



Vinícius Nogueira: O efeito superavitário da desoneração da folha

No presente artigo, tratamos da legitimidade da prorrogação do regime de contribuição previdenciária sobre a receita bruta (CPRB), tanto em razão da sua função indutiva para a geração de emprego e renda como por sua capacidade arrecadatória que, segundo nossa análise, é superavitária e plenamente capaz de atender à necessidade de equilíbrio do orçamento público, conforme preceituam inúmeros dispositivos do Direito Financeiro.



A desoneração da folha foi instituída pela Medida Provisória

540/2011 e convertida na Lei nº 12.546/2011. Trata-se de uma política pública que instituiu uma contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta, a CPRB, para certos setores produtivos, em substituição à tradicional contribuição previdenciária patronal, a CPP, recolhida sobre a folha de salários. Durante os dez anos de sua vigência, a desoneração da folha foi alvo inúmeras alterações no tocante aos setores alcançados, nas alíquotas aplicáveis e na obrigatoriedade inicial, que veio a ser transmutada em opcionalidade. O fundamento da política pública repousa na função indutiva do Estado para promover a competitividade da indústria, em especial sobre os setores altamente dependentes de mão de obra intensiva, em face ao peso da carga tributária de 28% incidente sobre a folha de salários. Os setores alcançados pela medida reportam os seguintes efeitos considerados estruturantes, a saber: geração de empregos, aumento da renda dos trabalhadores, redução da informalidade e aumento das exportações, principalmente de serviços.

No último dia 9, o Senado aprovou o Projeto de Lei 2.541/2021, que prorroga até 31 de dezembro de 2023 a desoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia. Entre os contemplados estão setores de calçados, *call centers*, comunicação social, confecção e vestuário, construção civil, processamento de proteína animal, produção de máquinas, tecnologia da informação, transporte metroferroviário de passageiros, transporte rodoviário coletivo e de cargas, entre outros relevantes da economia nacional. À data deste artigo, o referido projeto de lei aguarda sanção presidencial.

Desde sua gênese, inúmeros foram os entraves e impasses sobre a continuidade da CPRB, opondo, de um lado, a visão fiscalista do governo, e de outro, a realidade vivida pelos setores intensivos em pessoal. O ápice ocorreu em 2020, quando o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial ao artigo 33 da MP 936/20, que foi aprovado pelo próprio Congresso e que prorrogava o regime da CPRB até 31 de dezembro deste ano. O presidente da República ajuizou, então, perante o STF, a ADI 6632, que buscava suspender os efeitos da derrubada do veto e invalidar a prorrogação da CPRB. Nessa ADI, o presidente alegava que o Congresso Nacional, ao aprovar a prorrogação deste regime, não teria analisado os impactos financeiro-orçamentários da medida, descumprindo o artigo 113 do ADCT e o artigo 14 da Lei



de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A ADI não foi julgada pelo STF até o presente momento e é bem provável que não o seja, já que, em 31 de dezembro deste ano, seria possível sustentar que a ação perderá objeto. Entretanto, os argumentos utilizados na ADI parecem ter sensibilizado o Congresso Nacional, que buscou amparar todos os atos legislativos para a aprovação do PL 2.541/21 junto ao Tribunal de Contas da União (TCU).

O presidente do Senado Federal, senador Rodrigo Pacheco, provocou o TCU a se pronunciar sobre a interpretação dos incisos I e II do artigo 14 da LRF. O senador questionou ao TCU se a demonstração de que eventual renúncia fiscal foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária (LOA), na forma do artigo 14, I, da LRF, e de que não prejudicará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ainda assim, exigiria a elaboração de medidas de compensação, por meio do aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Em 17 de novembro, o TCU emitiu Parecer Técnico TC 021.868/2021-2 respondendo aos questionamentos. Segundo o posicionamento do TCU, os incisos I e II do artigo 14 são alternativos, de forma que o cumprimento, pelo proponente, das exigências do inciso I afastam a necessidade de cumprimento das exigências do inciso II e vice-versa. Portanto, desde que observado o inciso I do artigo 14 da LRF, ou seja, desde que os impactos financeiro-orçamentários da medida fossem incorporados às estimativas de receita e despesa da LOA, observados ainda os demais requisitos da LDO, a aprovação da prorrogação do regime da CPRB estaria em conformidade com a legislação de responsabilidade fiscal.

