

## **Legislação da Desoneração da Folha de Pagamento no Brasil: uma Análise sobre o Discurso do Governo, do Empresariado e de Especialistas**

**Agda Formolo**

Universidade de Caxias do Sul – UCS  
agda.agilly@inovarecont.com.br

**Alex Eckert**

Universidade de Caxias do Sul – UCS  
aeckert@ucs.br

**Marlei Salete Mecca**

Universidade de Caxias do Sul – UCS  
msmecca@ucs.br

**Roberto Biasio**

Universidade de Caxias do Sul – UCS  
rbiasio@ucs.br

**Maria Salete Goulart Martins Denicol**

Universidade de Caxias do Sul – UCS  
msdenicol@gmail.com

### **Resumo**

O presente artigo apresenta a aplicação das Leis N° 12.546/2011 e N° 12.715/2012, que instituíram a Desoneração da Folha de Pagamento, e opiniões de especialistas relacionadas às intenções do Governo Federal ao implantá-la. Estas Leis constituem medidas de ajuste fiscal que geraram muita desconfiança de investidores e instabilidade no mercado financeiro. Assim, o objetivo do presente artigo é analisar as diversas opiniões, principalmente por parte de representantes do governo, do empresariado e de especialistas, e verificar os reflexos que a Desoneração da Folha de Pagamento trouxe para as empresas e para o governo. A metodologia, quanto aos procedimentos, uma pesquisa descritiva, para a abordagem qualitativa, utilizando a análise de conteúdo. Como resultados, o estudo possibilita um maior entendimento destas Leis para a elucidação dos diferentes pontos de vista relacionados à validade e importância das mesmas nos segmentos que se aplicam.

**Palavras-chave:** Desoneração. Folha de Pagamento. Empresários. Tributos. Governo.

## **1. Introdução**

O Governo Federal, visando a superação da crise econômica, instaurou o programa “Plano Brasil Maior”, consistente em diversas medidas de renúncia fiscal, dentre as quais, a chamada “Desoneração da Folha de Pagamento”, objeto do presente estudo.

Essa desoneração das empresas beneficiadas pela medida consiste na substituição da base de cálculo da contribuição previdenciária patronal básica de 20% sobre o total da folha de pagamento de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais, a qual passa a ser calculada sobre a receita bruta.

Essa substituição tem caráter impositivo e é aplicada desde 1º.12.2011. Inicialmente a Lei nº 12.546/2011 determinava que a medida seria temporária, aplicada até 31.12.2014, entretanto, a Medida Provisória nº 651/2014, convertida na Lei nº 13.043/2014, alterou a redação do caput dos arts. 7º e 8º da mencionada lei, tornando a medida permanente. Dessa forma, as empresas beneficiadas com a desoneração, que até então, deixariam de gozar do benefício em 31.12.2014 passam a ter a desoneração garantida de forma duradoura.

A desoneração da folha de pagamento é uma reivindicação antiga dos empresários que buscam obter uma forma de diminuir os custos de contratação de mão de obra e dos impostos para o funcionamento das suas empresas. Porém, nem sempre, esta desoneração da folha de pagamento reduz o custo das empresas. Além disso, esta desoneração pode gerar diferentes impactos, seja no aumento ou redução dos custos de serviços ou produtos.

Diante desta imposição define-se o objetivo do presente artigo o de analisar as diversas opiniões e verificar os reflexos que a Desoneração da Folha de Pagamento trouxe para as empresas e para o governo.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1. Contribuição Previdenciária Patronal**

A Contribuição Previdenciária Patronal está prevista na Lei 8.212/1991, art. 22. Devem contribuir com 20% sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados, empregados e avulsos que prestem serviços durante o mês para as empresas e seus equiparados. No caso das instituições financeiras, é devida, complementarmente, uma contribuição adicional de 2,5% sobre a remuneração dos empregados e avulsos. A alíquota total para estas empresas é 22,5%. Entende-se por instituições financeiras as seguintes empresas: bancos comerciais, bancos de investimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito, empresa de seguros privados e de capitalização, agentes autônomos de seguros privados e de crédito e entidades de previdência privada abertas e fechadas. (Art. 22, § 1º, da Lei 8.212/1991).

A contribuição do Seguro de Acidente do Trabalho – SAT, foi criado para o financiamento dos benefícios ocasionados por acidente de trabalho, atualmente é chamado de Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho – GILRAT que incidem sobre a remuneração paga, devida ou creditada pelas empresas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e avulsos que lhes prestem serviço, com as seguintes alíquotas:

- a) 1% para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% para as empresas em cuja atividade preponderante este risco seja considerado médio;
- c) 3% para as empresas em cuja atividade preponderante este risco seja considerado grave.

A Receita Federal do Brasil entende que atividade preponderante é a que conta com o maior número de empregados e trabalhadores avulsos, levando-se em conta todos os estabelecimentos da empresa. A relação das atividades preponderantes e os correspondentes graus de risco podem ser encontrados no anexo V, do Regulamento da Previdência Social (RPS), aprovado pelo decreto nº 3.048/99.

