

Nota Técnica nº 041

Brasília, 6 de novembro de 2017.

Assunto: Reoneração da folha de pagamentos

INTRODUÇÃO

A presente nota tem por objetivo mostrar que os **custos** da chamada política de “desoneração da folha de pagamento” superam os seus **benefícios** para a sociedade. Nesse sentido, é recomendável a sua descontinuidade ou, pelo menos, uma substancial redução dos setores nos quais ela é aplicada.

A desoneração da folha foi adotada em 2011 com o propósito principal de **umentar a competitividade** de indústrias exportadoras brasileiras, em uma conjuntura de forte valorização do Real frente ao Dólar: em 02/08/2011, data da edição da primeira Medida Provisória relativa à desoneração, o dólar estava cotado em apenas R\$ 1,56.

Para reduzir a desvantagem competitiva que essa valorização causava aos exportadores brasileiros, foi proposta a redução dos custos trabalhistas. Isto se fez mediante a substituição da contribuição previdenciária patronal sobre a despesa com a folha de pagamento (em geral 20%), por uma contribuição de 1,5% a 2,5%, conforme o setor ou produto, sobre o faturamento.

O valor total de contribuição previdenciária pago pela maioria das empresas incluídas no programa diminuiu, o que significou, para as empresas, redução de custos. Para a Previdência houve uma redução de receita, contabilizada como renúncia fiscal. As perdas incorridas pela Previdência são ressarcidas pelo Tesouro Nacional à Previdência.

A ideia, portanto, era de que o menor custo trabalhista compensasse o câmbio desfavorável. As empresas beneficiadas passaram a ser subsidiadas pelos demais contribuintes do país, que continuaram a pagar seus impostos sem desconto, e pelos beneficiários de serviços públicos, dado que diminuíram os recursos disponíveis para financiar a prestação desses serviços.

Outro impacto da medida poderia ser sobre o **nível de emprego**. Afinal, se a contratação de trabalhadores se tornou menos custosa, a princípio haveria maior estímulo para as empresas contratarem. Vale lembrar que, à época da adoção da desoneração, o desemprego estava em níveis muito baixos, e não era um problema no radar das autoridades. Somente com a recessão iniciada em 2014 é que a política de desoneração passou a ser apontada como um instrumento para reduzir o desemprego. Mais adiante, mostra-se que ela tem sido **ineficaz** no cumprimento de tal objetivo.

A primeira iniciativa de desoneração da folha se deu com a edição da Medida Provisória nº 540, de 2011 (convertida na Lei nº 12546/2011). O alcance dessa MP estava restrito aos setores de tecnologia da informação (TI), tecnologia da informação e comunicação (TIC), com alíquota de 2,5% e vigência temporária de pouco mais de um ano; bem como para alguns produtos industrializados dos setores têxtil, calçadista, moveleiro e de couro, com alíquota de 1,5%.

Diversas medidas provisórias posteriores ampliaram o universo de produtos e setores beneficiados, até atingir 56 atividades. Em 2015, o Poder Executivo propôs ao Congresso a redução dos benefícios. Tal redução se fez necessária devido aos elevados custos fiscais, à reversão da valorização do real frente ao dólar (que já havia chegado a uma cotação superior a R\$ 3,00 por dólar) e à escassez de resultados concretos em termos de geração de emprego.

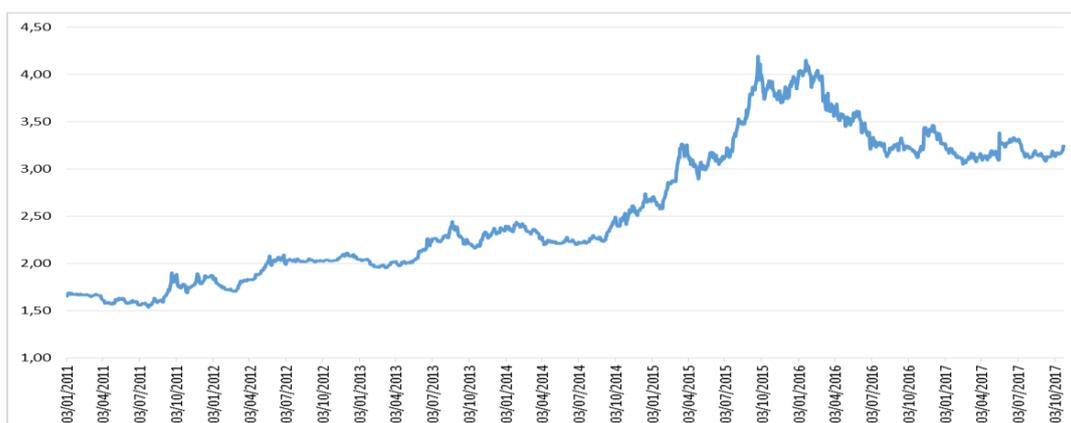
O Congresso aprovou, com modificações, a proposta do Executivo, que se transformou na Lei nº 13.161/2015, que estabeleceu alíquotas variando entre 1% e 4,5%, e deu às empresas a opção de escolher entre a tributação sobre a folha ou sobre o faturamento. Com isso, muitas empresas migraram de volta para a contribuição sobre a folha, mitigando o custo fiscal e demais efeitos negativos da desoneração. No entanto, mais de 40.000 contribuintes continuaram optando pela contribuição sobre o faturamento. Como o regime é opcional, isso significa que todos esses beneficiários estão pagando menos tributos do que pagariam no caso da tributação sobre a folha de pagamentos.

