



Nota Técnica

Número 145– junho 2015

O Projeto de Lei 863/2015 e as Mudanças na Desoneração da Folha

O Projeto de Lei 863/2015 e as mudanças na desoneração da folha

O governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 863/2015 (PL 863) alterando a legislação relativa à política de desoneração da folha de pagamento¹. A mudança na desoneração da folha foi inicialmente apresentada como Medida Provisória, mas em virtude de reação contrária expressa pelo Presidente do Senado, foi retirada e convertida em Projeto de Lei sem alterações em seu conteúdo. As mudanças propostas visam reduzir a renúncia fiscal associada à política de desoneração da folha, mas podem gerar efeitos nas decisões das empresas quanto ao nível e formalização do emprego, bem como quanto aos salários.

A iniciativa faz parte do conjunto de medidas de ajuste fiscal que o governo busca implementar desde o final de 2014 e que visa gerar um superávit primário de 1,2% do PIB em 2015, revertendo o déficit de 0,6% do PIB verificado no ano passado. As medidas incluem a revisão de regras de acesso ao seguro-desemprego, ao abono salarial, e aos benefícios de pensão por morte, a eliminação de outras desonerações tributárias, o aumento de impostos, o corte em despesas correntes e em investimentos públicos e o fim dos repasses do Tesouro ao BNDES, entre outras.

O PL 863 altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que define em seus artigos 7º e 8º os setores, atividades econômicas e produtos aos quais a desoneração se aplica. A lei prevê a substituição da contribuição previdenciária que incide sobre a folha de salários com a alíquota de 20% (a Cota Patronal), por uma Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta, com alíquotas de 1,5% e de 2,5%, conforme o setor ou o produto. Posteriormente, as alíquotas foram reduzidas para 1% e 2%, vigentes até o presente momento. Pela Lei nº 12.546/2011, a substituição tem caráter obrigatório para as empresas enquadradas nessa política.

No início da vigência da desoneração da folha, em 2012, estimava-se que a lei atingia 870 mil trabalhadores, enquanto em novembro de 2014 já seriam cerca de 13,4 milhões de trabalhadores, o que indica a importância da discussão e análise das mudanças propostas. Esta Nota Técnica discute as possíveis repercussões do PL 863 no mercado de trabalho e na arrecadação previdenciária, se vier a ser aprovado sem alterações. Neste estudo, a Cota Patronal para financiamento da previdência será chamada de Contribuição Previdenciária sobre a Folha (ou CPSF); e a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta será identificada por CPRB.

A política de desoneração da folha de pagamentos

A desoneração da folha, anunciada em agosto de 2011, teve como objetivos melhorar a competitividade externa e interna da produção doméstica, gerar empregos, reduzir a informalidade

¹ Neste texto, utilizam-se as expressões desoneração da folha de pagamentos e desoneração da folha de salários, indistintamente, para se referir à medida de retirada do ônus tributário da Cota Patronal para a previdência incidente sobre as remunerações do trabalho assalariado.

no mercado de trabalho e reduzir preços. A melhoria da competitividade viria da redução dos custos de produção associados à diminuição dos encargos incidentes sobre a folha de salários, sem afetar a remuneração dos empregados ou seus direitos previdenciários. O desempenho das exportações e a redução do custo com encargos sociais estimulariam a geração de empregos formais e contribuiriam para maior formalização no mercado de trabalho.

Como já antecipado, a Lei nº 12.546/2011 substituiu, para casos especificados em lei, a CPSF (Contribuição sobre a Folha) pela CPRB (Contribuição sobre a Receita) com alíquotas, no presente momento, de 1% e de 2%, conforme o setor ou o produto.

QUADRO 1

Setores e atividades econômicas com a folha de pagamento desonerada da CPSF pela Lei 12.546/11

Artigo	Setores / atividades	Alíquotas	
		Atual	PL 863
Artigo 7º	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologia de Informação e de Informação e comunicação • Setor hoteleiro • Transporte coletivo • Construção civil • Transporte ferroviário • Transporte metroviário • Construção de infraestrutura 	2%	4,5%
Artigo 8º	<ul style="list-style-type: none"> • Indústria (lista de produtos) • Manutenção de aeronaves • Transporte aéreo de passageiros e de carga • Transporte marítimo e pluvial • Operadores portuários • Comércio varejista • Transporte de cargas • Empresas jornalísticas 	1%	2,5%

Fonte: Lei 12.546/2011. Elaboração: DIEESE

No caso da indústria, a legislação definiu uma lista de produtos identificados pelos códigos da tabela do IPI, cuja receita bruta de venda seria a base de incidência para recolhimento da CPRB. Estes produtos são relativos aos segmentos industriais mais intensivos no emprego de trabalho, tais como os setores têxtil, de confecções, metalúrgico, de borracha e outros. Os setores tipicamente intensivos em capital, a exemplo de indústria química e petroquímica, de petróleo e as montadoras de automóveis, continuaram contribuindo para a Previdência com base na folha e não tiveram a receita de venda de seus produtos tributada.

Já no caso dos setores não industriais, a desoneração se deu pelo enquadramento da empresa na classificação oficial de atividades econômicas, a CNAE. Ou seja, a empresa classificada sob um dos códigos listados na lei teve, automática e integralmente, a substituição da CPFS pela CPRB.

