

ANO 02 | Nº 08 | BRASÍLIA | NOVEMBRO/DEZEMBRO DE 2012



TRIBUTAÇÃO & CIDADANIA



Editorial

Essa edição especial do Boletim TRIBUTAÇÃO & CIDADANIA traz diversas opiniões sobre a política de desoneração da folha de pagamentos, contida no Programa Brasil Maior do governo federal. Expomos a seguir algumas reflexões acerca do assunto.

A Constituição de 1988 consagrou o princípio da Seguridade amparado por fontes de financiamento sustentáveis para o seu desenvolvimento. Mas ao longo dos anos vem ocorrendo diversas tentativas de desconstrução das conquistas sociais de 1988. Sem dúvidas, uma delas é a desoneração da folha de pagamentos, principal fonte da Seguridade Social.

Para se ter uma ideia, já se observa uma perda de fôlego das contribuições previdenciárias, que, diga-se de passagem, foram as grandes responsáveis pela manutenção de índices positivos de arrecadação dos tributos federais nos últimos meses.

Além dos efeitos financeiros, resta uma enorme preocupação com o destino da previdência social, dos ganhos alcançados por este núcleo de proteção social, pois é absolutamente previsível que as renúncias advindas da desoneração sejam utilizadas como justificativa da necessidade de mais uma reforma previdenciária. Obviamente, sempre na contramão dos direitos sociais.

As discussões deverão se aprofundar em 2013, principalmente com a efetivação das últimas medidas adotadas pelo governo. Devemos aguardar para que o mais breve possível sejam divulgados os impactos da desoneração na formalização do mercado de trabalho e na competitividade de nossas indústrias. Com uma ressalva: se possível, que sejam separados o que é advindo da desoneração, daquilo que é fruto do crescimento econômico (mesmo que pequeno).

Que os artigos contidos nessa edição possam proporcionar ao leitor ponderações sobre o tema e a formação de uma opinião.

Boa leitura!

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

A desoneração da Folha de Pagamentos: avaliar atentamente para não perder*

Clóvis Scherer¹

Frederico Melo²

Bianca Briguglio³

Fiorella Machiavello⁴

O Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011, incluiu entre suas principais medidas a desoneração da folha de pagamentos para um conjunto de bens especificados da indústria e para alguns serviços. Para os bens e setores beneficiados, foi suprimida a contribuição previdenciária patronal (CPP) de 20% sobre o valor da folha de pagamentos e, em seu lugar, foi criada uma nova contribuição de 1% ou 2% sobre a receita bruta de vendas deduzida das receitas de exportações. Uma Comissão composta

por representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, criada para avaliar e acompanhar os efeitos da desoneração começa a desenvolver seus trabalhos. Ela terá que responder a várias questões e preocupações quanto aos efeitos da medida não apenas na competitividade das empresas, mas principalmente no mercado de trabalho e no financiamento da seguridade social. Este artigo aponta algumas das questões a serem examinadas pela comissão.

Antecedentes

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

* Este artigo feito para o boletim Tributação & Cidadania é uma versão modificada da Nota Técnica DIEESE Nº 115 de Outubro de 2012.

1 - Supervisor do DIEESE em Brasília.

2 - Técnico do DIEESE

3 - Técnica do DIEESE

4 - Técnica do DIEESE

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

O tema voltou a ganhar maior destaque com as discussões do Fórum Nacional da Previdência Social em 2007 e, em 2008, com a proposta de reforma tributária apresentada pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva⁵. Materializada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233/2008, o escopo dessa reforma é bastante amplo, abrangendo a unificação de tributos federais num único Imposto sobre Valor Adicionado Federal, o IVA-F; incorporação da CSLL ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; cobrança do novo ICMS no estado de destino das mercadorias e serviços; desoneração do investimento e das

exportações; e desoneração da folha de pagamento das empresas.

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

A PEC 233/2008 propunha uma alteração da forma de financiamento da Seguridade Social, com a eliminação da previsão constitucional de contribuições vinculadas exclusivamente à proteção social (CSLL, Cofins, PIS) e sua substituição por uma fração (38,8%) da arrecadação impostos federais (Imposto de Renda, Imposto Sobre Produtos Industrializados e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal)⁶. Os encargos sobre a folha de pagamento das empresas também se vinculam à sustentação da Seguridade.

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

Diante das dificuldades encontradas no encaminhamento de um projeto abrangente de reforma tributária, o Governo Federal, sob a Presidência de Dilma Rousseff, passou a atuar na questão tributária com medidas específicas, mas que perseguem alguns dos objetivos que orientavam a proposta ampla do Governo Lula. Pode-se mencionar como partes deste esforço a elevação dos limites de enquadramento no Supersimples, ações quanto à guerra fis-

cal (no que diz respeito à "guerra dos portos"), discussões sobre os fundos de participação de estados e municípios. Ressalte-se, todavia, que essas ações estão também fortemente ligadas a circunstâncias conjunturais, tais como a crise enfrentada pela indústria e o câmbio valorizado, que se somam e sobrepõem a objetivos estruturais do Governo, tais como a simplificação do sistema tributário e a desoneração dos investimentos.

A desoneração da folha

As medidas anunciadas no lançamento do Plano Brasil Maior, segundo o governo, visam o estímulo ao investimento e inovação, a promoção do comércio exterior e a defesa da indústria e do mercado interno⁸. Articulado a este último objetivo, o Governo suprimiu a CPP incidente sobre a folha de pagamentos e instituiu uma contribuição sobre a receita bruta das empresas, inicialmente para um pequeno grupo de setores industriais e de serviços, posteriormente ampliado para quase a totalidade da indústria e vários segmentos dos serviços.

Desde janeiro de 2012 houve a seguinte evolução em termos de am-

5 - Ver; ANSILIERO, G. e PAIVA, L. H. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos – uma solução à procura de problemas. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 32, 2009. PP. 9-36. RIBEIRO, J. A. C. *et al* Desoneração de folha de pagamentos: breves lembretes e comentários. In DIEESE, IPEA e SINDIFISCO NACIONAL. Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão / organizadores: José Aparecido Carlos Ribeiro, Álvaro Luchiezi Jr., Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça. Brasília : Ipea : SINDIFISCO : DIEESE, 2011. Capítulo 6. PP. 105-120.