Não obstante a redução do programa, os custos fiscais e as distorções econômicas gerados pela desoneração da folha permanecem elevados. Por isso, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 2017, outro projeto (Projeto de Lei nº 8.456/2017) propondo substancial redução no conjunto de setores beneficiados pela desoneração. A seguir apresentam-se os pontos que fundamentam esta nova proposição.

1) NÃO MAIS EXISTE A AGUDA SOBREVALORIZAÇÃO CAMBIAL QUE VIGORAVA EM 2011

Como afirmado acima, o principal argumento a favor da desoneração foi a perda de competitividade de parte da indústria decorrente da valorização cambial. Todavia, como mostra o Gráfico 1, desde então houve substancial correção da cotação do dólar frente ao real. Não se justifica, portanto, que a sociedade continue subsidiando as empresas beneficiárias da desoneração, pois a desvantagem competitiva destas já foi mitigada pela via da correção da taxa de câmbio.

Gráfico 1 – Taxa de Câmbio Real-Dólar: 2011-2017



Fonte: Banco Central do Brasil

2) ESTUDOS DEMONSTRAM A INEFICÁCIA DA POLÍTICA PARA GERAR EMPREGOS

Diversos estudos estatísticos foram realizados para mensurar o impacto da desoneração sobre o emprego. A princípio, se o fator trabalho se torna mais barato, as empresas se mostrarão interessadas em contratar mais. Porém, essa relação não é direta.

Há diversos outros custos associados à contratação de mão-de-obra, por exemplo: seleção, treinamento, e outros direitos trabalhistas que não a contribuição previdenciária. A desoneração da folha pode não gerar ganho suficiente, em relação ao custo total da mão-de-obra, a ponto de estimular a contratação. Ademais, há casos em que, apesar do desemprego, não existe mão-de-obra especializada disponível para serviços específicos. Nesses casos, haverá um aumento do salário dos que já estão empregados, e não um aumento das contratações. Há, também, o fato de que empresas enfrentando baixa demanda por seus produtos e serviços não contratarão, mesmo que o custo por trabalhador esteja mais baixo que antes da desoneração.

O que os estudos mostram é que o impacto sobre o emprego foi inexistente ou muito pequeno. A Tabela 1 resume as conclusões de vários estudos. Os resultados estão ordenados na ordem inversa de data de publicação, visto que os estudos mais recentes contaram com uma base de dados maior (mais tempo de vigência da desoneração) e, portanto, puderam extrair resultados mais sólidos do que aqueles estudos feitos logo após à entrada em vigor das medidas.

Destaque-se, em primeiro lugar, estudo recentemente concluído pelo IPEA, que considerou todos os setores desonerados e utilizou uma base de dados mais ampla, cobrindo todo o período 2011-2015. A conclusão do estudo é inequívoca: o impacto da política sobre o emprego, estimada com os melhores métodos estatísticos disponíveis, foi zero!

O estudo de Scherer (2015) restringiu-se aos setores beneficiados pela primeira medida de desoneração (têxteis, móveis, couros, TI e TIC) e cobre apenas o período 2011-2012. Os resultados indicam um ganho de emprego entre 27 mil e 31 mil vagas.

Dallava (2014) analisou um universo um pouco maior que o de Scherer (2015), ao incluir hotéis, alimentação e *call centers* entre os setores analisados. A autora apurou ganhos muito pequenos de empregos apenas no setor de TI e TIC, da ordem de 10 mil vagas, e perdas de empregos no setor de alimentação e hotéis.

