2010, aprovada em abril de 2012, passou a estabelecer uma taxa única interestadual de 4% para o ICMS para produtos nacionais e importados, válida a partir de janeiro de 2013.

Nesse novo contexto de “reforma tributária fatiada”, a proposta de desoneração da folha foi discutida entre o governo e as centrais sindicais em reuniões promovidas em maio de 2011, no âmbito da Mesa de Negociação Permanente, coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República e contando com a participação das seis centrais sindicais reconhecidas oficialmente (CGTB, CTB, CUT, Força Sindical, NCST e UGT). Nas reuniões, foram expostas as linhas gerais das medidas em estudo no âmbito do governo federal⁴. A intenção do governo, com a medida, era enfrentar a perda de competitividade dos setores intensivos em mão de obra, atrair investimentos para eles, gerar empregos e induzir à formalização.

As linhas gerais da desoneração foram apresentadas naqueles encontros: substituição da CPP por uma contribuição sobre o faturamento ou as vendas, com alíquotas diferenciadas segundo o setor de atividade, que não incidiria sobre as exportações, mas gravaria as importações. Ainda que a intenção fosse de que a substituição entre os tributos fosse neutra em seus efeitos para a arrecadação previdenciária, o governo declarou que a medida iria prever uma garantia de manutenção das receitas da Previdência com recursos do Tesouro Nacional.

O governo declarou não dispor de uma posição definitiva sobre a forma de implantação da medida (de uma vez ou gradualmente), sobre o ritmo de reduções nas alíquotas, a extensão setorial e, principalmente, as alíquotas da nova contribuição. Na ocasião, os representantes das centrais manifestaram unanimemente a preocupação quanto a uma possível deterioração do sistema de financiamento da Seguridade Social e da Previdência Social em particular, bem como exteriorizaram dúvidas quanto à eficácia da medida diante da situação de perda da competitividade provocada pelas altas taxas de juros e pela apreciação do câmbio. Em função da preocupação com os impactos no emprego, decorrentes da perda de competitividade da produção industrial brasileira diante dos concorrentes importados, porém, os representantes das centrais não rejeitaram a proposta, mas solicitaram que a implantação da medida fosse monitorada. Ficou acertado, então, entre governo e centrais, que a implementação da desoneração seria acompanhada por um grupo técnico tripartite, cuja finalidade seria a de avaliar os impactos da medida.

Entretanto, a partir de então houve descontinuidade no processo de discussão entre o governo e as centrais sindicais em torno do assunto. Assim, o lançamento do Plano Brasil Maior, em agosto de 2011, foi acompanhado por críticas de lideranças sindicais quanto à ausência de prévia discussão dos detalhes das medidas, em especial da desoneração. As maiores dúvidas e preocupações externadas pelos sindicalistas à imprensa continuavam referindo-se ao financiamento da Previdência Social e aos direitos dos trabalhadores⁵.

⁴ SINDICATO DOS BANCÁRIOS DE SÃO PAULO. Governo apresenta plano de desoneração da folha. *Notícias*, São Paulo, 15 maio 2011.

⁵ PLANO Brasil Maior sai e desonera folha de salários. Valor Online, 02 ago. 2011. Disponível em: http://www.valoronline.com.br/impresso/primeira-pagina/3021/465473/plano-brasil-maior-sai-e-desonera-folha-de-salarios?utm_source=newsletter&utm_medium=manha_02082011&utm_campaign=informativo

A desoneração da folha

As medidas anunciadas no lançamento do Plano Brasil Maior, segundo o governo, visam ao estímulo ao investimento e à inovação, à promoção do comércio exterior e à defesa da indústria e do mercado interno⁶. Articulado a este último objetivo, o governo suprimiu a CPP incidente sobre a folha de pagamentos e instituiu uma contribuição sobre a receita bruta das empresas, inicialmente para um pequeno grupo de setores industriais e de serviços, posteriormente ampliado para quase a totalidade da indústria e vários segmentos dos serviços.