6 - Ver DIEESE. Nota Técnica nº 69: "A Proposta de Reforma Tributária do Governo". Junho de 2008.

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

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

pliação setorial da desoneração, com as respectivas normas legais:

- Vigorando a partir de 1º de janeiro de 2012, a Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011, desonerou a folha da indústria de confecções e artefatos, de couro e calçados e os setores de serviços de tecnologia da informação (TI) e de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Inicialmente, as alíquotas de incidência da nova contribuição foram fixadas em 1,5%, com exceção do setor de TI e TIC, tributado em 2,5%.
- Com efeitos a partir de 1º de agosto de 2012, a Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012⁹, aumentou para quatorze o número de setores beneficiados pela desoneração, com a inclusão de têxtil, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aeronáutico e bens de capital, mecânico, *call center*, *design houses*¹⁰ e hotéis. A Lei também reduziu as alíquotas da nova contribuição compensatória para 1%, no caso de produtos industriais, e a 2% para os setores de serviços englobados na medida.
- Em janeiro de 2013, conforme a Lei 12.715, passarão a ser desoneradas as folhas das empresas prestadoras de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros, inclusive internacional (passa a recolher 2% sobre a receita bruta), aéreo, marítimo, transporte interior (hidrovias) e navegação de apoio marítimo e portuário (alíquota de 1%). Também serão desoneradas, no início de 2013, uma série de outros produtos industriais plásticos, têxteis e de material de transporte.
- Também para ter efeito em janeiro de 2013, o Governo Federal publicou a Medida Provisória nº 582, de 20 de setembro de 2012, contemplando com a desoneração outros 25 segmentos da indústria. Fazem parte deste grupo a produção de aves,

suínos e derivados; pescado; pães e massas; fármacos e medicamentos; equipamentos médicos e odontológicos; bicicletas; pneus e câmaras de ar; papel e celulose. Com isto passariam a 40 os setores que teriam a folha de salários desonerada¹¹.

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

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

Vale destacar que a desoneração por produto não só torna complexo o processo de apuração do tributo a recolher pelas empresas industriais, como dificulta a estimativa ou mensuração

de seus efeitos. Além disso, há que se considerar que a desoneração por produto irá tornar mais difícil a fiscalização do correto recolhimento dos encargos e tributos.

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

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

A Lei 12.547 dispôs sobre a criação de uma comissão tripartite, reunindo representantes dos trabalhadores, empregadores e governo, com a finalidade de acompanhar e avaliar a implementação da desoneração da folha. A Comissão (CTDF) tem como atribuição acompanhar e avaliar, em particular a "efetividade da desoneração tributária da folha de pagamentos nos setores beneficiados, com base nos seus impactos econômicos, podendo considerar a geração de emprego e renda, a formalização do trabalhador, a competitividade, a arrecadação tributária, o desenvolvimento setorial, a capacitação e a inovação tecnológica".

Instalada apenas em agosto de 2012, esta comissão deverá examinar e dar respostas a algumas questões levantadas pela literatura sobre o assunto. Algumas destas questões são indicadas a seguir.

Desoneração e competitividade

Uma das justificativas para a desoneração é a necessidade elevar a competitividade dos produtos nacionais frente aos concorrentes no mercado internacional, pela redução dos custos de encargos sociais, considerados relativamente altos. Este diagnóstico

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

10 - Empresas que elaboram projetos de circuitos eletrônicos integrados.

11 - Valor Econômico. "Governo amplia incentivo de olho na inflação". 14, 15 e 16 de setembro de 2012. A3.

tem como fundamento básico a visão de que internacionalmente o custo do trabalho no Brasil é muito alto e, portanto, compromete a competitividade.

Segundo o Escritório de Estatísticas do Trabalho do Departamento de Trabalho do Governo dos EUA, o gasto médio com o denominado "seguro social" em relação ao total de compensações aos empregados situa-se em níveis comparáveis aos de alguns países desenvolvidos e acima do verificado em concorrentes diretos do país no mercado internacional¹². No entanto, o indicador mais relevante para a competitividade é o custo total horário do trabalho manufatureiro, que já inclui o gasto com "seguro social". Em 2010, o custo total manufatureiro no Brasil era o sétimo menor, entre um conjunto de 34 países que incluem concorrentes, como a Argentina, Coreia do Sul, alguns países do leste europeu e os países desenvolvidos¹³. Cabe destacar que essas estatísticas são expressas em dólar e, conseqüentemente, refletem a forte apreciação do real frente à moeda norte-americana.

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

A desoneração da folha visa, na perspectiva do governo, contribuir para maior competitividade externa dos produtos brasileiros pela exclusão das receitas de exportação da base de cálculo da nova contribuição. Com isto, as exportações deixam de ter em seus custos de produção a CPP sem sofrerem a tributação compensatória. Ou

seja, há uma redução total do custo com o encargo patronal sobre a folha na produção para exportação.

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

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

Efeitos na formalização dos empregos

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

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

No entanto, outros autores contestam a tese de que a redução dos encargos sobre a folha levaria a uma migração de empresas e trabalhadores do segmento informal para o formal, pois ela pressupõe haver uma continuidade entre tais segmentos. Ao contrário, de-

monstram estes autores que o mercado de trabalho é segmentado e que esta transição entre o informal e o formal não é tão fácil de ocorrer. Portanto, a formalização dependeria, sobretudo, de outros fatores tais como da dinâmica econômica e de políticas voltadas especificamente para a formalização de pequenos empreendimentos informais e de inclusão previdenciária para trabalhadores autônomos e microempreendedores. Aliás, desde a primeira metade da década de 2000, ou seja, bem antes da implementação da medida de desoneração, vem aumentando de maneira contínua e intensa no Brasil a "formalização" do trabalho, com aumento do peso dos trabalhadores registrados e diminuição da proporção dos empregados sem carteira e dos trabalhadores autônomos.