Três detalhes da Lei 12.546 são importantes para uma análise de seus efeitos. Primeiro, as receitas com exportações e com o transporte internacional de carga são deduzidas para efeito de tributação e, portanto, a CPRB incide apenas sobre as receitas obtidas no mercado interno², o que faz com que as empresas exportadoras sejam as mais beneficiadas pelo alívio da carga tributária. Segundo, a desoneração afeta somente a parcela da folha de salários correspondente à fração das receitas brutas obtidas na atividade ou produto que estiver listada na Lei 12.546. Terceiro, a desoneração da folha não teve efeitos para as empresas optantes do Simples Nacional, que já estabelece a inclusão da contribuição previdenciária no tributo único que incide sobre o faturamento. A única exceção a esta regra é a das empresas de construção civil, que recolhiam ao INSS sobre a folha, mesmo estando no regime do Simples, e foram desoneradas da CPSF e tributadas via CPRB. Vale dizer, ainda, que a desoneração afetou as empresas sob os regimes tributários de lucro presumido ou de lucro real.

A desoneração da folha foi recebida pelo movimento sindical de trabalhadores com críticas a dois pontos principais. O primeiro diz respeito ao efeito potencial na sustentabilidade da seguridade social, em especial para as receitas e o déficit da previdência social, tanto no curto quanto no longo prazos. Apesar de estar previsto na legislação a compensação, pelo Tesouro Nacional, de eventuais perdas de receita previdenciária, isso não afastou a preocupação quanto ao equilíbrio financeiro da previdência no longo prazo. O segundo motivo foi a ausência, na legislação, de garantias de que o benefício tributário às empresas viria acompanhado de contrapartidas na elevação do emprego e na melhoria nas condições e relações de trabalho.

De qualquer forma, a desoneração da folha foi instituída, em 2011, para vigorar até dezembro de 2014. A Lei 13.403, de novembro de 2014, tornou permanente a desoneração da folha, sob os argumentos de que a política tinha sido positiva e que torná-la perene daria maior segurança e previsibilidade aos empresários quanto ao cálculo do retorno de investimentos.

A desoneração e os custos laborais

Para entender os efeitos da desoneração da folha para os custos das empresas é importante relembrar a composição de custos com salários e encargos sociais numa empresa. A Tabela 1 demonstra a composição de gastos com o pagamento de salário e com encargos associados a um emprego formal com remuneração hipotética de R\$ 1.000,00 por mês. Este salário mensal acarreta itens de remuneração anual (13º e gratificação de 1/3 nas férias), resultando num valor de folha de R\$ 1.111,11. Além da folha, há recolhimento de FGTS, que é uma renda diferida do trabalhador, e

² A receita de obras de infraestrutura exploradas por concessão também foi excluída da base tributária da CPRB.

um conjunto de encargos sociais que financiam a previdência social, o sistema S, o seguro-acidente de trabalho, a educação e a reforma agrária.

Como demonstrado na Tabela 1, a contribuição para o INSS (CPSF) de 20% sobre a folha é calculada em R\$ 222,22, o que corresponde a aproximadamente 14% dos R\$ 1.538,00 desembolsados mensalmente pelo empregador para atender a legislação trabalhista e previdenciária. Portanto, a desoneração da folha correspondeu a uma redução de 14% no custo obrigatório com a folha e encargos de uma empresa (não optante do Simples).

TABELA 1
Desembolso total para empregar um trabalhador com salário hipotético de R\$ 1000,00

Itens de despesa	Subparcelas (em R\$)	Desembolso (em R\$)
1. Salário contratual		1.000,00
2. 13º e adicional de 1/3 de férias (como proporção mensal)		111,11
3. Folha de pagamentos média mensal (1+2) (base de cálculo dos encargos sociais)		1.111,11
4. FGTS e verbas rescisórias (proporção mensal)		118,00
5. Remuneração média mensal total do trabalhador (3+4)		1.229,11
6. Encargos Sociais (incidentes sobre R\$ 1.111,11)		308,89
6.1 - INSS (20%)	222,22	
6.2 - Seguro de acidentes trabalho (2% em média)	22,22	
6.3 - Salário-educação (2,5%)	27,78	
6.4 - Incra (0,2%)	2,22	
6.5 – Sesi ou Sesc (1,5%)	16,67	
6.6 - Senai ou Senac (1,0%)	11,11	
6.7 - Sebrae (0,6%)	6,67	
7. Desembolso total mensal do empregador (5 + 6)		1.538,00

Elaboração: DIEESE

Se a eliminação da CPSF representou uma redução nos custos laborais, a instituição da CPRB gerou um acréscimo nos custos tributários das empresas que é de difícil mensuração. Quando do anúncio da política de desoneração da folha, o governo enfatizou que a substituição da base tributária reduziria a carga tributária média das empresas. A Tabela 2 demonstra como as alíquotas da CPRB ficaram significativamente abaixo do patamar em que a arrecadação não teria sofrido alterações (patamar de neutralidade), com as alíquotas atuais variando entre 30% e 63% da alíquota neutra conforme os setores (Werneck 2012: 16).