Observando o posicionamento do TCU, tanto a Câmara dos Deputados [1] como o Senado [2] emitiram pareceres favoráveis à aprovação do Projeto de Lei 4.521/2020, mencionando os potenciais impactos orçamentários da medida. Vejamos, por exemplo, o Parecer nº 340, de autoria do senador relator Venezio Vital do Rego, pela aprovação do projeto de lei [3]. Segundo o parecer, *"os estímulos previstos no projeto já existem há anos e não configuram inovação relevante no ordenamento jurídico"*. O parecer também aponta que a aprovação do PEC dos precatórios teria criado "espaço fiscal" suficiente para o custeio da medida.

Ainda seguindo a posição do TCU, o tema da desoneração da folha também foi incluído, pelo Congresso Nacional, no âmbito da LOA de 2022 (LOA-22). O relatório de estimativa da receita [4] para a LOA-22 considerou que a desoneração da folha produzirá um déficit de R\$ 4,8 bilhões aos cofres públicos, que deve competir com outras "despesas" orçamentárias no teto de gastos. Os relatórios preliminar e setorial da economia [5], também emitidos no âmbito da tramitação da LOA-22, entendem que o déficit gerado pela desoneração deve ser incluído no déficit geral do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de cerca de R\$ 282 bilhões, que deve ser financiado pela União. Portanto, se aprovada dessa maneira, a LOA-22 também já prevê os impactos financeiro-orçamentários da prorrogação da desoneração no orçamento público, representando mais um elemento de comprovação da legitimidade da aprovação do PL 2.541/21.



Ainda que bastante positiva a posição do Congresso Nacional em provocar o posicionamento do TCU e se adequar às suas conclusões e recomendações, garantindo, assim, a conformidade jurídica dos atos legislativos que aprovaram a postergação do regime da CPRB, há que se apontar os equívocos técnicos incorridos na avaliação dos efetivos impactos da medida ao orçamento público.

Isso porque, tanto nos pareceres técnicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pela aprovação do PL 2.541/21, como nos relatórios emitidos pelos órgãos do Congresso à aprovação da LOA-22, a estimação dos impactos financeiro-orçamentários da medida sempre considerou apenas um elemento: a diferença entre o que seria arrecadado via contribuição previdenciária sobre folha de salários e o que efetivamente se espera arrecadar com a CPRB.

De fato, historicamente a desoneração da folha sempre foi tratada como geradora de renúncia fiscal, como demonstram os relatórios de DGT-Ploa emitidos pela Receita Federal. O cálculo da referida renúncia toma como base a estimativa de arrecadação da CPP, *ceteris paribus*, descontada da arrecadação da CPRB. Outros estudos buscando avaliar os impactos da desoneração da folha também já foram realizados adotando mesma metodologia, como, por exemplo, a Nota Técnica Anfip de 2015 [6]. Esse estudo, tal como tantos outros anteriores, focam exclusivamente no comparativo aritmético entre CPRB e CPP, concluindo, invariavelmente, pela perda de arrecadação e pelo aumento do déficit do RGPS.

A partir da referida metodologia de análise, patentemente simplista, a nosso ver, parece bastante evidente que qualquer política pública que vise a induzir determinados comportamentos econômicos socialmente desejáveis, por meio da concessão de benefícios e regimes tributários especiais, deverá ser considerada deficitária, infalivelmente. Aplicando-se esse raciocínio vicioso ao caso da CPRB, chega-se a uma conclusão bastante paradoxal: quanto mais abrangente for a política pública de indução de empregos e renda, pior será seu resultado, posto que representa uma maior renúncia fiscal. Por óbvio, tal metodologia é imprópria para medir efeitos de políticas indutoras, especialmente aquelas voltadas a objetivos programáticos, como a geração de emprego.

Portanto, uma política pública deficitária não deve provocar juízos apriorísticos de ilegitimidade ou ineficiência. Ao contrário, uma política pública pode ser deficitária e, ainda assim, ser considerada como necessária pelos agentes políticos do país [7]. Contudo, no caso específico da CPRB, a medida não deveria sequer ser tratada como deficitária, como veremos a seguir.

Entendemos que a metodologia utilizada pelo Congresso e pelos vários estudos já realizados sobre o tema falham ao deixar de considerar as externalidades positivas geradas pela CPRB, sobretudo a redução do número de empregos informais e o aumento do poder de compra dos trabalhadores destes setores, seja pela criação de novas vagas de emprego, seja pelo aumento do salário dos já empregados.