O Decreto nº 6.042, de 12/02/2007, regulamentou a alteração das alíquotas do GILRAT, com o acréscimo do art. 202-A ao Decreto nº 3.048/99, criando o Fator Acidentário de Prevenção – FAP, como forma de aferição do investimento para prevenção de acidentes. O FAP é um multiplicador variável num intervalo contínuo de cinco décimos (0,5000) a dois inteiros (2,0000), considerando quatro casas decimais, a ser aplicado à respectiva alíquota do SAT. Este valor será multiplicado pela alíquota de enquadramento do SAT/GILRAT, resultando na alíquota mensal apurada.

As alíquotas do GILRAT serão acrescidas de 6%, 9% ou 12%, respectivamente, se a atividade exercida pelo segurado empregado ou avulso, a serviço da empresa, ensejar a concessão de aposentadoria especial após 25, 20 ou 15 anos de contribuição. O referido complemento incide, exclusivamente, sobre a remuneração dos segurados expostos aos agentes nocivos que prejudiquem a saúde e a integridade física.

Além da contribuição básica de 20% (acrescentada de 2,5% para empresas do setor financeiro), do SAT/GILRAT de 1%, 2% e 3%, atualmente moderado pelo FAP, e dos adicionais de 6%, 9% ou 12% para o financiamento das aposentadorias especiais, as empresas devem, ainda, recolher uma alíquota de contribuição incidente sobre a folha de salários, destinada às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculada ao sistema sindical e também a outras entidades e fundos, todas elas chamadas de contribuição para “terceiros” ou popularmente de Sistema “S” por ter a maioria das siglas iniciadas por S.

A contribuição para “terceiros” é incidente sobre as remunerações pagas ou creditadas aos empregados e segurados avulsos que prestem serviços à empresa.

Exemplificando, estas entidades são:

- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (salário educação);
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- SESI – Serviço Social da Indústria;
- SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria;
- SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;
- SESC – Serviço Social do Comércio;
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;
- SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte;
- SEST – Serviço Social do Transporte;
- SESCOOP – Serviço Social das Cooperativas;
- SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural;

- DPC – Diretoria de Portos e Costas;
- Fundo Aeroviário.

As empresas não são obrigadas a recolher contribuições para todas as entidades e fundos mencionados. Ela irá fazer o recolhimento para os “terceiros” indicados na lista constante do Anexo II, da IN RFB 971/2009, que relaciona Tabela de Códigos FPAS (Fundo de Previdência e Assistência Social) com as entidades para qual cada ramo de atividade deve recolher.

Sobre remuneração paga ou creditada aos segurados Contribuintes Individuais, as empresas e seus equiparados devem contribuir com 20% para a prestação de serviço do mês. E nas prestações de serviços de Cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho, as empresas devem pagar contribuição previdenciária de 15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura (art. 22, IV, da Lei 8.212/91).

As empresas que contratam profissionais filiados a cooperativas de trabalho para exercerem suas atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade física contribuem, adicionalmente, com as alíquotas de 5%, 7% ou 9%, nos casos em que o agente nocivo enseje direito à aposentadoria especial de 25, 20 ou 15 anos, respectivamente (art. 1º, §1º, Lei 10.666/2003).

Como pode-se verificar resumidamente no quadro - 1, os encargos sobre a folha de pagamento:

**Quadro 1: Encargos sobre a folha**

Contribuição à Previdência Social (INSS)	<b>20%</b>
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	<b>8%</b>
Salário-Educação	<b>2,5%</b>
SENAC/SESC	<b>1,5%</b>
SEBRAE	<b>0,6%</b>
INCRA	<b>0,2%</b>
Risco de Acidente do Trabalho (RAT)	<b>2%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>35,80%</b>

Fonte: Elaborada pela Autora

## **2.2. Folha de Pagamento**

Prevista na Lei nº 8.212/1991, da Consolidação da Legislação Previdenciária - CLP assim como é instituída na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT pela Lei n.º 5.452/43, a utilização da folha de pagamento é obrigatória para o empregador. Independentemente da forma que a folha de pagamento é feita, desde a empresa tenha os registros mensais de todos os proventos e descontos dos empregados.

Conforme o art. 225º, do Decreto nº3.048 de 06 de maio de 1999, a empresa também é obrigada a fazer a folha de pagamento da remuneração paga, devida ou creditada de todos os segurados a seu serviço, sempre mantendo em cada estabelecimento uma via da respectiva folha e os recibos de pagamento.

De acordo com o Art. 459, § 1.º da CLT. "§ 1.º - Quando o pagamento houver sido estipulado por mês, deverá ser efetuado, o mais tardar, até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido". Desta forma a maioria dos empregadores usam o limite do tempo

para efetuar os pagamentos. Porém alguns empregadores escolhem fazer os pagamentos aos funcionários no último dia do mês, assim a empresa tem que fazer o fechamento alguns dias antes, assim tendo tempo para a análise mensal dos cálculos, proventos e descontos.

Segundo Oliveira (2001), os principais proventos que existem na folha de pagamento são: salário, horas extras, adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, adicional noturno, salário-família, diárias para viagem e ajuda de custo; e os principais descontos são: quota de previdência, imposto de renda, contribuição sindical, seguros, adiantamentos, faltas e atrasos, vale-transporte.