TABELA 2
Alíquotas neutra e fixada em lei por setor de atividade - 2012

Setor	Alíquota neutra	Alíquota fixada	Renúncia anual, em R\$ milhões
Têxtil	2,32%	1%	550
Confecções*	2,32%	1%	385
Couro e calçados*	3,28%	1%	632
Móveis	2,09%	1%	209
Plásticos	1,87%	1%	530
Material elétrico	1,88%	1%	372
Auto-peças	2,19%	1%	1.130
Ônibus	1,72%	1%	77
Naval	4,59%	1%	145
Aéreo	2,83%	1%	225
BK mecânico	2,24%	1%	1.254
Hotéis	4,18%	2%	216
TI e TIC*	3,35%	2%	1.171
Call Center*	3,15%	2%	312
Design House (chips)	6,67%	2%	4
TOTAL	—	—	7.214

Fonte: Governo Federal do Brasil (2012) *Novas medidas do Plano Brasil Maior. Apresentação. Slide 21*

Apontando na mesma direção, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Anfip (Zanghelini *et al* 2013, p. 53 e 57) estimou a redução da arrecadação previdenciária e, portanto, dos custos das empresas com a desoneração da folha. Para o grupo de atividades desoneradas até o ano de 2013 pelo artigo 7º da Lei 12.546, o montante da CPRB representa somente 50,8% da potencial arrecadação com a CPSF. Já para os setores desonerados até aquele ano pelo artigo 8º da mesma lei, a arrecadação por CPRB representava apenas 52,2% do recolhimento potencial por CPSF, segundo a Anfip. Em ambos os grupos, dependendo do produto ou setor, estimou-se uma significativa variação nestes percentuais, mas apenas em um caso (portais de internet), a potencial arrecadação iria aumentar com a desoneração da folha.

As análises citadas acima coincidem na avaliação de que, em média, as empresas tiveram redução dos custos tributários após a desoneração da folha. Além disso, houve considerável variação entre os setores e, dentro de cada um deles, entre as empresas, em função do peso que a folha de pagamentos tinha em relação à receita bruta antes da desoneração. No entanto, em média, a troca de bases de contribuição favoreceu as empresas.

Desoneração e renúncia fiscal

A redução de custos para as empresas com a desoneração da folha traduz-se, portanto, em renúncia de receita fiscal. Esta renúncia corresponde ao que o governo deixou de arrecadar com

contribuições previdenciárias a partir da implementação dessa política. O cálculo da renúncia não é simples, pois requer que se saiba o quanto seria arrecadado caso a política não tivesse sido adotada.

Antevendo os impactos negativos na arrecadação de contribuições previdenciárias, a legislação determinou ao Tesouro Nacional a compensação integral em favor do Fundo do Regime Geral de Previdência Social por eventuais perdas de receitas. A regulamentação deste dispositivo definiu o método de apuração do valor a ser repassado ao Fundo e atribuiu à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) a tarefa de realizá-la³. Sendo assim, os valores estimados pela Receita são considerados como o impacto fiscal da desoneração da folha.

O impacto fiscal da desoneração foi definido como “a diferença entre o valor da contribuição que a empresa recolheria se não estivesse sujeita à Desoneração da Folha, e o valor da contribuição previdenciária efetivamente arrecadado, conforme o previsto na Lei nº 12.546 de 2011” (SRF 2015:2). Em outras palavras é a diferença entre a contribuição previdenciária teórica - aplicando-se 29,14% sobre a massa salarial⁴ – e a arrecadação efetiva num mesmo mês (incluindo a contribuição sobre a folha, sobre a receita, a contribuição do empregado e a contribuição em razão do Risco de Acidente do Trabalho).

TABELA 3
Estimativa de renúncia fiscal com a desoneração da folha – 2013/2014

Mês	Contribuição Previdenciária Teórica [A]	Pagamentos Efetuados			Valor Renúncia [E] = [A] - [D]
		S/ Folha (GPS) [B]	S/ Faturamento (DARF) [C]	Total [D] = [B] + [C]	
2012	12.753,09	6.034,53	3.102,86	9.137,39	3.615,69
2013	45.420,22	21.942,32	11.193,61	33.135,93	12.284,29
Jan-Nov 2014	73.518,10	32.520,91	18.294,74	50.815,65	22.702,44

Fonte: SRF 2015. Elaboração: DIEESE.

A Tabela 3 mostra que a renúncia fiscal aumentou de R\$ 3,6 bilhões, em 2012, para R\$ 12,3 bilhões, em 2013, e para R\$ 23 bilhões nos 11 primeiros meses de 2014. O governo estimou que, em 2015, a desoneração da folha representará uma renúncia fiscal de R\$ 25,2 bilhões. A elevação do valor da renúncia deve-se, principalmente, à inclusão de novos setores e produtos na política. O número de empresas que recolheram a CPRB passou de 8 mil, no início de 2012, para mais de 84 mil, em novembro de 2014. Enquanto isso, o contingente de trabalhadores cobertos por esta política foi alçado de 870 mil para mais de 13,4 milhões, no mesmo intervalo de tempo.

³ O Decreto nº 7.828, de 16/10/2012, e a Portaria Conjunta RFB/MF/INSS/MPS nº 02, de 28/03/2013 regulamentaram o cálculo dos efeitos da desoneração da folha.

⁴ Os 29,14% correspondem ao “percentual histórico observado nos anos 2008 a 2011 relativo ao grupo de contribuintes beneficiados equivalente a Contribuição Previdenciária Cota do Segurado (8, 9 ou 11%, RAT (1 a 3%) e Cota Patronal sobre o total da folha (20%)” (SRF 2015: 11).