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

Desoneração e arrecadação previdenciária

A receita da contribuição previdenciária patronal para o Regime Geral de Previdência Social incidente sobre a folha de salários alcançou, em 2011, a cifra aproximada de R\$ 106,8 bilhões, correspondendo a 44,1% de todas as

12 - LUCHIEZI Jr., A. Inconsistências da proposta de desoneração da folha de salários. Tributação em Revista, a. 17, nº 59, abr-jun/11, p. 22. "Gastos com seguro social = aposentadoria e pensão por invalidez; seguro saúde; seguro de garantia de renda e licença por doença; seguro de vida e por invalidez acidental; acidentes de trabalho e compensações por doença; outras despesas da Seguridade Social; impostos líquidos de subsídios sobre folhas de pagamento" (LUCHIEZI, 2011, p. 22).

13 - Ver dados do International Comparisons of Hourly Compensation Costs in Manufacturing, do Bureau de Estatísticas do Trabalho dos EUA, especialmente a tabela em ftp://ftp.bls.gov/pub/suppl/ichcc.ichccea-suppt1_2.txt

receitas do Regime¹⁴. Esses números dão uma ideia da importância da discussão da desoneração para o financiamento da previdência social e, portanto, da Seguridade Social.

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

Em abril, ao anunciar a ampliação da desoneração para quatorze setores, o Governo Federal indicava que as alíquotas da nova contribuição em 1% e 2% seriam bem menores do que as alíquotas neutras, que variariam de 1,87% para a indústria de material plástico a 6,67% para as *Design Houses*. As estimativas divulgadas naquele momento indicavam que para estes setores a renúncia fiscal seria de aproximadamente R\$ 7,2 bilhões ao ano¹⁵. Já a ANFIP estimou em R\$ 7,06 bilhões a perda de arrecadação previdenciária em 2012, para os setores incluídos na Lei 12.546/2011 com as alterações da MP 563/2012¹⁶.

Além de as alíquotas nominais da nova contribuição terem sido fixadas em patamares inferiores aos das alíquotas neutras, o estudo da ANFIP alerta para o fato de que a arrecadação de contribuições sobre a folha é

muito mais efetiva do que a da arrecadação sobre o faturamento, neste caso tomando como exemplo a COFINS. Ou seja, uma alíquota nominal sobre as vendas ou faturamento na verdade se converte em alíquotas efetivas menores, comparativamente ao que ocorre com a contribuição sobre a folha.

No anúncio da MP 582, em setembro de 2012, o Ministro da Fazenda informou que a ampliação da desoneração a partir de 2013 significará uma redução de R\$ 12,830 de arrecadação previdenciária, já considerando a contribuição sobre as vendas, o que corresponde a 0,26% do PIB de 2013 (R\$ 4,9 trilhões). Considerados todos os setores já beneficiados pela desoneração, as empresas deixarão de recolher R\$ 21,57 bilhões para o INSS, mas irão ser tributadas no faturamento em R\$ 8,74 bi. Para 2014, o impacto líquido da desoneração foi estimado pelo Ministro em R\$ 14,11 bilhões¹⁷.

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

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

O Governo Federal enviou ao

Congresso, no final de agosto, o PLOA 2013 (Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2013) contendo uma previsão de gasto de R\$ 15,22 bilhões a título de compensação ao Fundo do RGPS¹⁸. Ainda assim, há preocupações de especialistas e representantes de entidades ligadas ao assunto sobre a ameaça de que a desoneração contribua para a fragilização das bases de financiamento da Previdência Social e da Seguridade como um todo.

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

Efeitos no sistema tributário

Uma das características mais evidentes do atual sistema tributário brasileiro é sua iniquidade, como foi oficialmente reconhecido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social em 2010¹⁹. O peso dos tributos é maior para as famílias de menor renda e diminui na medida em que a renda das famílias aumenta. Segundo estudo realizado pelo IPEA, os 10% das famílias de menor renda dedicavam 32%

14 - BRASIL. Ministério da Previdência Social. Desoneração da Folha de Pagamentos. Apresentação 186ª CNPS 02.08.2012.

15 - BRASIL. Plano Brasil Maior 2011/2014 Inovar para competir. Competir para crescer. Conjunto de medidas: 03/04/2012 www.brasilmaior.gov.br

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

17 - Ver nota 8, acima.

18 - Valor Econômico. "União tem mais R\$ 10 bi para desonerar folha" 13/09/2012. A3.

19 - BRASIL. Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional: Relatório de Observação nº2. Brasília: Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. 2ª Edição. 2011.

desta renda para o pagamento de tributos, enquanto que os 10% de famílias de maior renda despendiam 21% com este item de gasto²⁰. Esta característica regressa do sistema decorre principalmente do grande peso dos impostos sobre o consumo, em detrimento da tributação sobre a renda e o patrimônio.

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

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

Conclusão

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

O anúncio das medidas no âmbito do Plano Brasil Maior teve como contexto a corrosão da competitividade internacional dos produtos brasileiros, que afetava principalmente a indústria. Em grande medida este problema se

deve a uma conjuntura de crise internacional, que acirra a competição entre empresas e países pelos mercados globais. Mas, sobretudo, é um efeito da taxa de câmbio extremamente valorizada, em termos históricos e, em particular, ao longo de 2011 e parte deste ano. Aparentemente, o Governo está satisfeito com o movimento recente de desvalorização do real, que passou de um patamar de R\$ 1,55 por dólar no final de julho de 2011 para algo em torno de R\$ 2,04 doze meses depois, e não pretende tomar medidas adicionais para alcançar um valor mais adequado para o câmbio, além de esperar os efeitos da redução da taxa de juros. Também o diferencial de juros reais do país em relação ao exterior põe em desvantagem a produção nacional.

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

Mas a agenda da desoneração está também conectada a uma série de outras discussões e propostas em curso. Cabe mencionar que no âmbito do próprio Plano Brasil Maior há uma série de propostas que visam reduzir custos, inclusive do trabalho, e alcançar outras desonerações beneficiando as empresas. No Congresso Nacional, por sua vez, tramitam propostas que visam dar maior flexibilidade para os empresários na contratação de pessoal, inclusive terceirizados. O discurso governamental tem sido o de desonerar sem reduzir os direitos trabalhistas e a proteção social²¹. No entanto, os trabalhadores pre-

cisam estar atentos para o conteúdo das propostas em debate, pois as alterações na regulamentação podem ter impactos negativos muitas vezes de difícil visualização pela sociedade.