### **2.3. Desoneração da Folha de Pagamento**

Com o Plano Brasil Maior lançado em agosto de 2011 pelo Governo Federal, onde o principal objetivo era “Inovar para competir, competir para crescer” e visava de várias formas o crescimento do país. Sendo uma delas a apresentação do plano da desoneração da folha de pagamento, que pretendia diminuir custos e estimular a contratação de pessoal e o aumento da competitividade de determinados setores empresariais.

O plano da desoneração da folha de pagamento consiste em substituir a Contribuição Previdenciária Patronal – CPP sobre a folha de pagamento, pela Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta – CPRB. Tendo como objetivo a diminuição da carga tributária, para que através desse incentivo fiscal, as empresas possam realizar novas contratações de funcionários e estimular o crescimento da economia no país.

Portanto a desoneração da folha de pagamento das empresas beneficiadas pela medida consiste, exclusivamente, na substituição da base de cálculo da contribuição previdenciária patronal básica de 20% sobre o total da folha de pagamento de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais, a qual passa a ser calculada sobre a receita bruta.

A Medida Provisória nº 540 de 02 de agosto de 2011, convertida na Lei nº 12.546 de 14 de dezembro de 2011 que instituiu a Contribuição Previdenciária Substituta, conhecida como Desoneração da Folha de Pagamento, conforme artigos 7º ao 9º da Lei nº 12.546/2011, que trata a medida como sendo provisória, uma vez que a vigência é por tempo determinado, tendo vigência até dezembro de 2014.

A medida iniciou em 2011 com as empresas do ramo de Indústria de Couro e Calçados, empresas de Tecnologia da Informação (TI) e *Call Center*. No mês de abril de 2012 foi lançado mais 11 setores para a prática da desoneração, ainda no mesmo ano, em setembro, foram incluídos mais 25 setores, e em 2013 foram acrescentados os setores da Construção Civil e Comércio Varejista.

Entretanto, a Medida Provisória nº 651/2014, convertida na Lei nº 13.043/2014, alterou a redação do caput dos arts. 7º e 8º da mencionada lei, tornando a medida permanente. Dessa forma, as empresas beneficiadas com a desoneração, que até então, deixariam de gozar do benefício em 31.12.2014 passam a ter a desoneração garantida de forma duradoura.

Em seguida, no Quadro 2, descreve-se as atividades e os percentuais que cada setor deve utilizar sobre a receita bruta para o recolhimento da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta, referente a desoneração da folha. Também é demonstrado o embasamento legal que incluiu as atividades na medida em questão.

Quadro 2 – Percentuais para recolhimento da CPRB

Lista de Setores Beneficiados Desoneração da Folha de Pagamentos				
Setor	Segmento	MP	Lei	Alíquota Fixada
Indústria	Couro e calçados	540	12.546/2011	1,00%
Serviços	Call Center	540	12.546/2011	2,00%
Serviços	TI & TIC	540	12.546/2011	2,00%
Indústria	Confecções	540	12.546/2011	1,00%
Indústria	IBK mecânico	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Material Elétrico	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Auto-peças	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Fabricação de aviões	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Fabricação de navios	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Fabricação de ônibus	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Plásticos	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Móveis	563	12.715/2012	1,00%
Indústria	Têxtil	563	12.715/2012	1,00%
Serviços	Design Houses	563	12.715/2012	2,00%
Serviços	Hotéis	563	12.715/2012	2,00%
Indústria	Aves, suínos e derivados	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Indústria	Pães e massas	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Indústria	Medicamentos e fármacos	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Indústria	Manutenção e reparação de aviões	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Indústria	Outros - Núcleo de pó ferromagnético, gabinetes, microfones, alto-falantes e outras partes e acessórios de máquinas de escrever e máquinas e aparelhos de escritório.	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Indústria	Pedras e rochas ornamentais	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Indústria	Brinquedos	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Transportes	Transporte aéreo	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Transportes	Transporte marítimo, fluvial e naveg apoio	PLV 18	12.715/2012	1,00%
Transportes	Transporte rodoviário coletivo	PLV 18	12.715/2012	2,00%
Indústria	Pescado	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Equipamentos médicos e odontológicos	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Bicicletas	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Equipamento ferroviário	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Pneus e câmaras de ar	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Papel e celulose	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Vídeos	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Fogões, refrigeradores e lavadoras	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Cerâmicas	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Tintas e vernizes	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Construção metálica	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Fabricação de ferramentas	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Fabricação de forjados de aço	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Parafusos, porcas e trefilados	582	12.794/2013	1,00%
Indústria	Instrumentos óticos	582	12.794/2013	1,00%
Serviços	Suporte técnico informática	610	12.844/2013	2,00%
Construção	Construção Civil	610	12.844/2013	2,00%
Comércio	Comércio Varejista	610	12.844/2013	1,00%
Indústria	Manutenção e reparação de embarcações	610	12.844/2013	1,00%
Indústria	Borracha	610	12.844/2013	1,00%
Indústria	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	610	12.844/2013	1,00%
Indústria	Cobre e suas obras	610	12.844/2013	1,00%
Indústria	Alumínio e suas obras	610	12.844/2013	1,00%
Indústria	Obras diversas de metais comuns	610	12.844/2013	1,00%
Indústria	Reatores nucleares, cladeiras, máquinas e instrumentos mecânicos e suas partes.	610	12.844/2013	1,00%
Transportes	Transporte Rodoviário de Carga	610	12.844/2013,	1,00%
Transportes	Transporte Metroferroviário de Passageiros	610	com efeitos a	2,00%
Transportes	Transporte Ferroviário de Cargas	610	partir de	1,00%
Transportes	Carga, Descarga e Armazenagem de Contêineres	610	janeiro de	1,00%
Transportes	Empresas de construção e de obras de infra-estrutura	610	2014	2,00%
Transportes	Empresas jornalísticas	610		1,00%