O método de cálculo da renúncia fiscal exposto acima pode ser questionado de duas maneiras. Por um lado, ele considera, implicitamente, que a massa salarial seria a mesma com ou sem a desoneração da folha. Isto porque a contribuição previdenciária teórica é calculada com base na massa salarial declarada pelos empregadores, sem descontar eventuais efeitos da desoneração sobre esta mesma base. Se esta política resultou na preservação ou no aumento da massa salarial, a contribuição previdenciária, na ausência da desoneração, seria menor do que na realidade foi, levando a uma superestimação da renúncia fiscal apurada.

Seguindo esta linha de raciocínio, o custo fiscal da política de desoneração da folha seria mais precisamente mensurado descontando-se o efeito de tal política da massa salarial. Por exemplo, supondo que a desoneração da folha estimulou a geração de empregos formais e dos salários, elevando a massa salarial em 20%, então este percentual deveria ser deduzido da base de cálculo da contribuição previdenciária teórica. Procedendo a este desconto e recalculando os termos da Tabela 3, chegar-se-ia a um resultado de renúncia fiscal de R\$ 10,4 bilhões, o que representa 46% do indicado acima. A dificuldade em saber efetivamente qual foi o custo da desoneração da folha deve-se à falta de estudos conclusivos sobre os efeitos desta política no mercado de trabalho, apesar dos indícios que serão relatados na próxima seção.

Em suma, a desoneração da folha acarretou uma significativa renúncia fiscal, mas que parece não adequadamente refletida nas estimativas oficiais. É possível que o custo fiscal da desoneração esteja sendo superestimado. Ainda que o custo da política de desoneração tenha sido alto, os números disponíveis carecem de precisão, e deveriam ser mais bem avaliados.

A desoneração e o mercado de trabalho

Depois de expostas as estimativas de custos da política, é necessário considerar também os possíveis benefícios que ela teve. Os benefícios da desoneração também são difíceis de medir por vários motivos, tais como, a interveniência de um conjunto variado de fatores que atuam simultaneamente no mercado de trabalho, a limitação dos dados estatísticos e sua divulgação com grande defasagem temporal, entre outros.

Foram localizados apenas três trabalhos recentes que buscaram medir os efeitos concretos dessa política, sem contar os estudos realizados antes de a medida ser adotada e que fizeram previsões sobre os impactos de uma eventual redução dos encargos sociais no mercado de trabalho (entre os quais, Cavalcanti 2008; Bitencourt e Teixeira 2008; Ulysseia e Reis 2006; Fernandes, Gremaud e Narita 2004).

Um primeiro trabalho, produzido pela FGV Projetos (2013) a pedido do Ministério da Fazenda, desdobrou-se em duas frentes de análise. Na primeira, técnicas econométricas foram empregadas para avaliar se os setores desonerados em 2012 tiveram desempenho melhor, do ponto de vista do emprego, do que teria um setor similar não desonerado. Os resultados obtidos mostram que houve, no máximo, um pequeno aumento no nível de emprego (por exemplo, aumento de 2,1%

no setor de calçados e de 2,2% no setor de confecções). Os autores também concluíram que o efeito no emprego se deu, principalmente, na redução das demissões e não no aumento das admissões. Quanto aos salários dos trabalhadores das indústrias de couro, de confecções e de TI/TIC, o estudo concluiu que a política contribuiu mais fortemente para a elevação das remunerações do pessoal com nível superior, do que para os trabalhadores com até o nível médio de escolaridade (FGV Projetos 2013).

A segunda análise empreendida pela FGV Projetos procurou mensurar os efeitos macroeconômicos da política de desoneração, indo além dos setores diretamente afetados. Esta parte do estudo concluiu que a redução da contribuição sobre a folha teve impacto positivo de 0,88% nas exportações de 2012, gerando um aumento do emprego total de 0,4% (FGV Projetos 2013: 14).

O segundo estudo que buscou medir os efeitos da desoneração da folha no emprego e nos salários dos setores beneficiados pela medida foi elaborado por Caroline Caparroz Dallava (2014). Essa autora usou os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) para comparar as empresas nos setores desonerados com as empresas nos demais setores. O estudo abrangeu todos os setores desonerados ao longo de 2012, observando o que mudou em relação ao ano anterior à desoneração (2011). Neste estudo, efeitos positivos para o emprego são encontrados apenas no caso do setor de TI/TIC, que aumentou em 4,3% o emprego em função da desoneração, anulando-se os efeitos de outros fatores. No que tange aos salários, os efeitos positivos são vistos nas empresas de *call center* (aumento de 5,25%) e, novamente, nas de TI (2,33% de aumento) (Dallava 2014: 42).

Por fim, o estudo de Scherer (2015) obteve estimativas mais expressivas para o efeito da desoneração da folha no emprego. Focando os quatro setores cobertos pela desoneração no início de 2012, este autor comparou empresas desoneradas com aquelas que, por estarem sob o regime do Simples, não foram abrangidas pela desoneração. Olhando como evoluíram o nível de emprego e os salários médios horários entre 2011 e 2012 para os dois grupos de empresas, o autor concluiu que a desoneração da folha foi responsável por 16% de aumento no emprego e de 2,3% nos salários. Desagregando os dados para quatro setores incluídos na desoneração, em janeiro de 2012, os efeitos foram mais fortes no emprego da indústria de couro e calçados (35% de aumento), vindo a seguir a indústria de confecções (12,7%), têxtil (9,4%) e, por fim, nos setores de serviços de TI/TIC e *call center* (8,3%). Os efeitos nos salários variaram de nulo, no setor de confecções, ao máximo de 2,6% para o setor de couro e calçados.

