



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 6.750, DE 2013

Altera o art. 7º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que “altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona e dá outras providências”.

Autor: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

Relator: Deputado MANDETTA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em comento inclui as empresas que prestam serviços contábeis, enquadrados na subclasse 6920-6/01 da CNAE 2.0 no regime de contribuição social diferenciado da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Este regime basicamente troca a tributação com base na folha de pagamentos para a base “receita bruta”.

Além desta Comissão, a presente proposição foi encaminhada às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação conclusiva das comissões em regime de tramitação ordinária. Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

O regime especial de tributação em que se troca a base de incidência da contribuição previdenciária da folha de pagamento para a receita bruta teve por objetivo a desoneração do custo da mão de obra como forma de incentivar o emprego.

De fato, é conhecido no Brasil o elevado ônus às empresas imposto pelos encargos trabalhistas. Um conhecido estudo de José Pastore¹ calcula em pouco mais de 102% o peso dos encargos sobre a folha. Ou seja, para cada empregado formal contratado, paga-se na prática duas vezes o salário. O resultado é conhecido: baixa geração de emprego e elevada informalidade.

O baixo incentivo a contratar ainda induz à adoção de métodos menos intensivos em trabalho em relação ao que seria sem esta distorção. O próprio sistema econômico gerará mais incentivos para o crescimento de setores pouco intensivos em trabalho, o que pode não ser o mais desejável.

Dessa forma, a desoneração da folha sempre foi considerada um tema importante da agenda de reformas do país. Em particular, a alíquota de 20% paga pelo empresário para a previdência social responde por 1/5 desses encargos, sendo o elemento com maior peso individual.

Há um grande problema, no entanto, em reduzir ou eliminar a contribuição sobre a folha de pagamento: como financiar a previdência social que, reconhecidamente, constitui um sistema cada vez mais desbalanceado com a mudança do perfil etário da população? Simplesmente remover a contribuição geraria um déficit ainda maior que comprometeria a capacidade de o Estado financiar a previdência.

Sendo assim, a eliminação/redução destes 20% de contribuição requereria avaliar qual seria a fonte de recursos substituta para um

¹ Ver o artigo do autor no Jornal da Tarde de 09/02/1994 que resume o argumento em “Emprego e encargos sociais”. http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_019.htm



Estado em crônica situação de escassez de recursos. A introdução de qualquer novo tributo, por sua vez, sempre gera alguma distorção na economia.

A solução oferecida pelo governo para alguns setores foi simplesmente trocar a base “folha de pagamento” pela base “receita bruta”.

A distorção causada por esta nova base, no entanto, também é conhecida: quanto mais longas forem as cadeias produtivas, mais oneradas elas serão. Isto estimula uma verticalização induzida da estrutura produtiva tão somente para se pagar menos impostos. Pior, gera um viés em favor de cadeias produtivas mais curtas, o que pode comprometer setores inclusive tecnologicamente mais complexos e geradores de externalidades positivas para a economia.

Conforme o economista Rogério Werneck (2013)², este seria um retrocesso lamentável e injustificável dado a base faturamento constituir “*extração fiscal tão primitiva, altamente distorciva, geradora de todo tipo de ineficiência e com padrões de incidência difusos e incertos*”. Lembra ainda que o maior feito das reformas tributárias do 2º mandato do governo FHC e do 1º mandato do governo Lula foi a eliminação dos tributos sobre faturamento (notadamente o antigo Cofins) e sua conversão em impostos sobre valor adicionado.

De qualquer forma, Werneck (2013) mostra que, na prática, a desoneração procedida na “base folha” nos setores escolhidos foi maior que o incremento no volume de tributos na “base faturamento”, gerando renúncia fiscal líquida. Ou seja, houve redução do volume de recursos disponíveis para financiar a deficitária previdência brasileira.

No caso específico das empresas de contabilidade, alvo da proposição em tela, o efeito líquido provavelmente também seria de redução dos tributos pagos. Isto porque trata-se de setor naturalmente intensivo em mão de obra que seriam os próprios contadores contratados.

Guardado e De Bolle (2013)³ apontam ainda um importante problema conjuntural. Como a mudança de base deve induzir as

² Werneck, Rogério, L. F.: “[Abertura, competitividade e desoneração fiscal](#)” em Bacha.E. e de Bolle.M. (orgs): O futuro da indústria no Brasil, ed. Civilização Brasileira. 2013.

³ Guardado, F. e De Bolle,M.B.: “Estabilizadores automáticos e política industrial”. em Bacha.E. e de Bolle.M. (orgs): O futuro da indústria no Brasil, ed. Civilização Brasileira. 2013.



empresas a adotarem métodos mais intensivos no fator trabalho em um período em que a economia gravita próxima ao pleno emprego, este incentivo a mais a empregar agravaria o “apagão de mão de obra” que ora se constata no Brasil.

Sendo assim, há severas dúvidas de se a troca de base de financiamento da previdência da folha para o faturamento é positiva ou não.

De qualquer forma, o art. 7º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que define esta troca de base para vários segmentos, tem validade tão somente até 31 de dezembro de 2014. Ou seja, o projeto de lei em tela discute uma extensão de um benefício para um determinado tipo de empresa por um período muito curto. Muito provavelmente quando terminasse a tramitação deste projeto no Congresso, o prazo de validade daquela legislação já teria expirado.

O ideal neste momento é avaliar os impactos da troca de base tributária tanto nos setores envolvidos como nas receitas do governo. Dados os números extremamente negativos na área fiscal ultimamente, é bem possível que tais medidas de desoneração não sejam muito bem vindas.

De qualquer forma, o ideal seria um debate mais amplo para uma reforma estrutural mais permanente nesta seara que proveja uma sinalização mais estável para os agentes econômicos e menos uma análise setor a setor em diferentes pontos do tempo.

Tendo em vista o exposto, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 6.750, de 2013.

Sala da Comissão, em de novembro de 2014.

Deputado Mandetta
Relator