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2015)

Atualmente existem custos associados à folha de pagamento das empresas que acabam por distorcer a conta final. São exemplos dessa natureza, o salário educação e as diversas contribuições cobradas inclusive em conjunto com as contribuições previdenciárias que se destinam a terceiros, como Sistema S, INCRA. Seria mais justo que essas contribuições estivessem associadas ao lucro das empresas e não às despesas com a folha. Contudo, a força dos interesses para essas contribuições é muito grande. Tanto que o modelo de cobrança sequer foi alterado quando foi implantado o SIMPLES, mesmo acontecendo uma remodelagem de toda a estrutura tributária dessas empresas.

Para buscar um sistema mais justo, que aproxime a carga de tributos da capacidade econômica do contribuinte, a própria Constituição já prevê que a contribuição das empresas sobre a folha de pagamento poderá ter alíquotas diferenciadas ou mesmo outra base de cálculo, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra e do porte da empresa. Até mesmo situações conjunturais, como a condição estrutural do mercado de trabalho, podem justificar a desoneração da folha.

O texto constitucional, portanto, associa previsões de desoneração da folha ao deslocamento da base de incidência da contribuição previdenciária. Nesse caso, não necessariamente representa uma diminuição dos tributos recolhidos pelas empresas. O objeto da tributação, o fato gerador, é deslocado, saindo da folha de pagamentos e passando a incidir sobre o faturamento, por exemplo. Vale lembrar que a Constituição tem vários dispositivos protegendo as contribuições destinadas ao financiamento do Orçamento da Seguridade Social, que muito as diferenciam dos impostos cobrados da sociedade para a manutenção das demais atividades estatais. Integram esse conjunto, por exemplo, menores exigências para a majoração das alíquotas, imposição de restrições administrativas para os seus devedores e restrições para a concessão de remissão ou anistia para as contribuições sociais.

No processo de desoneração da folha de pagamento, foi instituída a contribuição patronal cobrada sobre o faturamento das empresas em substituição à contribuição sobre a folha de pagamento. Mas, a opção foi a de desonerar a folha e também as empresas, já que as alíquotas substitutivas que passaram a determinar a contribuição patronal, incidentes sobre o faturamento, foram inferiores às necessárias para compensar as receitas previdenciárias.

Na MP 540, primeiro ato normativo a tratar desse assunto, as alíquotas propostas pelo governo já representavam uma renúncia fiscal. E, durante a tramitação, houve uma redução sensível dessas alíquotas aplicáveis aos setores industriais e de serviços. Ampliou-se assim a renúncia. E, para garantir essa vantagem, após a redução das alíquotas, foram excluídos do processo os segmentos que não se viam contemplados com essa redução.

Nos debates realizados ao longo desse mais de um ano e meio, quando tramitaram diversas medidas provisórias sobre a desoneração, quando as emendas e os relatórios foram negociados, quando os vetos foram analisados, um ponto se destacou: a importância desse processo para restabelecer condições de produtividade e de competitividade para as empresas nacionais frente à concorrência externa. Em consequência, a desoneração da folha representou também uma grande renúncia fiscal. Daí porque foi estabelecida a obrigatoriedade de o Tesouro Nacional compensar a Previdência Social pelas perdas da arrecadação decorrentes desse processo.

As renúncias envolvem cifras orçamentárias da ordem de pelo menos duas dezenas de bilhões de reais por ano. Isto representa, por exemplo, um quarto do dinheiro alocado para todas as ações de saúde. Assim, naturalmente, esses efeitos devem ser discutidos por toda a sociedade brasileira. Primeiro, porque esse montante tem que ser integralmente repassado ao

Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Segundo, porque é importante analisar o comportamento do emprego nesses setores que foram contemplados com essas melhores condições de competitividade frente ao cenário internacional.

#### **2.4. Base de Cálculo da Receita Bruta**

Decorrente da publicação da Lei 12.546/2011 o cálculo da contribuição previdenciária passou a ser obrigatoriamente sobre a receita bruta. A receita bruta que constitui a base de cálculo da contribuição compreende a receita decorrente da venda de bens nas operações de conta própria, a receita decorrente da prestação de serviços em geral, o resultado auferido nas operações de conta alheia.