Três trabalhos da Fundação Getúlio Vargas, para diferentes conjuntos de setores, apuram desde a perda de 80 mil vagas até ganhos de 130 mil vagas, variação que decorre dos conjuntos distintos de setores estudados e da abrangência da base de dados utilizada por cada um deles.

Em resumo, o estudo mais recente, que cobre todos os setores e maior período de tempo, feito pelo IPEA, indica resultado zero em termos de geração ou preservação dos empregos. Os demais estudos apresentam impactos ínfimos, quando se compara os empregos gerados frente o total de postos existentes nos setores estudados.

Deve-se considerar, ainda, que mesmo que haja aumento de emprego, essas novas contratações têm um custo para a sociedade, representado pela redução dos pagamentos de contribuições feitas pelas empresas. Há que se mensurar quanto custou a geração de cada emprego em termos de redução da arrecadação.

Tabela 1 – Estimativas do impacto da desoneração da folha sobre o emprego

Artigo	Setores abrangidos	Impacto
IPEA (2017)	Todos os setores desonerados	Saldo de empregos: não há efeito.
Scherer (2015)	MP 540: Confecções, Couro e Calçados e Tecnologia de Informação e Comunicação.	Saldo de empregos (em número de contratos): 14% a 16% (27 a 31 mil empregos); Saldo de empregos (em número de horas anuais): 10%
Dallava (2014)	Tecnologia da Informação e Comunicação, Couro e Calçados, Vestuário e Têxtil, Hotéis e Call Center	Saldo de empregos: - 6,5% ou -7.345 (alojamento e alimentação) e +4,3% ou +10.320 (informação e comunicação); nenhum efeito para os demais.
FGV (2014b)	12 setores selecionados: Bens de capital (BK); Fabricação de aviões e de navios; Material elétrico; Medicamentos e fármacos; Papel e celulose; Plásticos, pneus, câmaras de ar e borracha; Têxtil; Vidros e cerâmica; Construção civil; Comércio varejista; TI & TIC; Transportes (aéreo, marítimo, fluvial, navegação de apoio e rodoviário coletivo).	Saldo líquido de empregos: - 80.000
FGV (2014a)	MP 563 e Lei 12.715: Confecções, Couro e Calçados e Tecnologia de Informação e Comunicação; BK mecânico; Material elétrico; Autopeças; Fabricação de aviões; Fabricação de navios; Fabricação de ônibus; Plásticos; Móveis; Têxtil; Call Center; Design Houses; Hotéis; Aves, suínos e derivados; Pães e massas; Medicamentos e fármacos; Manutenção e reparação de aviões; Outros (Núcleo de pó ferromagnético, gabinetes, microfones, alto-falantes e outras partes e acessórios de máquinas e aparelhos de escritório.); Pedras e rochas ornamentais; Brinquedos; Transporte (aéreo, marítimo, fluvial, navegação de apoio e rodoviário coletivo)	Saldo líquido de empregos: + 131.000 (0,4% de aumento do emprego total)

FGV (2013)	MP 540: Confecções, Couro e Calçados e Tecnologia de Informação e Comunicação.	Saldo líquido de empregos: + 30.000 (+2,1% no setor de calçados e 2,2% no setor de confecções, com efeito especialmente sobre redução nas demissões e não no aumento das admissões)
		Salários: entre +1,7% e +9,2%, dependendo do nível de ensino (efeito maior para pessoal de nível superior)

Fontes: estudos citados. Vide referências bibliográficas

A Tabela 2 apresenta a estimativa mais otimista possível de criação de empregos feita em cada um dos estudos acima citados. E compara com a renúncia de receitas associada às desonerações aos setores incluídos em cada estudo.

Tabela 2 – Estimativas do custo de cada emprego gerado pela desoneração

Artigo	Medida	Número de empregos preservados	Valor da renúncia fiscal associada (R\$ milhões)	Custo anual por emprego	Custo mensal por emprego
FGV (2013)	MP 540	30.000	1.943	64.767	5.397
FGV (2014a)	MP/563 - 2012	131.000	7.653	58.420	4.868
FGV (2014b)	12 setores	132.364	8.963	67.715	5.643
Dallava (2014)	Desonerações dos setores de Tecnologia da Informação e Comunicação, Couro e Calçados, Vestuário e Têxtil, Hotéis e Call Center em 2012	10.320	2.258	218.771	18.231
Scherer (2015)	MP 540	31.200	1.943	62.276	5.190
IPEA (2017)	Desonerações vigentes em 2015	-	25.199		

Fontes: estudos citados (vide referências bibliográficas) e dados da Receita Federal.