No estudo econômico-financeiro elaborado pela Brasscom [8], essas externalidades foram consideradas. O resultado é bastante diferente das conclusões até então alcançadas. O estudo considerou dois grupos de empresas e de trabalhadores: 1) aqueles dos setores que foram desonerados até 2017 e que, a partir de 2018, voltaram a recolher a contribuição previdenciária sobre a folha de salários ("setores reonerados"); e 2) aqueles dos setores que continuaram desonerados até 31/12/2021 ("setores desonerados"). Segundo o estudo, em termos de evolução da empregabilidade, no período de janeiro de 2018 a agosto deste ano, os setores desonerados contrataram 587.061 novos de trabalhadores, o que corresponde 7,6% de crescimento, enquanto os setores reonerados contrataram 174 337 novos de trabalhadores, o equivale a



apenas 2,9% de crescimento. Ainda no mesmo período, a remuneração dos setores desonerados cresceu 9,3% a.a., patamar bem acima da inflação medida pelo IPCA, que foi de 4,4% a.a. Em contraste, a remuneração dos setores reonerados cresceu somente 1,9% a.a.

Nesses termos, considerando Imposto de Renda (IRPF) do trabalhador; a contribuição do INSS recolhida pelos trabalhadores; do FGTS, recolhido pelas empresas em favor dos trabalhadores; e das contribuições sociais PIS e Cofins incidentes sobre o consumo destas famílias, seria possível à União aumentar sua arrecadação fiscal com a medida, se comparada à arrecadação obtida com o regime de CPP. Some-se, ainda o acréscimo de 1% da alíquota da Cofins-Importação, incidente nas operações os setores desonerados. O estudo da Brasscom conclui que a desoneração da folha é política pública superavitária em cerca de R\$ 2,5 bilhões, em decorrência desta arrecadação reflexa, decorrente da própria política pública.

Em outras palavras, o que a União deixa de arrecadar pela substituição da CPP pela CPRB, ela mais que recupera, com o IRRF sobre o aumento da massa salarial, com o PIS e Cofins sobre o correspondente aumento do consumo das famílias beneficiadas, bem como pelo adicional de 1% da Cofins-Importação. Esses recursos adicionais podem ser utilizados, inclusive, no próprio financiamento do RGPS, nos termos do artigo 9º, IV, da Lei 12.546/2011, reduzindo o seu déficit histórico.

Diga-se, de passo, que a inclusão dessas externalidades positivas nas estimativas dos impactos financeiro-orçamentários da postergação da CPRB encontra total respaldo em nosso ordenamento jurídico, tendo em vista o disposto no artigo 14, *caput* e inciso primeiro, e, no artigo 12, ambos da LRF, estando, este, transcrito a seguir:

*"Artigo 12 — As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, **considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas**"* (grifos do autor).

Fica bastante claro que as estimativas da receita (ou da perda de receita) gerada pela CPRB podem considerar as externalidades positivas mencionadas acima, desde que acompanhada de demonstrativos técnicos e descritivos da metodologia utilizada e das premissas assumidas. Portanto, o presente artigo e o estudo da Brasscom introduzem, respectivamente, argumentos jurídicos e dados econômicos relevantes ao tema da desoneração da folha de salários, que permitem atualizar a metodologia utilizada na avaliação dos impactos orçamentários dessa política pública e demonstram seu caráter superavitário e de interesse nacional.

Ao avaliar o regime da CPRB a partir dessa metodologia, os órgãos técnicos dos poderes legislativo e executivo certamente chegariam à conclusão distinta daquela que, historicamente, sempre chegaram. Ser-lhes-ia possível abandonar a visão atual de que a medida representa uma renúncia fiscal para passar a entendê-la como ela efetivamente é: uma política pública não somente necessária para a geração de empregos e para o aumento da competitividade da nossa indústria como, também, um regime de contribuição capaz de gerar mais arrecadação à União em razão de suas externalidades positivas.



[1] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2290891.

[2] Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151199>.

[3] Idem.

[4] Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/149661>.

[5] Idem.

[6] Disponível em: https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2019/01/20150730181429_Nota-Tecnica-Desoneracao-da-Folha-de-Pagamentos-Impactos-no-Financiamento-da-Previdencia-Social_30-07-2015_nota_tecnica-FINAL.pdf.

[7] Veja-se, por exemplo, o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, garantido pela alínea "d" do inciso III do caput e no parágrafo único do artigo 146 da Constituição Federal. Segundo a Emenda Constitucional 109/2021, que institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários, estes benefícios à micro e pequena empresa estão fora do plano de redução de benefícios.

[8] Disponível em <https://brasscom.org.br/pdfs/arrecadacao-compensatoria-ante-renuncia-fiscal-na-desoneracao-da-folha/>.

Date Created

18/12/2021