A Lei 12.546 de 14 de dezembro de 2011 determina faturamento bruto no Art. 9º para fins do disposto nos Art. 7º e 8º desta Lei:

- I - A receita bruta deve ser considerada sem o ajuste de que trata o inciso VIII do Art. 183 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;
- II – Exclui-se da base de cálculo das contribuições a receita bruta:
  - a) De exportações;
  - b) Decorrente de transporte internacional de carga.
- III – A data de recolhimento das contribuições obedecerá ao disposto na alínea “b” do inciso I do Art. 30 da Lei nº 8.212, de 1991.

Da receita bruta para a base de cálculo podem ser excluídos os valores relativos, à receita bruta de exportações diretas, às vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, ao imposto sobre produtos industrializados IPI, quando incluído na receita bruta, ao 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, transporte internacional de cargas. Importante ressaltar que no caso de vendas a empresas comerciais exportadoras, a receita bruta proveniente dessas vendas integra a base de cálculo.

#### **2.5. Constituição Federal - CF**

A Constituição Federal passou por alterações e inclusões diretamente relacionadas à desoneração da folha de pagamentos ou com efeitos sobre ela:

- A alínea “b”, do inciso I, do art. 195, acrescenta a receita e o faturamento às bases de incidência das contribuições sociais – incluído pela Emenda Constitucional - EC nº 20/1998 – a redação original determinava apenas o faturamento como base de incidência dessas contribuições. O parágrafo 2º, do art. 149, estabelece que as contribuições não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação – incluído pela EC nº 33/2001.

- O parágrafo 9º, do art. 195, estabelece que as contribuições sociais poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho – redação dada pela EC nº 47/2005. Os parágrafos 12 e 13, do art. 195, determinam que a lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes sobre a receita e o faturamento serão Não-Cumulativas, inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição do empregador, da empresa e da entidade a ela

equiparada na forma da lei, pelo incidente sobre a receita ou o faturamento – incluído pela EC nº 42/2003.

## **2.6. Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 233/2008**

Em 2008, foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional a PEC nº 233, com uma proposta de reforma tributária. Um dos componentes dessa reforma determinava a possibilidade de substituição parcial da Contribuição Previdenciária Patronal – CPP incidente sobre a folha de pagamento, por um aumento da alíquota do imposto incidente em operações com bens e prestações de serviços – um grande imposto sobre valor adicionado que seria criado por aquela emenda.

Durante a tramitação, no último substitutivo apresentado para essa PEC, que chegou a ser aprovado pela Comissão Especial que analisou a matéria, essa proposta evoluiu para um texto taxativo, determinando a redução da alíquota patronal de 20% para 14%, sendo vedada a compensação dessa redução tributária pelo aumento da alíquota do imposto sobre valor adicionado a ser pago pelas empresas.

Essa desoneração seria implementada mesmo que a legislação não identificasse qualquer outra fonte compensatória para a Previdência Social. Essa emenda não prosperou e a desoneração da folha em curso não guarda paralelo com aquela da PEC 233. Primeiro, porque não foi praticada uma diminuição da alíquota patronal, mas uma substituição tributária, aplicável a segmentos determinados, que importa em uma nova tributação sobre o faturamento das empresas. Depois, porque a legislação determinou uma necessária compensação para a Previdência Social.

## **2.7. Lei nº 12.715/2012**

Como forma de aquecer a economia e promover o desenvolvimento da indústria nacional, o Governo Federal sancionou a MP 563, de 3 de abril de 2012, que passa a vigorar como Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. A norma faz parte do Plano Brasil Maior, e prevê incentivos fiscais para diversos ramos da indústria e prestação de serviços.

A nova norma altera as alíquotas da contribuição previdenciária que incidem sobre a folha de salários, previstas na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e determina novos critérios para o cálculo da arrecadação, estabelecida pela Lei Orgânica da Seguridade Social, instituída pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. As empresas beneficiadas deixam de recolher 20% da folha de pagamento e passam a contribuir com um percentual que varia de 1% a 2% de sua receita bruta.

A medida visa incentivar os setores produtivos da economia, especialmente aqueles com grande emprego de mão-de-obra. Entre os segmentos favorecidos estão os de hotelaria, tecnologia, aéreo, naval, têxtil, entre outros. A relação completa dos produtos, classificados pelo NCM (Código da Nomenclatura Comum do Mercosul), está no anexo da Lei nº 12.715/2012.

Foram criados ainda programas especiais de incentivo, como o Pronon (Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica), Pronas/PCD (Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência), Reicomp (Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional), REPMBL-Redes (Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações), Inovar-Auto (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia

Produtiva de Veículos Automotores), entre outros, que estabelecem regimes fiscais diferenciados para setores específicos e, em alguns casos, até a desoneração total de alguns tributos.

### **3. Metodologia**

Este artigo tem como procedimento de pesquisa a forma descritiva. Gil (2002) destaca que a pesquisa descritiva descreve características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo que, uma das características que mais se destaca é a utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados.

Quanto a abordagem do problema a presente pesquisa é definida como qualitativa. Para Richardson (1999), ela descreve a complexidade de determinado problema, analisa a interação de certas variáveis, compreender e classifica processos dinâmicos vividos por grupos sociais. E também pode contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar entendimento das particularidades do comportamento de indivíduos.