Os resultados extraídos da leitura dos três estudos, em particular o de Scherer (2015), permite questionar a ideia de que a desoneração teve efeitos nulos ou pouco expressivos no emprego e nos salários. Além disso, dado o pequeno número de estudos avaliando os resultados da política de desoneração da folha, seria mais prudente aprofundar as análises antes de proceder a alterações mais substanciais na política.

As alterações introduzidas pelo PL 863/2015 na desoneração da folha

Fundamentando-se no argumento de que a desoneração da folha envolve um elevado custo fiscal, e minimizando os efeitos positivos no mercado de trabalho, o governo propõe alterações nas regras da desoneração da folha de duas maneiras:

- 1) as alíquotas sobre a receita bruta foram aumentadas, de 2% para 4,5%, para as atividades e setores listadas no artigo 7º da lei 12.546/2011, e de 1% para 2,5% para os setores e produtos industriais incluídos no artigo 8º da mesma lei; e
- 2) passou a ser uma opção da empresa escolher entre a contribuição sobre a receita bruta (CPRB) ou contribuir sobre a folha salarial (CPFS).

A empresa terá que fazer a opção por uma das duas contribuições em janeiro de cada ano, valendo para todo respectivo ano-calendário. Em 2015, excepcionalmente, as empresas terão que fazer esta opção no primeiro mês de vigência da lei, se aprovada.

Para empresas que, simultaneamente, desenvolvam atividades ou fabriquem produtos desonerados pelos artigos 7º e 8º da Lei 12.546, a opção a ser feita será única e aplicável a ambas as situações. Por exemplo, uma empresa que preste serviço de tecnologia de comunicação e seja uma empresa jornalística, deverá fazer uma única opção de base de contribuição, a qual valerá para as duas atividades.

A partir das regras propostas no PL 863, é possível pensar que a empresa irá comparar e optar pela contribuição sobre a receita bruta ou sobre a folha, dependendo das respectivas alíquotas e dos valores da base de incidência da contribuição. Estas bases são, num caso, a receita bruta menos as exportações, e no outro, o valor da folha. Para empresas enquadradas no artigo 7º da lei, haverá igualdade entre as duas opções quando 4,5% das receitas obtidas no mercado interno for igual a 20% da folha⁵. Isto significa que será mais vantajoso, para a empresa, recolher sobre a folha caso esta seja menor do que 22,5% das receitas obtidas no mercado interno. No caso das empresas com a folha desonerada pelo artigo 8º da lei, o ponto de equilíbrio entre as duas contribuições é dado quando 2,5% das receitas no mercado interno iguala 20% da folha, de forma que a contribuição sobre a folha torna-se mais vantajosa se esta base for menor do que 12,5% das receitas no mercado interno.

⁵ Matematicamente, a equivalência entre as duas contribuições é dada por $FS \times 0,20 = RB \times (1 - \alpha) \times 0,045$, onde: FS denota a folha de salários; RB é a receita bruta; o coeficiente α representa a parcela da receita bruta advinda de exportações, transporte de cargas internacionais ou obras em concessões públicas. Reorganizando os termos, tem-se que: $\frac{FS}{RB} = \frac{(1-\alpha)}{4,44} = (1 - \alpha) \times 0,225$. Para uma empresa abrangida pelo artigo 8º, o equilíbrio é dado por: $\frac{FS}{RB} = \frac{(1-\alpha)}{8} = (1 - \alpha) \times 0,125$.

Sendo assim, o ponto de equilíbrio que iguala os valores da CPSF e da CPRB se altera em função da parcela das receitas advindas de exportações. Quanto maior é esta parcela no total das receitas, menor terá que ser o peso da folha para que seja vantajoso optar pela CPSF em detrimento da CPRB. A Tabela 4 mostra como uma empresa enquadrada no artigo 7º da Lei 12.546 e que obtenha 5% de suas receitas com exportações irá optar pela CPSF se sua folha de salários (FS) for menor do que 21,4% das receitas brutas totais (RB). Empresa semelhante, mas que receba do exterior 50% de suas receitas, irá optar pela CPSF se a folha estiver abaixo de 11,3% das receitas, e assim por diante. Na terceira coluna da tabela apresentam-se os mesmo percentuais que definem o ponto de equiparação entre a opção pela CPSF e pela CPRB para as empresas enquadradas no artigo 8º da lei.

TABELA 4
Ponto de equilíbrio entre CPRB e CPSF
segundo a participação das receitas com
exportações nas receitas brutas totais

Parcela das exportações na RB	Relação FS/RB para equilíbrio – setores do Art 7º	Relação FS/RB para equilíbrio – setores do Art 8º
0.0%	22.5%	12.5%
5.0%	21.4%	11.9%
10.0%	20.3%	11.3%
15.0%	19.1%	10.6%
20.0%	18.0%	10.0%
25.0%	16.9%	9.4%
30.0%	15.8%	8.8%
35.0%	14.6%	8.1%
40.0%	13.5%	7.5%
45.0%	12.4%	6.9%
50.0%	11.3%	6.3%
55.0%	10.1%	5.6%
60.0%	9.0%	5.0%
65.0%	7.9%	4.4%
70.0%	6.8%	3.8%
75.0%	5.6%	3.1%
80.0%	4.5%	2.5%
85.0%	3.4%	1.9%
90.0%	2.3%	1.3%
95.0%	1.1%	0.6%
100.0%	0.0%	0.0%

Elaboração: DIEESE.