Observa-se na Tabela 2 que o custo mensal por emprego oscila entre R\$ 5,2 mil e R\$ 18,2 mil. Isso indica a ineficiência da política, visto que o salário médio de admissão nos setores beneficiados, de acordo com o CAGED, não passa de R\$ 2 mil. No limite, seria mais barato o governo pagar aos desempregados do que subsidiar as empresas para que estas os contratem. Os custos são extremamente elevados quando comparados aos benefícios.

3) O CUSTO DA DESONERAÇÃO É MUITO ELEVADO FRENTE À DELICADA SITUAÇÃO FISCAL DO PAÍS

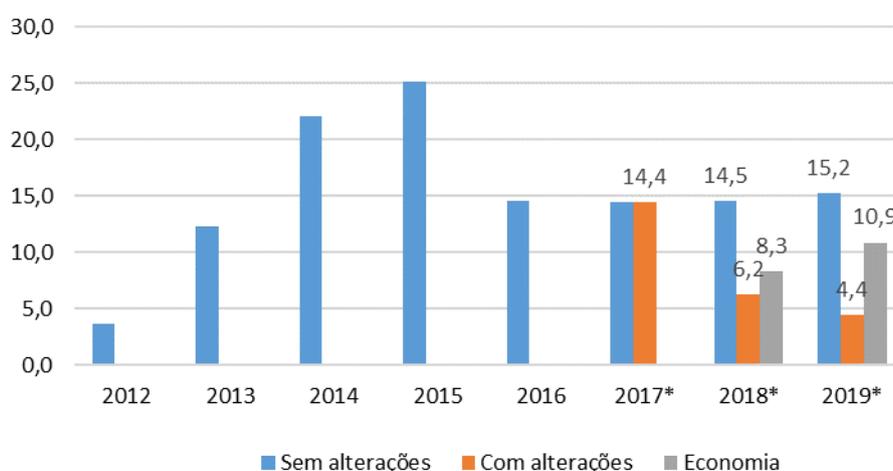
O Gráfico 2 mostra que a desoneração chegou a representar um custo de R\$ 25 bilhões para a sociedade. Após a alteração do programa, em 2015, esse custo caiu, mas continua muito elevado, na faixa de R\$ 15 bilhões.

Para que se tenha uma ideia do que representam R\$ 15 bilhões para as finanças da União, basta dizer que, economizando esses recursos, seria possível reduzir, com uma única medida, quase 10% de todo o déficit primário: hoje na casa de R\$ 159 bilhões.

Em termos de aplicação alternativa dos recursos, seria possível, por exemplo, elevar em 53% a despesa com benefícios do Programa Bolsa Família (atualmente em R\$ 28 bilhões), seja reajustando seu valor, seja aumentando o número de beneficiários.

Caso o PL 8.456/17 seja aprovado, ele gerará uma recuperação de receita na faixa de R\$ 11 bilhões por ano a partir de 2019. A título de comparação, tal valor representa quase o dobro das receitas do bem-sucedido leilão de áreas do pré-sal realizado em 27/10/17, quando foram arrecadados R\$ 6,5 bilhões. Revogar as desonerações equivale a quase dois leilões extras do pré-sal por ano.

Gráfico 2 – Estimativa da Renúncia de Receitas Decorrente da Desoneração da Folha de Pagamento e expectativa de economia caso a medida entrasse em vigor em janeiro de 2018: 2012-2019 (R\$ bilhões)



Fonte: Receita Federal do Brasil
(*) Projeções

Outra comparação interessante é com o valor que se prevê arrecadar com a privatização da Eletrobras: R\$ 20 bilhões. Acabar com as desonerações equivale a vender meia Eletrobras por ano, ao longo de muitos anos no futuro.

Os R\$ 11 bilhões de economia representam, também, $\frac{1}{4}$ do que se arrecadaria com a criação de uma nova CPMF, um tributo de difícil trâmite no Congresso Nacional. A redução da desoneração tem alto impacto fiscal e resistência política muito inferior à criação de um novo imposto.

Em vez de criar alguns poucos empregos, os recursos obtidos com a redução da desoneração seriam suficientes, também, para custear, por exemplo: 355 mil novos professores na rede pública (pagando-se o piso salarial básico de R\$ 2,3 mil)¹, 740 mil seguros-desemprego (que tem valor médio mensal de R\$ 1,2 mil)² ou aplicar 207,3 milhões de doses de vacina (custo médio unitário de R\$ 51,13)³.