Para Bardin (2009) a análise qualitativa apresenta características particulares. É usada na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não tem inferências gerais. A mesma autora conclui que o que caracteriza a análise qualitativa é o facto da inferência, sempre que é utilizada, ser fundada na presença do índice e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual.

Para Mascarenhas (2012) as principais características do estudo qualitativo são que os dados são levantados e analisados ao mesmo tempo no estudo, normalmente são estudos descritivos e direcionados para a compreensão do objeto e o pesquisador tem influência direta sobre a pesquisa.

Por fim, sobre a técnica da análise de conteúdo, Bardin (2009) menciona que se trata de um estudo detalhado e exaustivo, categorizado, acerca de determinado texto ou fala. Portanto, com a definição de metodologia, este estudo tem o propósito de analisar artigos de revistas, artigos, entrevistas, notícias e postagens em blog's que foram compartilhados e publicados em rede, que falam sobre a Desoneração da Folha de Pagamento no período de 2014 e início do ano de 2015.

Após, na análise, serão analisadas as opiniões dos especialistas, empresários e profissionais encontradas no material coletado sobre a desoneração da folha de pagamento, assim atendendo o objetivo de verificar a intenção do governo com a aplicação deste “incentivo” e seus reflexos junto as empresas.

### **4. Análise dos Discursos**

Esta nova Lei trouxe oportunidades para novos setores se beneficiarem como forma de incentivo à produção, bem como tornou a mesma permanente, o que até então não estava estabelecido nesta legislação.

Ao anunciar as desonerações, o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, condicionou a medida à manutenção dos empregos afirmando que os empresários dos setores beneficiados se comprometeram a repassar a redução dos custos para o preço final.

#### **4.1. O que dizem os Especialistas?**

Mesmo com ressalvas, especialistas do setor tributário acreditam em aspectos positivos como estes no avanço do processo de desoneração da folha de pagamento mesmo mediante a falta de estudos oficiais sobre o impacto da alteração na economia e nas empresas. Entre as ressalvas, destacamos que, para alguns especialistas esta modalidade de desoneração da folha de pagamento deveria ser optativa.

Segundo o professor Edgar Madruga, coordenador do MBA em Contabilidade e Direito Tributário do IPOG, passando a aumentar a arrecadação previdenciária, de acordo com a própria evolução do PIB, deve atenuar os efeitos causados pelo avanço tecnológico, permitindo às empresas produzir cada vez mais com menos mão de obra. Ele acredita ainda que a formalização seja estimulada, à medida que o número de funcionários e, conseqüentemente, o tamanho da folha deixe de ser fator determinante para o montante a ser recolhido para a Previdência.

Já, para Fábio Rodrigues, professor da Fipecafi e diretor da Systax Sistemas Fiscais, mesmo aprovando a adoção deste modelo, que já vigora em 56 segmentos econômicos, demonstra a preocupação de uma possível tendência inversa, afirmando que esta mudança pode dar origem a planejamentos tributários arriscados, como já ocorreu em momentos de transição.

Na análise de Roberto Dias Duarte, presidente do conselho de administração da NTW Franchising e o autor da série de livros Big Brother Fiscal, a maior ressalva reside no fato de que a mudança deveria ser horizontal, pois assim o próprio mercado se autorregularia, em função de fatores como produtividade, custos, demanda e mercado externo. -“O intervencionismo do governo tem sido pródigo em prejudicar e confundir a percepção de preços”, diz, prevendo que haverá um aumento na arrecadação nos próximos anos. “Desoneração é um termo usado equivocadamente, pois a carga tributária, em longo prazo, vai aumentar para todo mundo”, analisa.

No entanto, Duarte vislumbra na alteração a abertura de espaço para o surgimento de um imposto único federal, englobando Imposto de Renda, Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL), PIS/COFINS e Contribuição Previdenciária. “Se esta unificação ocorrer, teremos um sistema tributário mais próximo daquele que o Brasil merece, em substituição ao caos que reina atualmente”, arremata.

Percebe-se que os especialistas estão duvidosos quanto a afirmar se a Lei da Desoneração de Folha de Pagamento é realmente positiva para os setores contemplados, preferindo dar um voto de confiança, mas demonstrando o receio da sua aplicação e do que virá a seguir.

Algo natural devido pouco tempo de aplicação da mesma e mediante o aumento da carga de tributos arrecadatórios, imputada às empresas brasileiras, cada vez com mais frequência. Torna-se difícil, na situação atual, acreditar que foi criada uma Lei para beneficiar empresas e reduzir tributos. Espera-se sempre a próxima atitude que mostrará a verdadeira intenção ou a provável substituição do tributo reduzido, por outra forma de arrecadação.