OBS.: Os valores da tabela indicam, para cada caso (de proporção de exportação e do parágrafo de enquadramento do setor) o limite da relação Folha / Receita acima do qual é mais vantajoso para a empresa optar pelo recolhimento da contribuição sobre a Receita.

Para saber qual a tendência predominante entre as empresas na escolha de uma ou de outra forma de contribuição previdenciária, seria necessário dispor de informações sobre cada situação individual. Na ausência dessas informações, só se pode fazer suposições baseadas nos valores médios de receita bruta e de folha de salários. No caso da indústria, a Pesquisa Industrial Anual do IBGE, referente ao ano de 2012, mostra que a relação folha/receita situava-se abaixo do ponto de equilíbrio de 12,5% (artigo 8º da lei). Como demonstra a Tabela 5, apenas as indústrias de

confecções e de calçados apresentam uma relação entre a folha salarial e a receita bruta que ultrapassa os 12,5%, embora por pouca margem. Estes dados sugerem que, diante das novas alíquotas da CPRB, grande parte das empresas industriais irá optar por contribuir sobre a folha de salários.

TABELA 5
Relação salários x receita bruta por setor de atividade – setores industriais
Brasil 2012 – em R\$ 1.000,00

SETORES INDUSTRIAIS	RECEITA BRUTA	SALÁRIOS	SALÁRIOS / RECEITA BRUTA
Fabricação de produtos alimentícios	497.232.954	28.514.645	5,73%
Fabricação de produtos têxteis	43.963.891	4.568.892	10,39%
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	40.682.132	5.464.947	13,43%
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	35.241.904	4.485.694	12,73%
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	98.157.910	8.588.571	8,75%
Metalurgia	166.596.426	9.726.627	5,84%
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	76.522.808	8.890.181	11,62%
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	92.130.459	5.650.273	6,13%
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	88.110.408	7.707.211	8,75%
Fabricação de máquinas e equipamentos	126.354.784	12.772.981	10,11%
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	344.083.034	22.631.622	6,58%
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	38.707.892	4.132.334	10,68%
Fabricação de móveis	31.458.843	2.786.396	8,86%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Industrial Anual - Empresa 30 ou mais pessoas ocupadas - 2012. Elaboração: DIEESE

O raciocínio desenvolvido acima ajuda a vislumbrar os efeitos potenciais do PL 863, caso suas regras sejam aprovadas na forma proposta.

Efeitos potenciais do PL 863/2015

Para uma reflexão sobre as consequências potenciais das novas regras introduzidas pelo PL 863, é preciso desenhar a provável opção que uma empresa fará, entre a CPSF e a CPRB, para alcançar o objetivo de incorrer na menor carga tributária possível. A tentativa de imaginar estas opções é dificultada pela variedade de situações encontradas em função do grau em que as folhas foram desoneradas e a origem das receitas brutas, se vindas do mercado interno ou do externo.

Focando inicialmente a empresa que obtém a totalidade das receitas obtidas no mercado externo, a opção lógica será optar pela CPRB. Neste caso, a opção praticamente não depende da parcela dos custos representados pela folha de pagamento, que apenas não poderia ser igual às próprias receitas (ver última linha da Tabela 4). Esta empresa está imune às mudanças propostas pelo PL 863, já que optando pela CPRB continuará completamente isenta de contribuição previdenciária patronal.

No outro extremo, a empresa que esteja exclusivamente voltada para o mercado interno tenderá a migrar para a base folha, se esta for menor do que 22,5% ou 12,5% das suas receitas, dependendo do enquadramento nos artigos da lei (primeira linha da Tabela 4). Cabe frisar que estes percentuais referem-se à folha de salários e não ao custo total com a mão de obra, não se computando os encargos sociais e benefícios trabalhistas. Portanto, para esta empresa, o PL 863 afeta, potencialmente, seus custos tributários e as decisões sobre o emprego e a folha de salários.

Para pensar nos efeitos das regras do PL 863 sobre as decisões a respeito de emprego, construiu-se uma situação hipotética representada na Tabela 6. Nela, considera-se uma empresa enquadrada no artigo 7º da lei, portanto com alíquota da CPRB atualmente em 2,5% sendo elevada para 4,5%, e que tenha receitas brutas de R\$ 100 milhões provenientes inteiramente do mercado interno. Atualmente, essa empresa recolhe R\$ 2 milhões a título de CPRB. Se sua folha de salários for de R\$ 30 milhões, provavelmente optará, se aprovado o PL, por continuar a recolher para a previdência sobre a receita, já que o tributo sobre esta base (R\$ 4,5 milhões) seria menor do que recolher 20% da folha (R\$ 6 milhões). No entanto, se esta empresa puder reduzir o total de salários a R\$ 22,5 milhões, atingiria um ponto de inflexão a partir do qual a CPSF torna-se mais vantajosa em relação à CPRB com as alíquotas propostas no PL. Atingido este ponto, quanto mais a empresa reduzir o peso da folha na receita, menor será o aumento que sofrerá em suas contribuições previdenciárias. Exemplo semelhante pode ser construído para empresa enquadrada no artigo 8º da lei, com a única diferença sendo o ponto de equilíbrio.