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

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

20 - SILVEIRA, F. G. et alli. Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda no Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: In DIEESE, IPEA e SINDIFISCO NACIONAL. Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão / organizadores: José Aparecido Carlos Ribeiro, Álvaro Luchiezi Jr., Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça. Brasília : Ipea : SINDIFISCO : DIEESE, 2011. Capítulo 2. pp. 24-63.

21 - BRASIL. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de anúncio de novas medidas do Plano Brasil Maior e instalação dos Conselhos Setoriais de Competitividade - Brasília/DF - 03/04/2012 às 14h10. "Eu quero enfatizar que, com essa medida, o governo enfrenta, junto com as empresas, o desafio da redução do custo salarial, mas em um formato totalmente diverso do que vem sen-

do adotado pelos países desenvolvidos. Aqui, o ônus dos ajustes não recai sobre os trabalhadores. Repito, vamos reduzir o custo do trabalho sem retirar direito dos trabalhadores e sem reduzir salários. Porque trabalhadores protegidos e com bons salários são a base de um mercado interno em expansão. Não é possível haver um tratamento para o trabalho sem nós pensarmos também na questão grave do custo de capital." <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-novas-medidas-do-plano-brasil-maior-e-instalacao-dos-conselhos-setoriais-de-competitividade-brasil-ia-df>. Visitado em 26/06/2012.

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

As dificuldades dos contribuintes em relação às normas não regulamentadas e a possibilidade de entendimento através de soluções de consultas

Carlos Alberto Ferreira dos Santos Jr.¹

A implementação do Plano Brasil Maior pelo Governo Federal a partir de 2011 tinha como prévio objetivo atender as expectativas da desoneração tributária aguardada amplamente por todos os setores produtivos e de serviços.

Com o início da crise em território americano, o efeito dominó acabou atingindo a Europa, com reflexos negativos em outros centros financeiros mundiais.

O Brasil teve como principal benefício na sua balança comercial o fato de estar vinculado à mercados financeiros opostos aos Estados Unidos da América, reforçando assim a base estrutural do mercado interno, e principalmente a base exportadora do nosso país. As medidas tomadas na gestão governamental do então Presidente Luis Inácio, demonstraram uma atitude acertada, resguardando nosso país da grave crise mundial, como dito anteriormente, uma simples "marola" no ambiente mercadológico.

A continuidade imputada pela atual Presidenta Dilma Roussef e sua equipe econômica com o Plano Brasil Maior fez destacar a necessidade de ajuste tributário com incidência sobre a folha de pagamento em diversos setores econômicos, de tal forma que as empresas a princípio fizessem a manutenção de empregos, não gerando uma massa de de-

sempregados, onerando o Governo, e podendo assim gerar uma grave recessão. Com as modificações trazidas pela lei 12.546/2011, convertendo a MP 540/11, a etapa inicial destacou a participação de alguns setores com grande participação de mão de obra terceirizada, com o prévio objetivo de ajuste da informalidade para a formalidade de diversos prestadores de serviços. O impacto nestes setores foi significativo, principalmente para o setor moveleiro, que solicitou o desligamento da obrigação legal, justamente por onerar substancialmente os encargos financeiros, ferindo, assim, o intuito da cartilha do Plano Brasil Maior. O setor de tecnologia também foi majorado com a alíquota inicial de 2,5% sobre o seu faturamento, tentando também provocar judicialmente a sua retirada do enquadramento legal, mas até o presente momento o entendimento permanece inalterado.

Com a vigência da MP 563/2012, convertida na lei 12.715/2012, conjugada com a MP 582/2012, o Governo ampliou a participação de mais de 40 setores, além de envolver diversas áreas produtoras de NCM's determinados no anexo da lei 12.546/11.

As possibilidades para a maior parte foi efetivamente de desoneração, com renúncias podendo chegar até o final de 2014 em valores próximos de R\$ 120 bilhões. Em números reais as empresas poderão ter o benefício de criar um maior número de empregos, mas o planejamento governamental deverá criar medidas que ensejem a continuidade da estrutura idealizada. Revertendo este benefício inicial, desde que haja um ajuste de longo prazo, a medi-

da a princípio irá gerar benefício de manutenção dos empregos existentes, mas projetar um investimento a curto prazo, com aumento de massa salarial, poderá após o benefício previsto, gerar prejuízos, além de manifestamente ser contrário aos objetivos do Governo. Nenhum empresário irá fazer investimentos, sem antes ter a garantia de que o ajuste fiscal será fixo, uma implementação que permanecerá vinculada as empresas, ou que seja previsto como optativo e não impositivo. A gestão estimulou o crescimento neste sentido, determinando inclusive, operação de compra em licitação de produtos nacionais, com custos mais altos que os importados, criando assim uma barreira defensiva ao mercado nacional, o intuito maior é que as empresas realmente criem alicerces de garantias aos trabalhadores, bem como, não dependam exclusivamente de material importado, obrigando com que diversas empresas invistam ou tragam as suas produções para dentro do nosso país, em virtude dos benefícios gerados. O Governo aumentou as alíquotas de importações para diversos NCM's, e isentou para exportação uma boa parte. A palavra de ordem é INCENTIVO.

As expectativas são grandes, principalmente no que se refere às empresas exportadoras. Estas empresas terão como maior benefício a renúncia integral da incidência da contribuição patronal, fazendo com que as empresas possam ser competitivas no mercado externo. Gerando diversas possibilidades, ampliações das estruturas, contratações, investimentos externos no mercado nacional.

1 - Formado em Gestão Pública é consultor tributário da FACONGE. Presta assessoria a diversas empresas como TAP Manutenção e Engenharia, UNIMED RIO, REGINAVES, Grupo MPE, entre outras. carlos.alberto@faconge.com.br

A economia brasileira tem um mercado livre e exportador. Com um PIB nominal de 2,48 trilhões de dólares (4,14 trilhões de reais), foi classificada como a sexta maior economia do mundo em 2011, segundo o FMI, ou a sétima, de acordo com o Banco Mundial e o World Factbook da CIA (estimando o PIB de 2011 em 2,28 trilhões de dólares). É a segunda maior do continente americano, atrás apenas dos Estados Unidos.