#### **4.2 E qual o posicionamento dos Empresários?**

Os empresários, em sua grande maioria, avaliam a Lei da Desoneração da Folha de Pagamento como vantajosa. Segundo a Consulta da Confederação Nacional da Indústria - CNI, feita com 24 representantes setoriais entre 22 e 27 de janeiro de 2014, foram obtidos os seguintes resultados: para 96% dos entrevistados, a medida é positiva e 92% dizem que ela

deveria ser permanente. Apenas um setor consultado deixaria o regime, se houvesse a possibilidade. O principal benefício apontado é a melhora do fluxo de caixa da empresa (91%) e a redução no valor da contribuição (87%) - era possível dar mais de uma resposta.

De acordo com 63% dos entrevistados, a medida resultou em aumento do nível de emprego e outros 21% acreditam que há a expectativa de melhora. O faturamento está maior para 58% e outros 21% dizem que deve se elevar. Já as exportações cresceram na opinião de 43% e para 22% ainda vão aumentar. Segundo 42% dos representantes setoriais, os investimentos cresceram e 25% dizem que deve crescer. Em fevereiro de 2013, a CNI ouviu 13 setores beneficiados e as avaliações eram menos otimistas.

O gerente executivo de Política Econômica da CNI, Flávio Castelo Branco, afirmou o seguinte: "Os resultados evidenciam a importância da medida. Porém, como sua validade atual é apenas até dezembro de 2014, é necessário promover as discussões para assegurar sua continuidade de forma que as empresas tenham maior segurança para o planejamento de seus investimentos para além do corrente ano".

Ainda sobre a opinião empresarial, 2015 trouxe novidades e a decisão do governo de alterar o regime de Desoneração da Folha de Pagamento foi criticada por diversas associações e entidades empresarias. Na visão desses grupos, a medida deve tirar ainda mais a competitividade das empresas brasileiras com aumento de custos e elevar a taxa de desemprego.

O vice-presidente do Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV) e presidente da Riachuelo, Flávio Rocha, manifesta sua indignação: "o aumento da alíquota da contribuição previdenciária terá como consequência mais custos para toda a cadeia produtiva e culminará no repasse para todos os consumidores, aumentando a inflação e, seguramente, contribuindo para a redução de empregos". Diversos setores do varejo haviam aderido ao regime de desoneração, passando a recolher 1% sobre o faturamento em substituição do recolhimento sobre a contribuição previdenciária. A medida provisória faz com que a alíquota suba para 2,5% sobre o faturamento.

O presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados), Heitor Klein, também teme um possível aumento de demissões num momento em que o setor já registra alta nos desligamentos. "Desde janeiro do ano passado, mês a mês temos tido queda no nível de emprego do setor", afirma.

Para os empresários, percebe-se que se concretiza o receio demonstrado pelos especialistas. Quando a aplicação da Lei de Desoneração da Folha de Pagamento vem se consolidando positiva, surge um aumento que amplia os valores da arrecadação, deixando novamente a desvantagem ao setor empresarial para garantir a inabilidade administrativa do governo.

#### **4.3. E o Governo, o que ele diz?**

Em entrevista coletiva concedida à imprensa nacional, no dia 27/02/2015, o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, criticou as medidas tomadas pelo seu antecessor, Guido Mantega, afirmando que a desoneração da folha de pagamento constitui uma "Brincadeira cara" e "negócio grosseiro". Segundo o ministro, hoje a desoneração beneficia 90 mil empresas e prejudica outras 37 mil. O saldo disso é um custo de R\$ 25 bilhões ao ano para o Tesouro, que tem que cobrir o rombo da previdência. (<http://g1.globo.com/economia/noticia - 27/02/2015>)

Sob pressão para fechar as contas públicas no azul, neste ano, o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, anunciou nesta sexta-feira (27), um pacote de aumento de impostos e redução de benefícios a empresas. O governo mais do que dobrou as alíquotas cobradas das companhias que receberam o benefício da desoneração da folha de pagamentos. As empresas, que pagavam entre 1% e 2% sobre a receita bruta, passarão a pagar 2,5% a 4,5%.

Levy abriu uma porta antes fechada: as companhias podem, agora, voltar ao regime anterior de tributação, com taxação direta da folha de pagamentos, caso entendam que a alta do imposto sobre a receita inviabilizou o antigo benefício.

A alta das alíquotas resultará em ganho para o Tesouro de R\$ 5,3 bilhões neste ano, a partir de junho, e de R\$ 12,3 bilhões em 2016. Junto com a outra medida anunciada, de redução de subsídios a exportadores via Reintegra, o ganho será de R\$ 7,1 bilhões este ano e R\$ 15,8 bilhões em 2016. O conjunto de medidas de ajuste fiscal já anunciado por Levy representa uma economia de R\$ 45,7 bilhões neste ano.

No que diz respeito ao governo, percebe-se que a questão econômica se tornou extremamente crítica e as atitudes passam a ser tomadas quase com desespero. Percebe-se que são criadas novas regras em relação a tributos já definidos na tentativa de conter o caos que se alastra, trazendo graves consequências que contemplam o aumento dos custos de produtos e serviços, o aumento da inflação, o aumento do desemprego e a desestruturação econômica, política e financeira do país.

Além disso, torna-se visível a disputa de egos dos governantes que administram a economia nacional e que, em nenhum momento colabora para a retomada da confiança do setor empresarial que pode ser visto, neste momento, como os mariscos posicionados entre a onda e o rochedo.