Desde janeiro de 2012, houve a seguinte evolução em termos de ampliação setorial da desoneração, com as respectivas normas legais:

Vigorando a partir de 1º de janeiro de 2012, a Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011, desonerou a folha da indústria de confecções e artefatos de couro e calçados e os setores de serviços de tecnologia da informação (TI) e de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Inicialmente, as alíquotas de incidência da nova contribuição foram fixadas em 1,5%, com exceção do setor de TI e TIC, tributado em 2,5%.

Com efeitos a partir de 1º de agosto de 2012, a Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012⁷, aumentou para 14 o número de setores beneficiados pela desoneração, com a inclusão de têxtil, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aeronáutico e bens de capital, mecânico, *call center*, *design houses*⁸ e hotéis. A Lei também reduziu as alíquotas da nova contribuição compensatória para 1%, no caso de produtos industriais, e a 2%, para os setores de serviços englobados na medida.

Em janeiro de 2013, conforme a Lei 12.715, passarão a ser desoneradas as folhas das empresas prestadoras de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros, inclusive internacional (passam a recolher 2% sobre a receita bruta), aéreo, marítimo, transporte interior (hidrovias) e navegação de apoio marítimo e portuário (alíquota de 1%). Também será desonerada, no início de 2013, uma série de outros produtos industriais plásticos, têxteis e de material de transporte.

Também para ter efeito em janeiro de 2013, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 582, de 20 de setembro de 2012, contemplando com a desoneração outros 25 segmentos da indústria. Fazem parte deste grupo a produção de aves, suínos e derivados; pescado; pães e massas; fármacos e medicamentos; equipamentos médicos e odontológicos; bicicletas; pneus e câmaras de ar; papel e celulose. Com isso, passariam a 40 os setores que teriam a folha de salários desonerada⁹.

A desoneração altera os incisos I e III do artigo 22 da Lei 8.212, de 1991, que estabelecem a Contribuição Previdenciária Patronal de 20% sobre a folha de pagamento. Em troca da supressão da contribuição sobre a folha, as empresas passam a recolher uma contribuição sobre a receita bruta de vendas, excluídas as receitas de exportação.

⁶ Governo Federal. Para ler toda a regulamentação do Plano Brasil Maior, ver o site <http://www.brasilmaior.gov.br/conteudo/14>.

⁷ Conversão da Medida Provisória nº 563, de abril de 2012, ampliando o Plano Brasil Maior.

⁸ Empresas que elaboram projetos de circuitos eletrônicos integrados.

⁹ GOVERNO amplia incentivo de olho na inflação. *Valor Econômico*, São Paulo, cad. A3, p. 14, 15 e 16 set. 2012.

No caso dos setores de serviços (TI, TIC, hotéis, transportes), a medida abrange todas as empresas classificadas em tais setores. O mesmo não ocorre em relação à indústria, pois a desoneração refere-se aos produtos industriais listados nos instrumentos legais, com referência aos códigos da Tabela de Incidência do Imposto sobre o Produto Industrializado (TIPI). Portanto, pode haver situações em que uma mesma empresa industrial produza itens desonerados e não desonerados da CPP. Neste caso, a contribuição substitutiva incide sobre a parcela da receita bruta gerada pela venda dos produtos listados, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, bem como a receita de exportações. E, para os produtos não abrangidos pela desoneração, é mantida a contribuição patronal sobre a folha na proporção da receita bruta gerada por eles. Então, por exemplo, se uma empresa tiver 50% da receita bruta derivada de produtos listados como desonerados, a alíquota da nova contribuição incide sobre a metade da receita bruta, mantendo-se a tributação de 20% da CPP sobre 50% do valor da folha de salários.

Vale destacar que a desoneração por produto não só torna complexo o processo de apuração do tributo a ser recolhido pelas empresas industriais, como dificulta a estimativa ou mensuração de seus efeitos. Além disso, há que se considerar que a desoneração por produto irá tornar mais difícil a fiscalização do correto recolhimento dos encargos e tributos.

Segundo a Lei 12.715, a desoneração somente vale para empresas que obtenham 5% ou mais de sua receita bruta com a venda dos produtos incluídos na medida ou que se enquadrem nos setores de serviços mencionados. Além disso, foi instituída a obrigatoriedade de retenção de 3,5% do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de contas, no caso de contratação de empresas terceirizadas de cessão de mão de obra nos setores que contribuirão com alíquota de 2% (TI, TIC, *call center*, hotéis e transporte rodoviário coletivo).