Atualmente, a economia brasileira tem apresentado um crescimento consistente e, segundo o banco de investimento Goldman Sachs, deve tornar-se a quarta maior do mundo por volta de 2050. O Brasil é uma das chamadas potências emergentes: é o "B" do grupo BRICS. Tem centenas de parceiros comerciais, e cerca de 60% das exportações do país referem-se a produtos manufaturados e semi-manufaturados. Os principais parceiros comerciais do Brasil em 2008 foram: Mercosul e América Latina (25,9% do comércio), União Europeia (23,4%), Ásia (18,9%), Estados Unidos (14,0%) e outros (17,8%).

Setores de serviços x PIB

Mundialmente os setores que mais crescem foram justamente o de serviços e comerciais. Nos Estados Unidos da América estes setores respondem por mais de 80% do PIB, no Brasil, segundo estudos feitos pelo IBGE chegam ao patamar de 67% do nosso PIB.

Fazem parte desse ramo o comércio, o turismo, os serviços financeiros, jurídicos, de informática, comunicação, arquitetura, engenharia, auditoria, consultoria, propaganda e publicidade, seguro, corretagem, transporte e armazenagem, além das atividades públicas e privadas de defesa, segurança, saúde e educação, entre outros.

Por ser um setor que ainda depende do estímulo das indústrias, não consegue sozinho dar o arranque no crescimento e estimular a econo-

mia, conforme concordância dos economistas.

Um dos fatores apontado é justamente a falta de mão de obra qualificada, isto é, serviços menos sofisticados. A visão do Governo perante o ajuste que o Plano Brasil Maior prevê, deveria contemplar um incentivo maior sob esta ótica. A preparação do setor de serviços deveria ser feita de maneira adequada e mais longa, a continuar desta forma, a dinâmica do crescimento poderá ser abalada.

A desoneração da folha de pagamento tem a possibilidade de ajustar diversos hiatos existentes entre o Governo e a iniciativa privada, a começar pela visão de que a perda inicial de arrecadação possa incentivar o crescimento de empresas formais que vivem a raia da sociedade em virtude da falta de incentivo.

A economia informal envolve as atividades que estão à margem da formalidade, sem firma registrada, sem emitir notas fiscais, sem empregados registrados, sem contribuir com impostos. Vão desde vendedores ambulantes, advogados, manicures e professores, até mesmo a grandes mercados informais como a pirataria de obras audiovideofônicas, tráfico de drogas, mercado da prostituição e da venda de armamentos ilegais. Tudo que é produzido pelo setor primário, secundário ou terciário sem conhecimento do governo (o governo não consegue arrecadar impostos e não são recolhidos os encargos sociais dos trabalhadores da informalidade). As principais causas da informalidade são: o excesso de burocracia estatal; o elevado número de impostos cobrados pelos governos, em seus três níveis; a legislação trabalhista, que trata as micro e pequenas empresas de forma igual às médias e grandes; as restrições ao capital estrangeiro, que geram um maior índice de desempregados; e as reservas de mercado, que causam desequilíbrios na livre concorrência e na lei da oferta e da procura, restringindo o mercado formal.

Diversos são os aspectos a se-

rem ponderados e revistos, o caminho esta traçado, o rumo ajustado, só teremos que determinar o destino. Qual o principal foco, desoneração tributária ou ajuste fiscal simples, a curto prazo, somente para remediar; ou benefício de longo prazo, estruturando a legislação e desburocratizando, de forma a incentivar o crescimento.

Normatização por soluções de consultas

Os nossos legisladores, ao prepararem as bases de medidas a serem colocadas em práticas deveriam determinar a forma a ser aplicada. Teoricamente, subjetivamente, prevê discussões a respeito de regras que não ficam claras nem por quem as julga, quiçá a quem deverá aplicá-la no dia-a-dia. Exemplos serão apresentados, principalmente em matérias que tinham conceitos consolidados. Entender uma norma pela suposição traz insegurança em sua aplicação, pois as autuações, marca forte do Governo, pode abalar significativamente a estrutura financeira de uma empresa, pior, o conceito de que deverá ser aplicada antes de estar devidamente formalizada gera diversos contingentes, inclusive abarrotando o nosso já precário sistema jurídico.

A posição do governo sobre a definição de receita bruta foi feita considerando o conceito ampliado de receita, isto é, o que leva em conta também as receitas financeiras.

A Receita Federal define o conceito de receita bruta para fins de apuração das contribuições previdenciárias incidentes sobre o faturamento da forma que estabelece o artigo 8º da Lei nº 12.546/2011, onde a base de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre a receita corresponde à receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

O termo "vendas canceladas" é a maior dúvida dos contribuintes.

Questionam se neste conceito entrariam as devoluções de mercadorias vendidas que ocorrem nos meses subsequentes à saída do bem.

Em resposta à consulta nº 121/2012 de 26/06/2012, a Superintendência Regional da Receita Federal – SRRF da 10a. RF, esclareceu que da receita bruta podem ser excluídas as vendas canceladas, inclusive por devolução de mercadorias. Esclareceu ainda, que não integram a base de cálculo das contribuições o IPI e o ICMS, quando cobrado pelo vendedor dos bens ou prestador dos serviços na condição de substituto tributário.

Segue a ementa da decisão:

"CONTRIBUIÇÃO SOBRE A RECEITA BRUTA. BASE DE CÁLCULO. COMPOSIÇÃO.

Na receita bruta a que se refere o *caput* do art. 8º da Lei nº 12.546, de 2011, não se incluem o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), quando cobrado pelo vendedor dos bens ou prestador dos serviços na condição de substituto tributário. Da receita bruta podem ser excluídas as vendas canceladas, inclusive por devolução de mercadorias."