TABELA 6
Exemplos de valores de contribuição conforme valor da Receita Bruta e da Folha de Salários

Receita bruta no mercado interno	CPRB alíquota antiga (2%)	CPRB alíquota nova (4,5%)	Folha de salários	CPSF (20% s/ folha)	Aumento da carga tributária (s/ situação atual)
100.000.000,00	2.000.000,00	4.500.000,00	30.000.000,00	6.000.000,00	125,0%
100.000.000,00	2.000.000,00	4.500.000,00	25.000.000,00	5.000.000,00	125,0%
100.000.000,00	2.000.000,00	4.500.000,00	22.500.000,00	4.500.000,00	125,0%
100.000.000,00	2.000.000,00	4.500.000,00	20.000.000,00	4.000.000,00	100,0%
100.000.000,00	2.000.000,00	4.500.000,00	15.000.000,00	3.000.000,00	50,0%
100.000.000,00	2.000.000,00	4.500.000,00	10.000.000,00	2.000.000,00	0,0%

Elaboração: DIEESE.

Duas implicações podem ser derivadas do exemplo acima. A primeira é a de que as empresas com relação folha/receita bruta no mercado interno, próxima ou abaixo do ponto de equilíbrio serão estimuladas a reduzir a folha. A segunda implicação é de que as empresas e setores que apresentem maior intensidade no emprego, ou seja, com maior relação folha/receita, sofrerão aumento mais acentuado da carga tributária.

Assim, a elegibilidade de base tributária introduzida pelo PL 863 irá induzir as empresas a reduzirem suas folhas de pagamento, sempre que vislumbrem a possibilidade de reduzir a carga tributária ou mitigar o aumento das alíquotas. As formas pelas quais essa redução da folha pode ser alcançada envolveriam a demissão de pessoal combinada com terceirização, a externalização de partes do processo produtivo ou mesmo a precarização dos vínculos. Neste último caso, tanto a contratação sem carteira quanto as formas de contratação de autônomos e firmas individuais (os PJs), podem ser acionadas. A rotatividade poderia ser um mecanismo para reduzir o valor dos salários nominais, enquanto que as negociações coletivas tenderão a refletir o aumento da carga de impostos. Pequenas empresas podem também migrar para o regime do Simples Nacional, caso este se torne relativamente mais vantajoso.

Outra possibilidade que deve ser considerada relaciona-se a um importante detalhe da desoneração, que é seus efeitos na concorrência com importados. Com a mudança, a empresa é estimulada a substituir parte ou todo o seu processo produtivo pela importação de produtos prontos ou componentes antes fabricados internamente. Isto porque a redução da produção doméstica faz a folha de salários diminuir e a empresa, optando por esta base para o recolhimento previdenciário, tem a receita obtida com a revenda de produtos importados isenta de CPRB.

Para evitar aumento da carga tributária, uma saída para as empresas seria a de buscar receitas no mercado externo. Embora essa alternativa não seja viável para todos os setores da economia, a lucratividade do setor exportador tende a aumentar em termos relativos e a atrair investimentos.

Por fim, vale notar que as idas e vindas da política é uma questão relevante. A desoneração mal acabou de ser perenizada, em novembro de 2014, e já se pensa em modifica-la, implicando numa significativa revisão dos custos empresariais.

Impactos fiscais das novas regras

A desoneração da folha tem motivado críticas pelos seus custos, representados pela renúncia fiscal assinalada anteriormente. As mudanças em suas regras visam, segundo o governo, contribuir para o ajuste das contas públicas, reduzindo a renúncia fiscal em R\$ 12 bilhões ao ano (MF 2015: 2). No entanto, vale examinar qual é a possibilidade da combinação de alíquotas mais elevadas na CPRB e do direito de escolha da base tributária resultar em maior arrecadação tributária.

A estimativa do governo compara a arrecadação presente com o que seria arrecadado se cada empresa optasse pela base de contribuição que lhe fosse mais favorável. O cálculo não considera a mudança de comportamento da empresa em relação ao emprego, aos salários, à importação ou exportação. Há, portanto, um grau de incerteza que dificulta a estimativa dos efeitos fiscais do PL 863.

Caso não houvesse o direito à escolha da base e as alíquotas fossem simplesmente elevadas para os novos patamares de 2,5% e 4,5%, a projeção da arrecadação futura teria menor margem de erro. Baseando-se em dados da Anfip (2014) para o ano de 2013, que indicavam valores de R\$ 16,6 bilhões para a CPRB das empresas enquadradas no artigo 8º e de R\$ 4,6 bilhões para as empresas do artigo 7º, o aumento das alíquotas resultaria num incremento de 144% na carga tributária total.

No entanto, sendo permitido às empresas escolherem a base de cálculo da contribuição previdenciária, o efeito final para a arrecadação dependerá também de uma decisão a ser feita em cada caso. Dados que permitam simular esta decisão e, assim, projetar o efeito na carga tributária média não estão disponíveis ao público. Mesmo assim, e ainda recorrendo ao estudo da Anfip, caso não houvesse desoneração, a arrecadação com a CPSF seria em média 68% superior à CPRB recolhida pelos mesmos setores.

Estes dois parâmetros sugeririam que o PL 863 irá resultar num aumento de arrecadação entre 68%, se houvesse uma migração completa para a base folha, e 144%, se todas as empresas se mantivessem na base receita bruta. Como o patamar final depende não só dessa escolha, como da decisão sobre o emprego e os salários que ela induz, tais percentuais não serão atingidos. Sendo assim, é plausível pensar que a desoneração da folha continuará associada a um certo nível de renúncia fiscal, mas agora desacompanhada dos efeitos positivos para o emprego e os salários que os estudos parecem indicar.