Alternativamente, esse dinheiro poderia ser economizado, realizando-se um déficit primário menor. Quanto menor for esse déficit, menor será a necessidade de aumentar a dívida pública

¹ Fonte: MEC

² Fonte: Ministério do Trabalho

³ Fonte: Portal de compras do Governo Federal

para cobrir o desequilíbrio, e menores serão os gastos da sociedade com juros da dívida pública no futuro. Supondo que toda a redução de custo da desoneração seja poupada, com uma taxa de juro real de 4% ao ano incidente sobre a dívida pública, esta será, no décimo primeiro ano após à extinção da desoneração, R\$ 132 bilhões menor.

O ganho fiscal da extinção das desonerações é, sem dúvida, maiúsculo.

Vale ressaltar que, dada a obrigatoriedade de cumprimento de noventena, a celeridade na apreciação da matéria pelo Congresso garantirá mais recursos para o exercício de 2018. Caso entre em vigor em meados do ano, parte significativa da economia no próximo ano será perdida. A expectativa refletida na mensagem de alteração do orçamento, enviada ao Congresso ao final do mês de outubro, é de que a desoneração entre em vigor em maio de 2018, gerando economia de R\$ 8,3 bilhões naquele exercício.

4) A RENÚNCIA FISCAL DAS DESONERAÇÕES AFETA O TETO DE GASTOS

Em dezembro de 2016, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 95, que institui um limite para o gasto primário da União. Como regra geral, a partir de 2017 o limite máximo de gasto primário da União será igual àquele realizado em 2016, corrigido pelo IPCA até o ano de execução do orçamento. Caso o limite seja descumprido, diversas medidas automáticas de ajuste serão acionadas, entre elas a suspensão dos aumentos reais para o salário mínimo e a suspensão de contratações, concursos e reajustes para servidores públicos.

Com a vigência do teto, será preciso fazer uma série de reformas no gasto público para que não sejam acionadas as cláusulas automáticas de ajuste. A principal dessas reformas é a da Previdência. Não se realizando a reforma da Previdência, outras reduções de gastos precisarão ser feitas.

A redução das desonerações pode ajudar no cumprimento do limite de gastos e, com isso, evitar contrações maiores em outras despesas.

As renúncias de receita decorrentes da desoneração da folha são contabilizadas como despesa para fins de apuração do teto de gastos. Isso porque o Tesouro Nacional ressarcе o INSS pela perda de receita. Logo, a desoneração é, do ponto de vista do Tesouro, uma despesa. **Reduzir a desoneração abre espaço no limite do teto de gastos**, seja para permitir a expansão ou para evitar cortes em outros programas públicos.

Para 2018 a expectativa é que a aprovação do PL em análise gere redução de gastos do Tesouro da ordem de R\$ 3 bilhões. O montante é menor que o ganho de receita (estimado em R\$ 8,3 bilhões, conforme registrado no Gráfico 2) porque os ressarcimentos do Tesouro ao INSS são feitos com defasagem no tempo. Por isso, ao longo de 2018 ainda haverá vários meses em que o ressarcimento se referirá à regra atual de desoneração e, portanto, implicará maiores desembolsos do Tesouro. A partir de 2019, contudo, a redução da despesa tende a igualar-se à redução da renúncia de receitas, totalizando R\$ 11 bilhões ao ano, a preços de 2017.

Atualmente, após computadas todas as despesas obrigatórias (benefícios previdenciários e assistenciais, folha de pagamento, mínimo da saúde e educação, etc.) restam apenas R\$ 144 bilhões para toda a despesa da máquina pública. Abrir um espaço de R\$ 11 bilhões adicionais para essas despesas seria um ganho substancial. Este seria um ganho equivalente ao que se

obteria, por exemplo, com um corte de 60% no benefício do Abono Salarial sem, contudo, impor sacrifício aos beneficiários desse programa.

5) A DESONERAÇÃO GERA COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA, CUSTOS E RISCOS PARA AS EMPRESAS, AO MESMO TEMPO QUE AUMENTA O CUSTO E REDUZ A EFICÁCIA DA FISCALIZAÇÃO DA RECEITA FEDERAL

À medida que foi se expandindo, com a edição de seguidas medidas provisórias, a desoneração foi se tornando cada vez mais complexa. Na redação atualmente vigente, o art. 7º da Lei 12.546/11 estabelece setores beneficiados, delimitando-os de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Assim, por exemplo, estão incluídas “as empresas do setor hoteleiro enquadradas na subclasse 5510-8/01 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 2.0” ou “- as empresas do setor de construção civil, enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0”, entre vários outros setores e classificações.