Cabe ainda frisar que a vigência dessa desoneração está limitada a 31 de dezembro de 2014.

Comissão Tripartite da Desoneração da Folha- CTDF

A Lei 12.547 dispôs sobre a criação de uma “comissão tripartite, com a finalidade de acompanhar e avaliar a implementação das medidas de que tratam os arts. 7º a 9º, formada por representantes dos trabalhadores e empresários dos setores econômicos neles indicados, bem como do Poder Executivo Federal”. A regulamentação desta Comissão (CTDF), dada pelo Decreto Interministerial 7.711, de 03 de abril de 2012, indica, no artigo 2º, os aspectos a serem considerados no acompanhamento e na avaliação: “efetividade da desoneração tributária da folha de pagamentos nos setores beneficiados, com base nos seus impactos econômicos, podendo considerar a geração de emprego e renda, a formalização do trabalhador, a competitividade, a arrecadação tributária, o desenvolvimento setorial, a capacitação e a inovação tecnológica”.

A comissão é formada por 18 membros titulares, sendo seis de cada bancada, representando o governo federal, empresários e trabalhadores, com igual número de suplentes. Além disso, a lei diz que os setores econômicos beneficiados pela desoneração terão participação na CTDF.

O Decreto 7.711 também determina que a CTDF terá a assessoria de um Grupo de Apoio Técnico, composto por seis representantes de ministérios, um de organização empresarial e um de organização dos trabalhadores, todos com direito à suplência.

A Comissão foi constituída e, em agosto de 2012, houve reunião de instalação do grupo, ocasião em que foi estabelecida uma sequência de encontros, inclusive do Grupo de Apoio Técnico, para produzir os primeiros estudos dos impactos da desoneração.

Apesar de não ter avaliado os efeitos da desoneração sobre os setores incluídos na primeira etapa da desoneração, o que supostamente serviria como um piloto para decidir sobre uma extensão da medida, a Comissão, ao acompanhar e avaliar a efetividade da desoneração, com base nos impactos mencionados, deverá examinar e dar respostas a algumas questões levantadas pela literatura sobre o assunto. Algumas destas questões são indicadas a seguir.

Desoneração e competitividade

Uma das alegações para justificar a desoneração é a necessidade de elevar a competitividade dos produtos nacionais diante dos concorrentes no mercado internacional, pela redução dos custos com encargos sociais, considerados relativamente altos. Este diagnóstico tem como fundamento básico a visão de que, internacionalmente, o custo do trabalho no Brasil é muito alto e, portanto, compromete a competitividade.

Segundo o Escritório de Estatísticas do Trabalho do Departamento do Trabalho do Governo dos EUA, o gasto médio com o denominado “seguro social” em relação ao total de compensações aos empregados situa-se em níveis comparáveis aos de alguns países desenvolvidos e acima do verificado em concorrentes diretos do país no mercado internacional¹⁰. No entanto, o indicador mais relevante para a competitividade é o custo total horário do trabalho manufatureiro, que já inclui o gasto com “seguro social”. Em 2010, o custo total manufatureiro no Brasil era o sétimo menor, entre um conjunto de 34 países que incluem concorrentes, como a Argentina, Coreia do Sul, alguns países do Leste Europeu e os países desenvolvidos¹¹. Cabe destacar que essas estatísticas são expressas em dólar e, consequentemente, refletem a forte apreciação do real diante da moeda norte-americana.

Portanto, um dos pontos a ser discutido será o efeito da medida sobre a competitividade da produção nacional, tanto nos mercados externos quanto no mercado interno.

A desoneração da folha visa, na perspectiva do governo, contribuir para maior competitividade externa dos produtos brasileiros pela exclusão das receitas de exportação da base de cálculo da nova contribuição. Com isso, as exportações deixam de ter nos custos de produção a CPP, sem sofrerem a tributação compensatória. Ou seja, há uma redução total do custo com o encargo patronal sobre a folha na produção para exportação.