Os questionamentos com relação à forma de recolhimento das contribuições devidas também geraram dúvidas com relação ao recolhimento centralizado ou por estabelecimento, sendo dirimido pela resposta à consulta nº 90/2012 de 20/08/2012, que esclareceu que o recolhimento do percentual aplicado sobre a receita incentivada deverá ser feita através de DARF e de forma centralizada pelo estabelecimento matriz. A GPS deverá ser recolhida por cada um dos estabelecimentos, considerados individualmente, conforme ementa a seguir:

"CONTRIBUIÇÃO SUBSTITUTIVA. EMPRESAS QUE

EXERCEM OUTRAS ATIVIDADES ALÉM DAQUELAS SUBMETIDAS AO REGIME SUBSTITUTIVO. 1. A empresa que exerce atividade sujeita à contribuição substitutiva prevista no artigo 8º da Lei nº 12.546, de 2011, e outras atividades não submetidas ao regime de substituição deve recolher a contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento prevista no art. 22, incisos I e III, da Lei nº 8.212, de 1991, mediante aplicação de um redutor resultante da razão verificada entre a receita bruta das atividades não sujeitas ao regime substitutivo e a receita bruta total, utilizando-se, para apuração dessa razão, o somatório das receitas de todos os estabelecimentos da empresa (matriz e filiais). 2. O recolhimento da referida contribuição deve ser feito em Guia da Previdência Social - GPS, por estabelecimento da empresa, com utilização do mencionado redutor. 3. A contribuição substitutiva incidente sobre a receita bruta deve ser recolhida em DARF, de forma centralizada pelo estabelecimento matriz.

Com relação ao artigo 8º da Lei nº 12.546, de 2011, atualizado pela Lei nº 12.715, de 2012 e a Medida Provisória nº 582, de 2012, a consulta nº 105, de 01/10/2012, esclarece a composição da base de cálculo e a forma como deverá ser feita a incidência sobre a contribuição substitutiva, sendo o percentual em relação aos produtos industrializados ou setor da atividade econômica determinada em Lei e que se acham sujeitos ao referido regime.

O redutor sobre a contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento deverá ser o resultado das atividades não sujeitas ao regime substitutivo e a receita bruta total de todos os estabelecimentos da empresa.

A base de cálculo da contribuição substitutiva será a receita bru-

ta, sem os ajustes dos elementos do ativo decorrentes de operações de longo prazo, inciso VIII do art. 183 da Lei nº 6.404, de 1976, e com exclusão apenas das vendas canceladas, dos descontos incondicionais concedidos, da receita bruta de exportações, do IPI, se incluído na receita bruta, e do ICMS, na condição de substituto tributário. A seguir é apresentada a ementa da decisão:

"CONTRIBUIÇÃO SUBSTITUTIVA. EMPRESAS QUE EXERCEM OUTRAS ATIVIDADES ALÉM DAQUELAS SUBMETIDAS AO REGIME SUBSTITUTIVO. BASE DE CÁLCULO. REGIME DE COMPETÊNCIA. 1.

O regime substitutivo previsto no art. 8º da Lei nº 12.546, de 2011, é de caráter obrigatório às empresas ali descritas e aos produtos relacionados no Anexo da referida Lei. 2. A empresa que exerce, conjuntamente, atividade sujeita à contribuição substitutiva prevista no artigo 8º da Lei nº 12.546, de 2011, e outras atividades não submetidas à substituição, deve recolher: a) a contribuição sobre a receita bruta em relação aos produtos que industrializa e que se acham submetidos ao referido regime; b) a contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento prevista no art. 22, incisos I e III, da Lei nº 8.212, de 1991, mediante aplicação de redutor resultante da razão entre a receita bruta das atividades não sujeitas ao regime substitutivo e a receita bruta total, utilizando, para apuração dessa razão, o somatório das receitas de todos os estabelecimentos da empresa (matriz e filiais). 3. A base de cálculo da contribuição substitutiva prevista nos artigos 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 2011, é a receita bruta, considerada sem o ajuste de que trata o inciso VIII do art. 183 da Lei nº

6.404, de 1976, e com exclusão apenas das vendas canceladas, dos descontos incondicionais concedidos, da receita bruta de exportações, do IPI, se incluído na receita bruta, e do ICMS, quando cobrado pelo vendedor dos bens ou prestador dos serviços na condição de substituto tributário. 4. A apuração da contribuição substitutiva para as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real deve observar o regime de competência, não se lhes aplicando, para fins de reconhecimento de receitas, o comando contido no art. 407 do Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 3.000/99). 5. No regime misto, aplicável às empresas que exercem, conjuntamente, atividades sujeitas ao regime substitutivo prevista nos artigos 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 2011, e outras atividades não submetidas ao referido regime, o recolhimento da contribuição sobre a folha de pagamento deve ser feito em Guia da Previdência Social - GPS, por estabelecimento da empresa, com utilização do reductor previsto no § 1º do art.

9º da referida Lei. 6. A contribuição substitutiva incidente sobre a receita bruta deve ser recolhida em DARF, de forma centralizada pelo estabelecimento matriz. "

Os esclarecimentos, as dúvidas, dependerão de bom senso do legislador. Até o momento a base legal da Lei 12.546/2011, tem por medida as alterações da Lei 12.715/2012 e a Medida Provisória 582/2012, somadas as soluções de consultas. A contribuição substitutiva é demonstrada a seguir:

- $CS = RB - VC - DI - IPI - ICMS - E$, onde:
- CS -> Contribuição Substitutiva
- RB -> Receita Bruta
- VC -> Vendas Canceladas
- DI -> Descontos Incondicionais
- IPI -> Imposto sobre Produtos Industrializados
- ICMS -> Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), quando cobrado pelo vendedor dos bens ou prestador dos serviços na condição de substituto tributário.
- E -> Receita Bruta de Exportações

A receita bruta das atividades não sujeitas ao regime substitutivo será identificada como RBRS e composta pela soma das receitas de outras atividades, receitas financeiras e receitas de exportações, excluindo-se as receitas brutas de exportações dos produtos industrializados (ECS).

A representação da receita bruta total (RBT) será representada da seguinte forma:

$$RBT = CS + ECS + RBRS$$

A base da cartilha do Plano Brasil Maior tem como expectativa a criação de empregos, não há expectativas de diminuição dos impostos a princípio. Considerar o aumento da carga de impostos de importação como proteção é acreditar que a alíquota de participação sobre o faturamento não será majorada oportunamente.

