

Opinião: Arrecadação com desoneração supera renúncia fiscal

A desoneração da folha, como é usualmente referida, foi estabelecida há dez anos, pela Lei 12.546/2011, como uma política pública voltada a impulsionar a geração de emprego e renda em setores econômicos intensivos em mão de obra, e implementada por meio da instituição de uma contribuição previdenciária patronal substitutiva, incidente sobre a receita bruta das empresas, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), em substituição à contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, estabelecida pela Lei 10.865/2004, a Contribuição Previdenciária Patronal (CPP).



No tocante à disciplina orçamentária da União, a desoneração

da folha tem sido tratada como gasto tributário, impactando o espaço fiscal. Visando a prover uma arrecadação compensatória, a Lei 13.670/2018 instituiu, no artigo 8º, §21, da Lei 10.865/2004, a majoração de 1% da alíquota da Cofins-Importação incidente sobre os produtos relativos aos setores desonerados. Todavia, nem a arrecadação da referida alíquota e, tampouco, os efeitos arrecadatários do impulsionamento do emprego e da renda jamais foram computados e contabilizados como arrecadação compensatória apta para abater o custo tributário, que, no nosso entender, não se trata propriamente de um gasto, mas, sim, de uma renúncia fiscal, à mercê de política pública legitimamente tramitada. O presente artigo apresenta o montante da arrecadação compensatória, tanto a decorrente da movimentação do emprego e da renda, bem como, da majoração de 1% da alíquota da Cofins-Importação, e faz o balanço da com a renúncia fiscal.

De acordo com o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT-PLOA) de 2020 [\[1\]](#), publicado pela Receita Federal, o gasto tributário, a saber, a renúncia fiscal, do referido ano atingiu o montante de R\$ 10,41 bilhões. É importante salientar que este foi o último ano, da série histórica, que o montante do gasto tributário foi reportado. A desoneração da folha, no nosso entender, não se trata propriamente de um gasto, mas, sim, de uma renúncia fiscal, visto que, como já comentado, conta com uma fonte extra de arrecadação, tangibilizada pela majoração, de 1%, da alíquota da Cofins-Importação incidente sobre os produtos relativos aos setores desonerados. Ademais, há de se levar em conta os efeitos arrecadatários do impulsionamento do emprego e da renda. O comprometimento do espaço fiscal poderia ser, possivelmente, compensado por essas arrecadações compensatórias.

A arrecadação decorrente do aumento do emprego e da renda é estimada com base na diferença relativa percentual de geração de novos postos de trabalho e do aumento da remuneração paga aos trabalhadores, entre os 17 setores econômicos desonerados, a saber, os que ainda estão listados nos artigos 7º e 8º da Lei 12.546/2011, e os 13 setores reonerados, que foram excluídos pela Lei 13.670/2018. Os parâmetros dos percentuais dos 13 setores reonerados são aplicados nos 17 setores desonerados. São, então, contabilizadas as arrecadações impactadas pela diferença de desempenho laboral dos dois grupos de setores, a saber, a Contribuição Previdenciária dos Trabalhadores (INSS), o Imposto de Renda dos Trabalhadores (IRPF), considerando os 50% destinados à União, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O INSS é um tributo aderente ao tipo contribuição social, de competência da União, disposto na CF/88, artigo 149, cuja arrecadação é carregada inteiramente para o erário da União. O IRPF é um tributo do tipo imposto, previsto na CF/88, artigo 145, inciso I, e está sujeito partição da arrecadação, nos termos da CF/88, artigo 159, inciso I, sendo de 50% a parte destinada para a União. A natureza jurídica FGTS é controversa no seio da doutrina. Para o empregador, a natureza jurídica do FGTS pode ser é considerada como obrigação, na medida em que o seu recolhimento é coercitivo e destinado ao Estado. *"Há quem diga que esse fundo possui natureza de tributo ou contribuição parafiscal (...) recolhido pelo Estado como intuito de obter um fundo que financie o SFH- Sistema Financeiro de Habitação"* [2]. O Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula nº 353, tem entendimento que *"as disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS"*. Não obstante a sua natureza jurídica, o fato é que a arrecadação do FGTS é carregada para a Caixa Econômica, na qualidade de gestora dos recursos. No portal da instituição temos a seguinte definição:

"Objetivo: O FI-FGTS tem por objetivo proporcionar a valorização das cotas por meio da aplicação de seus recursos na construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos de infraestrutura em rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, aeroportos, energia e saneamento" [3].