¹⁰ LUCHIEZI JR., A. Inconsistências da proposta de desoneração da folha de salários. *Tributação em Revista*, Brasília, ano 17, n. 59, abr-jun. p. 22, 2011, “Gastos com seguro social = aposentadoria e pensão por invalidez; seguro saúde; seguro de garantia de renda e licença por doença; seguro de vida e por invalidez acidental; acidentes de trabalho e compensações por doença; outras despesas da Seguridade Social; impostos líquidos de subsídios sobre folhas de pagamento” (LUCHIEZI, 2011, p. 22.).

¹¹ Ver dados do International Comparisons of Hourly Compensation Costs in Manufacturing, do Bureau de Estatísticas do Trabalho dos EUA, especialmente a tabela em ftp://ftp.bls.gov/pub/suppl/ichcc.ichccaeuppt1_2.txt

De outro lado, a venda de produtos importados no mercado interno passa a ser tributada pela nova contribuição, de 1% sobre o valor do produto industrial listado na lei. O efeito, mesmo que pequeno, visa contribuir para a competitividade dos produtos nacionais diante dos importados no mercado interno. O efeito dessa tributação às importações adiciona-se ao efeito líquido da substituição da CPP sobre a folha pela contribuição sobre o faturamento, que já terá representado redução de custos para as indústrias nacionais.

Ainda assim, cabe considerar que a competitividade industrial é resultante de vários fatores, entre os quais podem ser citados a taxa de câmbio, a taxa de juros, o acesso à tecnologia e a recursos de capital.

Efeitos na formalização dos empregos

Outro argumento utilizado para justificar a desoneração é o do estímulo à formalização dos vínculos de emprego, ao reduzir o custo do registro do emprego em Carteira de Trabalho.

A relação entre encargos sociais e formalização tem sido bastante discutida na sociedade e nos meios científicos. Para alguns autores, o elevado peso dos encargos sociais sobre o emprego formal estimularia o estabelecimento de vínculos informais de trabalho e seria contraproducente até mesmo para a arrecadação previdenciária. Uma redução dos encargos sobre o emprego formal até certo ponto estimularia a formalização e ainda contribuiriam para uma elevação da arrecadação de tributos a um ponto máximo.

No entanto, outros autores contestam a tese de que a redução dos encargos sobre a folha levaria a uma migração de empresas e trabalhadores do segmento informal para o formal, pois ela pressupõe haver uma continuidade entre tais segmentos. Ao contrário, demonstram estes autores que o mercado de trabalho é segmentado e que esta transição entre o informal e o formal não é tão fácil de ocorrer. Portanto, a formalização dependeria, sobretudo, de outros fatores, como a dinâmica econômica e políticas voltadas especificamente para a formalização de pequenos empreendimentos informais e de inclusão previdenciária para trabalhadores autônomos e microempreendedores. Aliás, desde a primeira metade da década de 2000, ou seja, bem antes da implementação da medida de desoneração, tem aumentado de maneira contínua e intensa no Brasil a “formalização” do trabalho, com aumento do peso dos trabalhadores registrados e a diminuição da proporção dos empregados sem carteira e dos trabalhadores autônomos.

No caso da desoneração contida nas Leis 12.546 e 12.715, vale destacar que beneficiará empresas enquadradas no regime de lucro presumido ou lucro real, já que as empresas enquadradas no Supersimples já não recolhem a CPP sobre a folha. Portanto, as empresas beneficiadas pela medida têm maior porte e outras características comerciais e operacionais que favorecem a formalização dos vínculos, inclusive pela maior exposição à fiscalização do trabalho. Portanto, trata-se do segmento de menor probabilidade de contratar diretamente assalariados sem o devido registro em carteira. Mesmo que as empresas beneficiadas contratem trabalhadores como pessoa jurídica e, por isso, evitem o recolhimento de CPP sobre esses vínculos não registrados, esse tipo de contratação deve ser residual no

universo abrangido. Isso, além de outras considerações, reforça a ideia de que a desoneração terá pouco efeito na formalização dos empregos.

Desoneração e arrecadação previdenciária

A receita da contribuição previdenciária patronal para o Regime Geral de Previdência Social incidente sobre a folha de salários alcançou, em 2011, a cifra aproximada de R\$ 106,8 bilhões, correspondendo a 44,1% de todas as receitas do Regime¹². Esses números dão uma ideia da importância da discussão da desoneração para o financiamento da Previdência Social e, portanto, da Seguridade Social.