Consultando o código da tabela CNAE, vemos que, no caso do setor hoteleiro, a classificação CNAE mencionada refere-se a hotéis e pousadas, mas exclui vendas de títulos para uso em hotéis no sistema “time sharing”, também excluindo motéis, albergues, apart-hotéis. No caso das empresas de construção civil, as incluídas são construção de edifícios, instalações elétricas, obras de acabamento e serviços especializados de construção; enquanto outros serviços do setor não são incluídos, como demolição e preparo de terreno ou montagem de estruturas metálicas.

Há uma evidente **escolha arbitrária** entre o que se inclui ou se exclui dentro de cada setor. E não é pequena a probabilidade de uma mesma empresa atuar em setores incluídos e excluídos, o que a obrigará a pagar a contribuição por dois sistemas distintos, aumentando o seu custo administrativo e a burocracia enfrentada.

As dificuldades gerenciais não param por aí, porque a mesma Lei 12.546/11, no seu art. 8º, utiliza outro critério para inclusão de beneficiários, agora classificando-os por produtos, no âmbito da Tabela de Incidência do IPI (TIPI). São nada menos que 1.296 classificações distintas de produtos contempladas com a desoneração, e outros milhares excluídos, mais uma vez com alta dose de discricionariedade entre o que está incluído e o que está excluído da desoneração. Utilizando exemplos levantados em nota técnica anterior do Ministério da Fazenda (2015b, p. 11): “*machados podem ser desonerados—tesouras não; alicates podem ser desonerados, podadeiras não; chaves de porca, sim, espátulas não*”, conforme mostrado na Tabela 3. Mais uma vez fica evidente a complexidade e arbitrariedade das escolhas, como, por exemplo, a exclusão dos alicates de manicure enquanto os demais alicates são incluídos.

Tabela 3 Exemplos de itens similares que são desonerados e que não são desonerados pelo art. 8º da Lei 12.546/11

Desonerados		Não Desonerados	
Código TIPI	Descrição	Código TIPI	Descrição
82.01.40.00	Machado	82.11.91.00	Faca de mesa
82.03.20.10	Alicate	82.14.20.00	Alicate de manicure
82.03.40.00	Corta tubos	82.11.93.10	Podadeira
82.04.11.00	Chave de porca	82.13.00.00	Tesoura
82.05.20.00	Martelo	82.14.10.00	Espátula

83.01.10.00	Cadeado	82.15.10.00	Talheres
-------------	---------	-------------	----------

Fonte: Ministério da Fazenda (2015b) – vide referências bibliográficas e TIPI 2017

Esse tipo de discricionariedade se repete em todas as classificações, para os quase 1,3 mil produtos considerados. Mais uma vez, as empresas podem produzir produtos incluídos ou excluídos da lista, o que as obriga a um duplo trabalho de cumprimento de obrigações junto ao fisco.

Há, ainda, complicações adicionais, porque o art. 8º da Lei 12.546/11 estabelece quais são as empresas que podem ou não se beneficiar da desoneração. Ou seja, há critérios adicionais sobrepostos à classificação por produtos. Como regra geral, não se aplica o benefício da desoneração às empresas “*que se dediquem a outras atividades, além das previstas no caput, cuja receita bruta decorrente dessas outras atividades seja igual ou superior a 95% (noventa e cinco por cento) da receita bruta total*”. Ou seja, não basta que a empresa produza os bens listados como desoneráveis. Ela também precisa que esses bens representem mais de 5% de sua receita bruta.

Existem ainda vedações específicas a alguns setores, mesmo que eles produzam os bens ou serviços desoneráveis, tais como fabricantes de automóveis ou empresas aéreas internacionais. Ou inclusões expressas, como das empresas de manutenção e reparo de aeronaves e empresas de diversos ramos de transportes de passageiros e de cargas.

Não há qualquer lógica aparente nas inclusões ou exclusões, seja de empresas, ramo de atividade ou de produtos. Além disso, há uma multiplicidade de alíquotas, variando de 1% a 4,5%, e sistemas diferenciados de cobrança, como no caso da construção civil, em que a cobrança é por empreendimento. Uma construtora com vários empreendimentos pagará sua contribuição sobre a folha ou sobre o faturamento, a depender da data de início da obra.

Há evidente elevação do custo de administração e controle para o fisco. A tributação em duas bases de incidência distintas torna a atividade de fiscalização da contribuição previdenciária ineficiente, pois a complexidade da mensuração da base de cálculo aumenta significativamente.