Conclusão

Esta Nota pretende mostrar que a política de desoneração da folha, iniciada em 2012, representou um significativo alívio tributário para as empresas, que por um lado pode ter gerado efeitos positivos no mercado de trabalho, mas a um custo considerável para o Tesouro Nacional. A relação entre custos e benefícios carece de estudos mais aprofundados, pois os dados de um e de outro lado desta equação parecem envolver um alto grau de imprecisão. Além disso, a avaliação da desoneração e da mudança proposta requer a construção de cenários hipotéticos, com o objetivo de comparar a realidade, sob a vigência da medida, com o que teria ocorrido na ausência dela. Essa comparação exige uma metodologia sujeita a hipóteses e limitações.

Sendo assim, parece justificável que se busque um ajuste na política de desoneração da folha com o intuito de reequilibrar o resultado fiscal da política diante de seus fins. O PL 863 avança nessa direção, mas de forma não limitada a uma elevação nas alíquotas de contribuição sobre a receita. Com a lei atual em vigor, a desoneração da folha é compensada, em parte, pela oneração

obrigatória da receita, enquanto na proposta do projeto de lei, a empresa pode optar pela base de incidência do ônus tributário, ou sobre a folha ou sobre a receita. Ao introduzir o direito de as empresas escolherem entre a contribuição sobre a folha e sobre a receita, o PL muda radicalmente o desenho da política, suprimindo os efeitos indutores da geração de empregos e da formalização dos contratos de trabalho.

A Nota desenhou alguns cenários potenciais a partir das novas regras propostas. Esses cenários apontam para um futuro preocupante em que, por um lado não será equacionado o desequilíbrio fiscal gerado com a desoneração, mas por outro poderão ser suprimidos os estímulos que a política emitia para a sustentação e/ou elevação dos níveis de emprego formal e salários. Ou seja, pode-se colher tanto continuidade do desajuste nas contas públicas quanto desemprego.

Referências

BITENCOURT, M.B.; TEIXEIRA, E.C. Impactos dos encargos sociais na economia brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p. 53-86, 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Considerações sobre o projeto de lei nº 863/2015**: desoneração da folha de pagamento, Brasília, DF, abr. 2015. Disponível em:

<<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/reforma-da-desoneracao-da-folha/consideracoes-sobre-o-pl-8632015-2013-desoneracao-da-folha-2013-09.04.2015/view>>. Acesso em: 25 maio 2015.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Desoneração da folha de pagamento**: estimativa de renúncia e metodologia de cálculo. Brasília, DF, 2015. Disponível em:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/renuncia-fiscal-setorial/relatorio-das-desoneracoes/desoneracao-da-folha-metodologia-e-resultados-ate-nov-2014.pdf>>. Acesso em: 01/06/2015

CAVALCANTI, T.V. Tributos sobre a folha ou sobre o faturamento?: efeitos quantitativos para o Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 249-261, jun./set. 2008.

DALLAVA, C.C. **Impactos da desoneração da folha de pagamantos sobre o nível de emprego no mercado de trabalho brasileiro**: um estudo a partir dos dados da RAIS. 2014. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A.P.; Narita, R.Del.T. **Estrutura tributária e formalização da economia**: simulando diferentes alternativas para o Brasil. Brasília: Escola de Administração Fazendária – ESAF, 2004. 38 p. (Texto para discussão, n. 4).

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Avaliação do impacto da desoneração tributária da folha de pagamento nos setores de confecções, couro e calçados e tecnologia de informação e comunicação**. São Paulo: FGV Projetos, 2013.

SCHERER, C. Payroll tax reduction in Brazil: effects on employment and wages. **ISS Working Paper Series**. General Series, v. 602, p. 1-64, 2015.

ULYSSEA, G.; REIS, M.C. **Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para discussão, n. 1218).

WERNECK, R.L. **Abertura, competitividade e desoneração fiscal**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia/PUC-RJ, 2012. (Texto para Discussão, n. 603).

ZANGHELINI, A.N.; et al. **Desoneração da folha de pagamento**: oportunidade ou ameaça? 2. ed. Brasília: Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; Fundação ANFIP, 2013.

Rua Aurora, 957 - 1º andar - Centro

01209-001 - São Paulo - SP

PABX: (011) 3821-2199

Fax: (011) 3821-2179

Presidente: Zenaide Honório

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

Vice-presidente: Luis Carlos de Oliveira

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

Secretário Executivo: Antônio de Sousa

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

Diretor Executivo: Alceu Luiz dos Santos

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

Diretor Nacional: Bernardino Jesus de Brito

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

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

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

Diretor Executivo: Josinaldo José de Barros

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - 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: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

Diretora Executiva: Raquel Kacelnikas

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

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: Ângelo Máximo de Oliveira Pinho

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Direção Técnica

Diretor técnico: Clemente Ganz Lúcio

Coordenadora executiva: Patrícia Pelatieri

Coordenadora administrativa e financeira: Rosana de Freitas

Coordenador de educação: Nelson de Chueri Karam

Coordenador de relações sindicais: José Silvestre Prado de Oliveira

Coordenador de atendimento técnico sindical: Airton Santos

Coordenadora de estudos e desenvolvimento: Ângela Maria Schwengber

Equipe Técnica Responsável

Clóvis Scherer

Frederico Melo

Patrícia Pelatieri