Os setores envolvidos até o presente momento terão uma breve perspectiva do benefício atribuído pelo governo em relação à renúncia apresentada, mas em contrapartida se houver real estímulo ao comércio e a prestação de serviço, haverá um aumento de faturamento ou crescimento do PIB.

Como até o presente momento não houve formação dos Conselhos Tripartites, as decisões serão tomadas pelo Legislativo e pelo Executivo. Cabe ao contribuinte observar e aguardar.

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

Ameaça à Seguridade Social *

Eduardo Fagnani¹

Seguridade Social é um dos núcleos do Estado de bem-estar social que experimentou notável desenvolvimento nos "trinta anos de ouro" (1945-1975) de capitalismo regulado.

Políticas econômicas visando ao pleno emprego e instituições do Estado de bem-estar passaram a ser aceitas como instrumentos para lidar com disfunções da economia de mercado. A experiência da social-democracia europeia é exemplar.

Nesses regimes, a questão social é vista como direito humano e parte da cidadania. O caráter universal (todos têm direitos) prevalece ante a focalização liberal. O princípio da Seguridade Social (todos têm

direito ao mínimo, mesmo sem contribuir) prevalece ante o princípio do "seguro social" (somente tem direito quem paga). A redistribuição da renda também é feita pela via tributária: impostos progressivos financiam os direitos daqueles que não podem pagar. Instituiu-se a forma clássica de financiamento tripartite (empregados, empregadores e Estado, via impostos gerais).

A agenda de reforma democrática brasileira construída a partir de

* Artigo cedido pelo autor publicado no *Le Monde Diplomatique Brasil*, Edição 62 - Setembro 2012.

1 - Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho).

meados dos anos 1970 inspirou-se na experiência europeia. Esse movimento ganhou impulso no âmago da luta pela redemocratização e desaguou na Constituição de 1988. A nova Carta restabeleceu a democracia e consagrou as bases de um complexo sistema de proteção social ancorado nos princípios da universalidade, da Seguridade e da cidadania social.

A Constituição inovou em diversos pontos. Um deles foi a tentativa de articular as políticas de Seguridade Social (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego) e assegurar fontes de financiamento sustentáveis para seu desenvolvimento (artigos 194 e 195 da CF).

O "Orçamento da Seguridade Social" vincula constitucionalmente fontes contributivas de empregadores, trabalhadores (sobre a folha de salários) e do governo (impostos gerais). Nesse caso, foi criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Além disso, parte do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) passou a financiar o seguro-desemprego.

De forma correta, os constituintes brasileiros se inspiraram no modelo clássico de financiamento do Estado de bem-estar social. Observa-se que nos países europeus o financiamento da Seguridade Social é composto, em média, de 38% da contribuição dos empregadores, 22% da contribuição dos empregados e 36% da contribuição do governo. Na Bélgica e na França, a contribuição patronal é superior a 46% do total de fontes. Na Dinamarca e na Irlanda, prevalece a contribuição do governo (respectivamente, 64% e 58% do total); o mesmo ocorre no Reino Unido, Suécia e Finlândia (mais de 47%).

As recentes medidas de renúncia tributária anunciadas pelo governo corroem esse modelo clássico. A desoneração da contribuição patro-

nal para a previdência social (20% sobre a folha de salário) e as isenções na CSLL, na Cofins e no PIS minam a sustentação financeira e ameaçam o futuro da proteção social brasileira.

Esse movimento acentua uma tendência preocupante. Entre 2006 e 2011, as renúncias fiscais passaram de R\$ 79 bilhões para R\$ 137 bilhões – o que representa "mais que o dobro do orçamento previsto para o Ministério da Educação" em 2011.

Cerca de R\$ 21 bilhões desse montante são isenções que afetam a Seguridade Social, concedidos às micro e pequenas empresas optantes pelo Simples, ao agronegócio e a entidades beneficentes de assistência social. Em 2011, a Previdência Urbana foi superavitária em R\$ 40 bilhões. Com as renúncias, esse superávit caiu para R\$ 19 bilhões.

As recentes medidas provisórias 540 e 563 acentuam essa tendência. Estima-se que as desonerações já concedidas em 2012 implicarão redução de R\$ 7 bilhões da receita previdenciária. As consequências políticas são evidentes: em breve, as forças do mercado voltarão com o mantra apocalíptico de que, "sem uma nova reforma da Previdência, o país será ingovernável".

Fim do círculo virtuoso?

O objetivo do governo é ampliar a competitividade da indústria e reativar a economia. Corretamente atuou no que é central: reduziu juros e desvalorizou o câmbio. Mas, adicionalmente, está rebaixando o custo do trabalho pela redução de encargos. Esse ponto é questionável. Diversos estudos demonstram que os salários são cronicamente baixos no Brasil e que os encargos sociais estão em linha com parâmetros internacionais. Isso sem falar na elevada rotatividade da mão de obra, um perverso mecanismo utilizado pelas empresas para rebaixar salários. Observe-se

que a rotatividade alcançou o mesmo patamar dos mais de 10 milhões de empregos criados nos últimos anos.

O plano em marcha será aprofundado. Segundo a imprensa, o governo adotará novas medidas cujo foco será "a redução do custo do país". A "desoneração tributária será geral", avisou a presidente da República.

A partir de 2007 procurou-se conjugar crescimento e inclusão social. A melhoria do mercado de trabalho e a recuperação do valor real do salário mínimo impulsionaram as receitas fiscais, incrementando as contas públicas e reduzindo as restrições para o gasto social. Ampliou-se percepção de que o gasto social pode ser um elemento estratégico para incentivar o desenvolvimento.

O crescimento e a melhoria do mercado de trabalho fortaleceram as fontes de financiamento da Seguridade Social. O aumento do valor dos benefícios atrelados ao salário mínimo ampliou o efeito distributivo das transferências monetárias da Seguridade Social. Observe-se que, em meados de 2011, a Seguridade Social concedeu 35,8 milhões de benefícios diretos, assim distribuídos: Previdência Urbana (16,6 milhões); Previdência Rural (8,4 milhões); Benefício de Prestação Continuada aos idosos pobres e pessoas com deficiência (3,8 milhões); e seguro-desemprego (7 milhões). Cerca de 28 milhões de benefícios estão atrelados ao piso do salário mínimo e foram majorados na mesma proporção de seu reajuste.