Há, também, impacto na burocracia, com um aumento significativo do número de informações a serem prestadas ao Fisco (obrigações tributárias acessórias). Em vez de pagar uma única guia, calculando-se 20% sobre o valor da folha, muitas empresas terão que pagar até três guias: uma sobre a folha de pagamento, outra sobre a produção relativa aos códigos CNAE desonerados e uma terceira referente aos códigos TIPI desonerados.

Como já ressaltado em nota anterior do Ministério da Fazenda (2015 a, p. 11), “*o contribuinte, para a apuração correta dos valores a serem recolhidos, deve fazer a alocação da mão de obra conforme a atividade ou o produto (NCM), utilizando dados estimados, gerando insegurança jurídica quanto à aplicação dos critérios previstos na lei. De fato, nesse ambiente, independentemente da robustez do sistema contábil da empresa, em alguns casos, a interpretação legal da medida pode gerar litígios e aumentar a judicialização de alguns setores, com prejuízo para todos. Infelizmente, o real aumento de custos e a perda da eficiência em decorrência da complexidade administrativa inerente à desoneração tendem a ser obscurecidos pela vantagem fiscal que o programa oferece*”.

Vale notar que o Governo Federal tem se esforçado para simplificar o seu sistema tributário e regulatório. Nossa classificação desfavorável no ranking *Doing Business* do Banco Mundial, em

que estamos na 184ª colocação entre 190 países no quesito de pagamentos de tributos, indica a necessidade de desburocratizar e facilitar a vida do contribuinte. O sistema de desoneração da folha de pagamento hoje vigente atua na direção contrária a essa desejada simplificação.

6) INJUSTIÇA FISCAL

Em adição aos elevados custos e poucos benefícios acima descritos, deve-se registrar que a desoneração da folha beneficia uma minoria. De acordo com dados da Receita Federal, dos quase 1,9 milhão de estabelecimentos que apresentaram guias de pagamento de contribuições previdenciárias (GFIP), apenas 84,8 mil (1,8% do total) são beneficiários da desoneração. Ou seja, 98,2% dos contribuintes estão subsidiando uma minoria de 1,8% que adquiriu o direito legal de pagar menos tributos.

7) CONTRIBUIÇÃO SOBRE O FATURAMENTO DEVE SER EXCEÇÃO E NÃO A REGRA NO FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social é um seguro. Trabalhadores e empregadores devem pagar um valor mensal para garantir, ao trabalhador, a cobertura em eventos de risco (morte, doença, incapacitação para o trabalho) e perda de capacidade laboral (aposentadoria). O “prêmio” que se paga por esse seguro deve, sempre que possível, ter relação com o “bem” segurado, que é a remuneração do trabalhador. Daí porque, tradicionalmente, as contribuições previdenciárias correspondem a uma parcela da folha de pagamentos.

O faturamento deve ser usado como base de cálculo apenas em casos específicos como, por exemplo, no setor rural, em que a sazonalidade da atividade provoca grande variação no valor da folha de pagamento ao longo do ano, dificultando a fiscalização e a arrecadação.

8) CONTRIBUIÇÃO SOBRE O FATURAMENTO É PROCÍCLICA E AGRAVA A CRISE ECONÔMICA E FISCAL

A contribuição sobre o faturamento também é inadequada por ser procíclica. Quando a atividade econômica está em queda, o faturamento cai mais rápido que a folha de pagamento. Isto porque as empresas resistem a demitir empregados. Elas só começarão a dispensa depois de constatar que a crise não é passageira e que precisam ajustar suas contas. Afinal, há custos de demissão, assim como há custos de contratação. Manter o empregado, incorrendo em prejuízo por algum tempo, vale a pena frente ao risco de pagar os custos da demissão e ter que voltar a contratar logo em seguida.

Por isso, quando se instala uma crise econômica, o faturamento cai mais rápido que a folha de pagamento das empresas. Com a contribuição previdenciária incidindo sobre o faturamento, a receita da previdência sofrerá mais durante a crise econômica. Isso exige maior esforço de ajuste fiscal nas contas não-previdenciárias do governo, justamente em um momento em que a crise econômica prejudica a capacidade de arrecadação.

CONCLUSÃO

Esta nota mostrou que a política de desoneração da folha de pagamentos tem custo elevado e benefícios reduzidos. Nesse sentido, a política mais adequada seria a imediata reversão para o sistema anterior, de contribuição sobre a folha de pagamento para todos os setores da economia, sem exceção. Não obstante essa constatação, o PL 8.456/17 preserva o pagamento sobre o faturamento para alguns segmentos, conforme mostrado nas Tabelas 4 e 5 abaixo.