Para que a substituição da contribuição sobre a folha por uma contribuição sobre a receita bruta de vendas não afetasse negativamente a arrecadação previdenciária, a contribuição sobre a receita deveria ser alta o suficiente para compensar a supressão daquela sobre a folha. Isso poderia ser feito inclusive com a diferenciação de alíquotas de modo a que fossem mais elevadas para os setores em que a folha de pagamento representa parcela maior da receita de vendas, ou seja, para os setores intensivos em trabalho. De fato, as alíquotas são diferenciadas em duas, mas isso não resolve a questão dos efeitos na arrecadação previdenciária.

Em abril, ao anunciar a ampliação da desoneração para 14 setores, o governo federal indicava que as alíquotas da nova contribuição em 1% e 2% seriam bem menores do que as alíquotas neutras, que variariam de 1,87%, para a indústria de material plástico, a 6,67%, para as *Design Houses*. As estimativas divulgadas naquele momento indicavam que, para estes setores, a renúncia fiscal seria de aproximadamente R\$ 7,2 bilhões ao ano¹³. Já a Anfip estimou em R\$ 7,06 bilhões a perda de arrecadação previdenciária em 2012, para os setores incluídos na Lei 12.546/2011, com as alterações da MP 563/2012¹⁴.

Além de as alíquotas nominais da nova contribuição terem sido fixadas em patamares inferiores aos das alíquotas neutras, o estudo da Anfip alerta para o fato de que a arrecadação de contribuições sobre a folha é muito mais efetiva do que a da arrecadação sobre o faturamento, neste caso, tomando como exemplo a Cofins. Ou seja, uma alíquota nominal sobre as vendas ou o faturamento, na verdade, se converte em alíquotas efetivas menores, comparativamente ao que ocorre com a contribuição sobre a folha.

No anúncio da MP 582, em setembro de 2012, o Ministro da Fazenda informou que a ampliação da desoneração, a partir de 2013, significará uma redução de R\$ 12,830 bilhões de arrecadação previdenciária, já considerando a contribuição sobre as vendas, o que corresponde a 0,26% do PIB de 2013 (R\$ 4,9 trilhões). Considerados todos os setores já beneficiados pela desoneração, as empresas deixarão de recolher R\$ 21,57 bilhões para o

¹² BRASIL. Ministério da Previdência Social. Desoneração da folha de pagamentos. Brasília, DF, 2012. Apresentação 186^a CNPS 02 08 2012.

¹³ BRASIL. Plano Brasil Maior 2011/2014: *inovar para competir: competir para crescer*. Brasília, 2012. Conjunto de medidas: 03/04/2012. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.gov.br>>

¹⁴ ANGHELINI, A. N. et al. Desoneração da folha de pagamentos: oportunidade ou ameaça?. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2012. 99 p.

INSS, mas serão tributadas no faturamento em R\$ 8,74 bi. Para 2014, o impacto líquido da desoneração foi estimado pelo Ministro em R\$ 14,11 bilhões¹⁵.

Segundo o Ministério da Fazenda, no caso do setor industrial, a contribuição sobre a folha de pagamentos seria de 15,07 bilhões e, com a nova medida de contribuição sobre o faturamento (1% ou 2%), cai para R\$ 5,97 bilhões, o que acarreta uma desoneração para o setor de R\$ 9,1 bilhões. O mesmo vale para o setor serviços, cuja desoneração será de R\$ 1,58 bilhão, e para transportes, de R\$ 2,15 bilhões.

É importante destacar que a Lei 12.546 prevê, no inciso IV do artigo 9º, que “a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o artigo 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”. A MP 563 dispõe que esta compensação será regulamentada por “ato conjunto da Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Instituto Nacional do Seguro Social - INSS”.

O Governo Federal enviou ao Congresso, no final de agosto, o PLOA 2013 (Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2013) contendo uma previsão de gasto de R\$ 15,22 bilhões a título de compensação ao Fundo do RGPS¹⁶. Ainda assim, há preocupações de especialistas e representantes de entidades ligadas ao assunto sobre a ameaça de que a desoneração contribua para a fragilização das bases de financiamento da Previdência Social e da Seguridade como um todo.