A despeito da natureza controversa, é inegável que o FGTS é uma exação que instrumentaliza políticas públicas relevantes e que comungam com a desoneração da folha o objetivo de gerar emprego, renda, investimento e bem-estar social. Nesse sentido, entendemos absolutamente legítimo considerar o diferencial da arrecadação do FGTS como partícipe da arrecadação compensatória referente à desoneração da folha.

Ademais, contabiliza-se, também, a arrecadação indireta de PIS/Cofins gerada pelo consumo das famílias que têm membros empregados nos setores desonerados. Tal contabilização se justifica pelo fato de ambos os tributos terem natureza de contribuição social, de acordo com a CF/88, artigo 149, implicando que a arrecadação é carregada diretamente para o erário da União, porfiando-se, portanto, com o conceito de arrecadação compensatória. Para viabilizar a estimativa da referida arrecadação, foi utilizada, como base, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018) divulgada neste ano pelo IBGE [4].

A arrecadação do INSS é de R\$ 4 bilhões; a do IRPF é de R\$ 1,38 bilhões; a do FGTS é de R\$ 3,56 bilhões; e a de PIS/Cofins gerada pelo consumo das famílias é de R\$ 2,3 bilhões. A pertinência da apropriação da arrecadação compensatória decorrente do emprego e da renda se justifica pelo seu montante total de R\$ 11,36 bilhões.

Além dos tributos supra analisados, há, também, a arrecadação adicional da Cofins-Importação. A Lei 13.670/2018 instituiu, no artigo 8º, §21, da Lei 10.865/2004 o acréscimo de 1% na alíquota da Cofins-Importação com vistas a recompor a arrecadação ante a desoneração da folha. O valor da arrecadação é decorrente de várias alíquotas distintas, dependendo do item importado conforme o artigo 8º da Lei 10.865/2004. Do artigo 8º são extraídas as alíquotas de PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação dos códigos Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), das mercadorias citadas no §21 do mesmo. A base de cálculo são os valores CIF retirados das estatísticas de comércio exterior do Ministério da Economia [5] e transformadas em reais com a taxa de câmbio retirada do Banco Central para o ano de 2020. Calcula-se então, para cada NCM, a receita bruta da incidência do PIS/Cofins-Importação sobre essa base. A arrecadação incremental da Cofins-Importação é estimada pelo somatório da incidência do adicional de 1% sobre a receita bruta estimada de todos os códigos NCM do artigo 8º, §21, da Lei 10.865/2004. O montante da arrecadação compensatória relativa à Cofins-Importação é de R\$ 1,62 bilhões.

A arrecadação compensatória decorrente do emprego e da renda é estimada em R\$ 11,36 bilhões, sendo R\$ 4 bilhões relativos ao recolhimento do INSS do empregado; R\$ 1,38 bilhões relativos ao recolhimento do IRPF do empregado; R\$ 3,56 bilhões relativos ao FGTS; e R\$ 2,39 bilhões do PIS/Cofins arrecadado pelo consumo das famílias. A arrecadação compensatória da alíquota adicional de 1% da Cofins-Importação estimada em R\$ 1,62 bilhões. O montante total da arrecadação compensatória é, portanto, de R\$ 12,95 bilhões, superando em R\$ 2,54 bilhões a renúncia fiscal de R\$ 10,41 bilhões apontada pelo Receita Federal.

Portanto, não faz sentido considerar que a renúncia fiscal referente a desoneração da folha impacte o orçamento, tal qual um custo em aberto, tendo em vista que o montante da arrecadação compensatória, que supre-o, descaracterizando qualquer restrição de espaço fiscal.

Conclui-se, portanto, que mediante a transferência e parte da arrecadação compensatória para a Previdência Social, no montante equivalente ao montante da renúncia fiscal, não se incorreria na hipótese de comprometimento de espaço fiscal [6].

[1] DGT-PLOA2020 Receita Federal, Gastos Tributários – Previsões PLOA, disponível em 27/10/2021 no link <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>.

[2] A conturbada natureza jurídica do FGTS, Âmbito Jurídico. <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-104/a-conturbada-natureza-juridica-do-fgts/>

[3] Fundo de Investimento do FGTS – FI-FGTS. <https://www.caixa.gov.br/acesso-a-informacao/fi-fgts/Paginas/default.aspx>.

[4] IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>.

[5] Estatísticas do Comércio Exterior em Dados Abertos – Ministério da Economia, disponível em 27/10/2021 no link <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/base-de-dados-bruta>.

[6] O estudo detalhado encontra-se em <https://brasscom.org.br/arrecadacao-compensatoria-ante-renuncia-fiscal-na-desoneracao-da-folha/>.

Date Created

05/11/2021