## **5. Conclusão**

O setor empresarial sempre se queixou dos elevados custos de produção no país, intrínsecos ao seu negócio. Assim, conclui-se que a Lei de Desoneração da Folha de Pagamento foi implantada com a finalidade de aliviar a sobrecarga de impostos impetrada ao funcionamento das empresas brasileiras, beneficiando alguns segmentos, a fim de garantir sua sobrevivência e, conseqüentemente, a permanência de seus colaboradores.

Para os segmentos contemplados pela Lei de Desoneração da Folha de Pagamento, o saldo seria positivo caso sua aplicação fosse optativa e apresentasse uma redução, mesmo que sensível, no seu recolhimento de impostos. Isso demonstraria o real interesse do Governo em beneficiar a indústria e proporcionar seu crescimento e não a sua sobrevivência.

Analisando o ponto de vista governamental, esta medida também poderia ser considerada positiva para a imagem do Governo caso o país apresentasse um crescente em sua economia, bem como a valorização da classe trabalhadora. Porém, o cenário econômico do país vem se mostrando de forma totalmente adversa ao que foi divulgado por ocasião da implantação da Lei de Desoneração da Folha de Pagamento. Além disso, os novos reajustes fiscais vislumbrados para o exercício de 2015 fazem da Lei de Desoneração da Folha de Pagamento uma manobra política e não econômica, que não beneficia em absolutamente nada as empresas que se encontram mergulhadas nesta realidade de sobrevivência mediante o caos e a crise que se alastra no país.

Concluindo, acredita-se que muitos ajustes ainda serão necessários para afinar a aplicação desta Lei, a qual se mostra confusa e sem uma definição clara quanto sua positividade, seja para a esfera governamental ou empresarial.

## Referências Bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03/04/2015

BRASIL. CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto - Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 05/04/2015.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 05/04/2015

BRASIL. Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6042.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6042.htm). Acesso em: 05/04/2015

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm). Acesso em: 25/04/2015

BRASIL. Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/2003/L10.666.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/2003/L10.666.htm). Acesso em: 25/04/2015

BRASIL. Lei nº 12.564, de 14 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm). Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112715.htm). Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm). Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 540, de 02 de agosto de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/mpv/540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/540.htm). Acesso em: 26/04/2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 651, de 09 de julho de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm). Acesso em: 26/04/2015.

CONTÁBEIS – O Portal da Profissão Contábil. *Considerações Sobre a Desoneração da Folha de Pagamento*. Postado em 30/07/2014. Disponível em: <http://www.contabeis.com.br/artigos/1919/consideracoes-sobre-a-desoneracao-da-folha-de-pagamento/>. Acesso em: 17/04/2015.

CONTÁBEIS – O Portal da Profissão Contábil. *Desoneração da Folha - Obrigatoriedade*. Disponível em: <http://www.contabeis.com.br/forum/topicos/110665/desoneracao-da-folha-obrigatoriedade/>. Acesso em: 17/04/2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IOB Folhamatic. Desoneração da Folha de Pagamento – Plano Brasil Maior. Atualizado até 12/06/2013. Disponível em:

[http://www.iob.com.br/documentos/cartilhaicms/pdf/plano\\_brasil\\_maior.pdf](http://www.iob.com.br/documentos/cartilhaicms/pdf/plano_brasil_maior.pdf). Acesso em: 18/05/2015.

MANTEGA, Guido. Emenda Constitucional – PEC nº 233 de 2008. Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=540729&filename=PEC+233/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=540729&filename=PEC+233/2008). Acesso em: 17/05/2015.

MASCARENHAS, Sidnei Augusto. Metodologia Científica. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

OLIVEIRA, Aristeu de. Manual de prática trabalhista. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PELLEGRINI, Josué, MENDES, Marcos. *Brasil Economia e Governo*. Disponível em:

<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/08/11/o-que-e-desoneracao-da-folha-de-pagamento-e-quais-sao-seus-possiveis-efeitos/>. Acesso em 18/05/2015.

PINTO, V.C., Afonso, J.R., Barros, G.L. *Avaliação setorial da desoneração da folha de salários*. Fundação Getúlio Vargas. Nota Técnica, fev. 2014.

REPERKUT, Contábeis – O Portal da Profissão Contábil. *Especialistas Apontam Prós e Contras da Desoneração da Folha*. Postado em 02/06/2014. Disponível em:

<http://www.contabeis.com.br/noticias/17715/especialistas-apontam-pros-e-contras-da-desoneracao-da-folha/>. Acesso em: 18/04/2015

RFB - Desoneração da Folha de Pagamento – Estimativa de Renúncia e Metodologia de Cálculo. Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/RenunciaFiscal/Desoneracaodafolha.pdf>. Acesso em 17/05/2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VALCAN, Eliane Carvalho. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul – Palestra Desoneração da Folha. Ano 2013. Disponível em:

[http://www.crcrs.org.br/arquivos/palestras/060213\\_desoneracao\\_folhapdf.pdf](http://www.crcrs.org.br/arquivos/palestras/060213_desoneracao_folhapdf.pdf). Acesso em: 18/05/2015.