Outro aspecto da questão está relacionado à associação da tributação com os ciclos econômicos. Considera-se a folha de pagamentos uma base tributária mais estável do que o faturamento, pois este responde mais a movimentos dos ciclos econômicos em comparação com aquela. Ou seja, em períodos de desaceleração econômica, o faturamento diminui mais intensamente do que a folha de pagamentos; e, em momentos de aquecimento econômico, o faturamento tende a se elevar de modo mais forte do que a folha. Este aspecto pesa contra a tributação sobre o faturamento. Por outro lado, no longo prazo, a mudança de base de arrecadação da folha para o faturamento permitiria a captação dos ganhos de produtividade pela Previdência Social, já que o aumento do faturamento tende a ser maior do que o dos salários.

Efeitos no sistema tributário

Uma das características mais evidentes do atual sistema tributário brasileiro é sua iniquidade, como foi oficialmente reconhecido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social em 2010¹⁷. O peso dos tributos é maior para as famílias de menor renda e diminui na medida em que a renda das famílias aumenta. Segundo estudo realizado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), os 10% das famílias de menor renda dedicavam

¹⁵ Ver nota 8, acima.

¹⁶ UNIÃO tem mais R\$ 10 bi para desonerar folha. Valor Econômico, São Paulo, cad. A3, 13 out. 2012.

¹⁷ BRASIL. Presidência da República. *Indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional*. 2. ed. Brasília: Presidência da República; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2011. (Relatório de Observação n. 2).

32% desta renda para o pagamento de tributos, enquanto os 10% de famílias de maior renda despendiam 21% com este item de gasto¹⁸. Esta característica regressa do sistema decorre principalmente do grande peso dos impostos sobre o consumo, em detrimento da tributação sobre a renda e o patrimônio.

Considera-se que a contribuição previdenciária tem um efeito neutro sobre a renda, já que ela se eleva proporcionalmente ao salário. Uma contribuição sobre o faturamento, ao contrário, sendo incluída no preço dos bens e serviços comercializados, será repassada aos consumidores. Por isso, teme-se que a substituição de uma contribuição sobre a folha por uma contribuição sobre o faturamento signifique a troca de um tributo neutro por um tributo regressivo e, por isso, venha a agravar o caráter iníquo do sistema tributário.

Assim, a Comissão deverá se debruçar sobre este aspecto da medida, tendo em vista que o país precisa manter uma trajetória de redução das desigualdades sociais.

Conclusão

Este texto buscou recuperar sinteticamente o processo de discussão recente sobre a desoneração da folha de pagamentos, as características da forma de desoneração que está em vias de ser implementada no país e indicar questões que farão parte dos trabalhos de acompanhamento e avaliação da medida.

O anúncio das medidas no âmbito do Plano Brasil Maior teve como contexto a corrosão da competitividade internacional dos produtos brasileiros, que afetava principalmente a indústria. Em grande medida, este problema se deve a uma conjuntura de crise internacional, que acirra a competição entre empresas e países pelos mercados globais. Mas, sobretudo, é um efeito da taxa de câmbio extremamente valorizada, em termos históricos e, em particular, ao longo de 2011 e parte deste ano. Aparentemente, o governo está satisfeito com o movimento recente de desvalorização do real, que passou de um patamar de R\$ 1,55 por dólar, no final de julho de 2011, para algo em torno de R\$ 2,04, passados 12 meses, e não pretende tomar medidas adicionais para alcançar um valor mais adequado para o câmbio, além de esperar os efeitos da redução da taxa de juros. Também o diferencial de juros reais do país em relação ao exterior põe em desvantagem a produção nacional.

Apesar da continuidade da crise nos países desenvolvidos, notadamente na zona do euro, a taxa de câmbio se desvalorizou em 27%, entre julho de 2011 e abril de 2012. A taxa básica de juros, por sua vez, também foi reduzida. Ou seja, nesse período, ocorreram duas mudanças importantes que tendem a recompor a capacidade da indústria brasileira de exportar e de competir em melhores condições no mercado interno.