Tal opção por uma redução gradual das desonerações se deu mediante negociações com o Congresso Nacional em um contexto em que se esperava a realização de ajuste fiscal mais rápido e intenso em outras áreas, seja pela aprovação de uma ampla reforma da previdência, , seja pela aprovação de outras reformas fiscais (como, por exemplo, um programa de refinanciamento de débitos tributários que gerasse receitas maiores que aquele efetivamente aprovado).

Nesse contexto de persistência da grave crise fiscal, e de redução nas expectativas quanto à dimensão do ajuste fiscal possível em outras áreas da administração, parece ser oportuno aprofundar o ajuste na revisão das desonerações, buscando-se a sua extinção por completo.

Os resultados esperados, não apenas em termos fiscais, mas também de eficiência econômica, de justiça contributiva, de simplificação no cumprimento de obrigações tributárias, e de aumento de segurança jurídica; justificam tal aprofundamento da revisão das desonerações.

Tabela 4 – Proposta de Alterações na Desoneração Concedida pelos Arts. 7º e 7º-A da Lei nº 12.546/11 e pelo art. 2º da Lei nº 13.161/2015

Setor	Situação Atual	Proposta
Serviços de TI e TIC e proj. de circuitos integrados:	4,5%	Volta para a folha
Hotéis	4,5%	Volta para a folha
Construção Civil	4,5%	4,5%
Construção civil, grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0, até o encerramento das obras	2,0%	4,5%
Construção de obras de infraestrutura	4,5%	4,5%
Call center	3,0%	Volta para a folha
Transporte rodoviário coletivo	2,0%	2,0%
Transporte ferroviário de passageiros	2,0%	2,0%
Transporte metroferroviário de passageiros	2,0%	2,0%

Tabela 5 – Proposta de Alterações na Desoneração Concedida pelos Arts. 8º e 8º-A da Lei nº 12.546/11

Setor/Produto	Situação Atual	Proposta
Milhares de produtos industrializados específicos e diversas empresas (anexo I da Lei 12.546/11)	2,5%	Volta para a folha
Manutenção de aeronaves, motores e componentes	2,5%	Volta para a folha
Navegação de apoio marítimo e portuário	2,5%	Volta para a folha
Manutenção e reparo de embarcações	2,5%	Volta para a folha
Lojas de departamento e comércio varejista (anexo II da Lei 12.546/11)	2,5%	Volta para a folha
Empresas de transportes aéreo e marítimo, de carga e passageiros	1,5%	Volta para a folha

Carga, descarga, armazenagem, algumas categorias de transporte rodoviário e ferroviário de cargas	1,5%	Volta para a folha
Produtos têxteis	1,5%	Volta para a folha
Calçados	1,5%	Volta para a folha
Veículos para mais de 10 passageiros	1,5%	Volta para a folha
Empresas jornalísticas e de radiofusão sonora e de sons e imagens	1,5%	1,5%
Carnes	1,0%	Volta para a folha
Pescados	1,0%	Volta para a folha
Insumos para massas, biscoitos e produtos de padaria	1,0%	Volta para a folha

Marcos Mendes

Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda

Referências Bibliográficas

DALLAVA, C.C. Impactos da Desoneração da Folha de Pagamentos Sobre o Nível de Emprego no Mercado de Trabalho Brasileiro: Um Estudo a Partir dos Dados da RAIS, Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo / Fundação Getúlio Vargas. 2014.

GARCIA, F.; SACHISDA, A.; YWATA, A. X. Impacto da Desoneração da Folha de Pagamentos Sobre o Emprego: Novas Evidências. IPEA. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. Avaliação do Impacto da Desoneração Tributária da Folha de Pagamento nos Setores de Confecções, Couro e Calçados e Tecnologia de Informação e Comunicação. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica (SPE). Relatório Final, 2013.

_____. Avaliação de Impactos Econômicos e Setoriais da Desoneração Tributária da Folha de Pagamentos. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica (SPE). Relatório Preliminar, 2014a.

_____. Avaliação de Impactos Econômicos e Setoriais da Desoneração Tributária da Folha de Pagamentos – Setores Selecionados. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica (SPE). Relatório Preliminar, 2014b.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Considerações sobre o Projeto de Lei nº 863/2015 – Desoneração da Folha de Pagamentos. Mimeo, abr. 2015a.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. Nota de análise sobre a desoneração da folha. Mimeo, abr. 2015b.

SCHERER, C. Payroll tax reduction in Brazil Effects on employment and wages. Working Paper Nº 602. International Institute of Social Studies. 2015.