Esse fato também contribuiu para a ampliação do mercado interno, que tem sustentado o ciclo de crescimento. Assim como os salários, o aumento real dos benefícios da Seguridade Social alimentou o círculo virtuoso de consumo, investimento, produção e geração de empregos. A anunciada "desoneração geral" ameaça a sustentabilidade financeira da Seguridade Social e poderá minar um dos núcleos do crescimento.

REFLEXÃO

MODERNO É ENVELHECER COM DIGNIDADE

Sonia Fleury¹

Em artigo publicado no *O Globo* de 5/11/2012, Fabio Giambiagi defende a necessidade de se adotar uma hierarquia remuneratória como critério de justiça social no pagamento dos benefícios sociais. Ou seja, o termo pomposo, finalmente resulta em que os benefícios assistenciais devam ser reduzidos, desvinculando-os do piso constitucionalmente atrelado ao salário mínimo, sob a alegação de que é justo pagar benefício menor a quem não contribuiu para isto.

A suposta adoção de um princípio de justiça para defender o direito exclusivo daqueles que contribuíram a terem benefícios atrelados ao valor do salário mínimo, é, no entanto, uma visão atualizada de um liberalismo envelhecido, porque eivado de falácias. A primeira delas é que os benefícios de proteção social são vinculados a contribuições pretéritas, a segunda é que os trabalhadores informais não contribuem com contribuições sociais; a terceira é que este argumento visa defender uma sociedade justa.

A Constituição de 1988 inovou em relação a todas as anteriores ao desvincular os direitos sociais da condição de emprego formal, com a introdução de um capítulo sobre a Ordem Social com o mesmo estatuto da Ordem Econômica. Desta forma, os direitos sociais deixaram de ser identificados como direitos trabalhistas, e passaram à condição de direitos da cidadania, no marco da universalidade dos direitos humanos.

Ao afirmar que a ordem social tem como base o primado do trabalho – e não do emprego e da contribuição previdenciária – tendo como objetivos o bem-estar e a justiça sociais (Art. 193) da Seguridade Social, foram definidos os princípios filosóficos, éticos e morais que norteiam a proteção social em uma sociedade democrática, com uma comuni-

dade inclusiva e expansiva de cidadãos. O direito universal à proteção social só poderia ser efetivado se o financiamento da Seguridade Social fosse assumido como um dever de toda a sociedade, por meio de contribuições diretas ou indiretas (Art. 194), rompendo a exigência de uma contribuição pretérita e suficiente para assegurar o gozo do benefício social.

O modelo do Seguro Social, baseado no vínculo entre a contribuição sobre a folha salarial e os benefícios, predominou nos países latino-americanos até a década de 1980, caracterizando-se pelo elevado grau de exclusão social e estratificação dos benefícios, contribuindo assim para que a desigualdade, a pobreza e a injustiça social se tornassem banalizadas entre nós.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, como assessora do relator da Ordem Social, Senador Almir Gabriel, participei ativamente dos debates que levaram à construção da Seguridade Social. Apesar das dificuldades de uma economia emergente, é conhecido que a adoção deste modelo produziu as sociedades com menor iniquidade no mundo, porque assumiram a redistribuição como uma atribuição das políticas públicas para minimizar as desigualdades produzidas pelo mercado. A inovação brasileira foi criar um modelo que além de universal fosse também descentralizado e participativo, com inúmeros canais de participação social, como novo modelo de governança compartilhada.

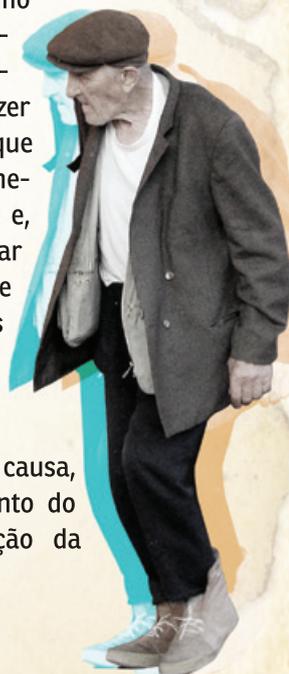
Já sociedades ricas como os Estados Unidos, que adotaram como princípio de justiça o atrelamento dos benefícios às contribuições sobre o trabalho formal, hoje amargam estatísticas assustadoras de baixo desenvolvimento social e exclusão, mesmo sem conseguir reduzir os gastos crescentes com serviços como os de saúde.

Ao estabelecer como objetivos da Seguridade Social a universalidade na cobertura, a uniformidade e equivalência dos benefícios para populações ur-

banas e rurais; a equidade na participação do custeio, a diversidade da base de financiamento e a gestão democrática, o texto constitucional não deixou brechas para divagações. Uma sociedade justa é aquela que inclui seus cidadãos e se responsabiliza pelo custeio daquilo que foi pactuado como sendo o mínimo vital. Ou será que o salário mínimo agora foi elevado à categoria de máximo benefício social, para efeitos de redução dos benefícios dos mais pobres?

Pobres que contribuíram com seu trabalho informal para a produção de riquezas, que contribuíram com a compra de mercadorias em cujo preço estão embutidas as contribuições do empregador sobre a folha de salário e todas as demais contribuições sociais pagas pelas empresas.

O Supremo Tribunal Federal, ao se pronunciar favoravelmente à manutenção do pagamento de contribuições pelos servidores aposentados, criou jurisprudência ao julgar que estas contribuições não visam a um benefício individual, para o qual já houve contribuições anteriores, apoiando-se no texto constitucional que estabelece que seja esse um dever de toda a sociedade. A contribuição, direta ou indireta, visa manter o nível de bem-estar social expresso constitucionalmente como sendo o valor do salário mínimo para qualquer benefício social. Só assim, poderemos fazer justiça, permitindo que nossos idosos envelheçam com dignidade e, de quebra, fomentar a economia, já que a existência destes benefícios tem sido apontada por estudiosos do IPEA como a segunda causa, depois do crescimento do emprego, da redução da pobreza no país.



¹ Doutora em Ciência Política e professora titular da EBAPE/FGV