Mas a agenda da desoneração está também conectada a uma série de outras discussões e propostas em curso. Cabe mencionar que, no âmbito do próprio Plano Brasil Maior, há uma série de propostas que visam reduzir custos, inclusive do trabalho, e alcançar outras desonerações, beneficiando as empresas. No Congresso Nacional, por sua vez, tramitam

¹⁸ SILVEIRA, F. G. et al. Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda no Brasil? observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, A. C.; LUCHEZI JR, A.; MENDONÇA, S. E. A. (Orgs.). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília: Ipea; SINDIFISCO; DIEESE, 2011. Cap. 2. p. 24-63.

propostas que visam dar maior flexibilidade aos empresários na contratação de pessoal, inclusive terceirizados. O discurso governamental tem sido o de desoneraçõar sem reduzir os direitos trabalhistas e a proteção social¹⁹. No entanto, os trabalhadores precisam estar atentos para o conteúdo das propostas em debate, pois as alterações na regulamentação podem ter impactos negativos muitas vezes de difícil visualização pela sociedade.

Os impactos das medidas de desoneração da folha sobre o financiamento da Seguridade Social e, em específico, da Previdência Social devem ser monitorados e muito bem avaliados. A mudança da forma de financiamento da Seguridade pode reforçar o discurso do “déficit” da Previdência, que embala propostas para restringir o acesso aos benefícios. A complexidade da substituição do encargo sobre a folha pela contribuição sobre as receitas por produto beneficiado torna ainda mais difícil o acompanhamento do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos fiscais da Receita. Também as estimativas de renúncia fiscal devem ser bem analisadas para impedir perdas de recursos para a Seguridade Social.

Por fim, resta avaliar os custos e benefícios da medida com base na experiência concreta da desoneração em curso. Neste sentido, há que se considerar se a desoneração tem gerado benefícios para todas as camadas sociais, e não apenas para o setor empresarial. Afinal, o Estado abre mão da arrecadação previdenciária e usa recursos do Tesouro para cobrir tal renúncia fiscal, visando gerar redução de custos de produção para as empresas privadas, sem que tenha sido exigido delas quaisquer condicionalidades ou contrapartidas, em especial no que se refere à manutenção e geração de empregos e de trabalho decente.

¹⁹ BRASIL. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de anúncio de novas medidas do Plano Brasil Maior e instalação dos Conselhos Setoriais de Competitividade - Brasília/DF - 03/04/2012 às 14h10. “Eu quero enfatizar que, com essa medida, o governo enfrenta, junto com as empresas, o desafio da redução do custo salarial, mas em um formato totalmente diverso do que vem sendo adotado pelos países desenvolvidos. Aqui, o ônus dos ajustes não recai sobre os trabalhadores. Repito, vamos reduzir o custo do trabalho sem retirar direito dos trabalhadores e sem reduzir salários. Porque trabalhadores protegidos e com bons salários são a base de um mercado interno em expansão. Não é possível haver um tratamento para o trabalho sem nós pensarmos também na questão grave do custo de capital.” <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-novas-medidas-do-plano-brasil-maior-e-instalacao-dos-conselhos-setoriais-de-competitividade-brasilia-df>. Visitado em 26/06/2012.

DIEESE DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidenta: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Vice-presidente: Josinaldo José de Barros

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Secretário: Antônio de Sousa

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Edson Antônio dos Anjos

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo: Alberto Soares da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

Diretora Executiva: Neiva Maria Ribeiro dos Santos

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: José Carlos Souza

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Diretor Executivo: João Vicente Silva Cayres

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretor Executivo: José Bittencourt Barreto Filho

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

Diretor Executivo: Roberto Alves da Silva

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

Diretor Executivo: Luis Carlos de Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Direção técnica

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico

Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento

José Silvestre Prado de Oliveira – coordenador de relações sindicais

Nelson Karam – coordenador de educação

Rosana de Freitas – coordenadora administrativa e financeira

Equipe técnica

Clóvis Scherer (responsável)

Frederico Melo

Bianca Briguglio

Fiorella Machiavello

Equipe de revisão técnica

Adhemar Mineiro

Henrique Jäger

Max Leno de Almeida

Paulo Jäger