



MINISTÉRIO DA FAZENDA

OFÍCIO SEI Nº 20762/2024/MF

Brasília, 10 de Abril de 2024.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Luciano Bivar
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

Assunto: Requerimento de Informação.

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 20/2024, de 05.03.2024, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 223/2024, de autoria do Senhor Deputado GILSON MARQUES E OUTROS, que solicita "informações ao Ministério da Fazenda, Sr. Fernand Haddad, sobre a formulação da Medida Provisória Nº 1.202, apresentada pelo poder executivo em 28 de dezembro de 2023".

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação dos parlamentares, o Despacho 41091171, da Secretaria de Política Econômica e o Parecer 934, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

FERNANDO HADDAD

Ministro de Estado da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Haddad, Ministro(a) de Estado**, em 11/04/2024, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **41145293** e o código CRC **9F6F8653**.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2405890>

2405890





DESPACHO

Processo nº 19995.001715/2024-38

Assunto: RIC nº 223/2024.

À ASPAR/GMF,

1. Em atenção ao Despacho MF-GMF-ASPAR-DIDEP 40801202), encaminho anexa manifestação da área técnica correlata, com a qual estou de acordo, contendo respostas aos questionamentos constantes do RIC nº 223/2024 (40466683), o qual "*Requer informações ao Ministério da Fazenda, Sr. Fernando Haddad, sobre a formulação da Medida Provisória Nº 1.202, apresentada pelo poder executivo em 28 de dezembro de 2023*".

Anexo:

- Nota nº 3/2024/MF (SEI nº 40990074).

2. Esta Secretaria permanece à disposição para eventuais esclarecimentos.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente

GUILHERME SANTOS MELLO

Secretário de Política Econômica



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Santos Mello, Secretário(a)**, em 01/04/2024, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **41091171** e o código CRC **71B4516D**.





Nota SEI nº 3/2024/SPF/SPE-MF

Requerimento de Informação (RIC) 223/2024

Resposta aos questionamentos constantes no RIC 223/2024 (Documento SEI nº 40466683) sobre a formulação da Medida Provisória (MP) nº 1202/2023.

Processo SEI nº 19995.001715/2024-38

1. 1. Em atenção ao Despacho MF-SPE-GABIN (Documento SEI nº 40814750), seguem, abaixo transcritas, as respostas da Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria de Política Econômica acerca dos questionamentos constantes no Requerimento de Informação **RIC 223/2024** (Documento SEI nº 40466683), que *"Requer informações ao Ministério da Fazenda, do Sr. Fernando Haddad, sobre a formulação da Medida Provisória Nº 1.202, apresentada pelo poder executivo em 28 de dezembro de 2023"*.
2. 2. Primeiramente, cabe ressaltar que a Medida Provisória (MP) nº 1.202/23 foi revogada pela MP nº 1.208/23, de 27 de fevereiro de 2024. Entretanto, entende-se que os questionamentos do RIC nº 223/24 permanecem válidos na medida em que o Projeto de Lei (PL) nº 493/24 apresenta igual teor ao da referida MP no que é relativo à política de desoneração da folha setorial.
3. 3. **Primeiro questionamento.** *O Brasil está entre os 10 países que mais taxam no mundo. A alta colocação no ranking deixa o país em um ponto ainda mais perigoso na Curva de Laffer. Que medidas foram tomadas para reduzir despesas antes de chegar na conclusão de que a única saída era o aumento de impostos? Solicito que sejam enviados todos os estudos que embasaram a implementação da medida.*

Resposta:

O Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar nº 200/23, é uma regra fiscal que torna previsível a condução da política fiscal, objetivando garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

Pelo lado das despesas, o RFS impõe uma limitação ao seu crescimento real, determinando que esteja limitado a 70% do crescimento real da receita primária (descontadas algumas receitas extraordinárias e transferências), podendo variar entre um limite mínimo de 0,6% (crescimento vegetativo da população, mantendo o gasto per capita) e máximo de 2,5% (potencial de crescimento do PIB no médio prazo). Isto é, mesmo em momentos de expansão econômica e consequente aumento da arrecadação, há uma regra fiscal que impõe uma trava ao crescimento real do gasto, de forma a garantir a trajetória sustentável da dívida pública.

O RFS prevê ainda a **instituição de um processo de revisão dos gastos** (*spending review*), com a previsão de estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas. As avaliações realizadas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), sob a gestão da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), nos termos do [Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023](#), fornecem um mapa de como essas políticas são classificadas, em termos de prioridades,



capacidade de redução e de efetividade, resultando como potenciais benefícios em uma melhora na alocação dos recursos públicos, aumento da qualidade do gasto público e redução do incrementalismo orçamentário.

A Portaria GM/MPO nº 253, de 12 de setembro de 2023, instituiu o Grupo de Trabalho de Revisão de Gastos Federais, no âmbito do MPO, com objetivo de auxiliar a alta administração na melhoria da qualidade e do controle orçamentário, por meio do processo de institucionalização de mecanismos de revisão de gastos. **Em 2023, a revisão das inconsistências cadastrais dos beneficiários do Bolsa Família no CadÚnico resultou em uma economia de cerca de R\$ 9 bilhões no programa. Para 2024, o Grupo estuda implementar revisões em um conjunto de despesas.**

O escopo do referido Grupo de Trabalho é não apenas a revisão dos gastos diretos (benefícios sociais, despesa de pessoal e previdenciária, de custeio e investimento) como também a dos gastos tributários, buscando promover a revisão daqueles que não apresentam impactos socioeconômicos que justifiquem a renúncia de receita ou que geram distorções econômicas e distributivas. Além de promover a justiça tributária, a revisão dos gastos tributários torna-se necessária para o cumprimento da Emenda Constitucional (EC) nº 109/21, que instituiu que estes deverão ser reduzidos, até 2029, para 2% do PIB. O desafio é grande: nos últimos 20 anos, o gasto tributário mais do que dobrou sua magnitude, atingindo 4,65% do PIB em 2022, de acordo com o Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios, divulgado pelo MPO.

Neste contexto, é urgente a discussão a respeito da política de desoneração da folha de pagamentos, à luz dos resultados apresentados ao longo da última década de vigência da política. Há diversos estudos, apresentados a seguir, que comprovam que **a política de desoneração da folha salarial, além de cara – renúncia projetada de R\$ 12 bilhões em 2024, foi ineficaz em promover o aumento do emprego e da renda nas atividades econômicas beneficiadas pela política.**

A experiência internacional destaca que políticas de desoneração da folha de pagamentos que obtiveram êxito em termos de geração de empregos formais são aquelas que abrangem linearmente todos os setores, durante período limitado, ou políticas focalizadas em determinados segmentos da população, como o de mão-de-obra menos qualificada ou o de jovens entrantes no mercado de trabalho, com períodos de maior duração (Fernandes et al., 2004; Ulyseia e Reis, 2006; Saez, Choefer, Seim, 2019). As desonerações tributárias implementadas ocorreram em fases de estagnação ou declínio do nível de atividade econômica, tendo por objetivos: redução do desemprego, sobretudo da população mais jovem, diminuição dos custos laborais e da informalidade, e estímulo à competitividade e ao crescimento econômico. O desenho da política de desoneração da folha prorrogada pela Lei nº 14.784/23 não atende a nenhuma dessas características.

Pode-se dividir os estudos que se propõem a analisar os impactos da política de desoneração da folha no Brasil em dois tipos: *ex-ante* e *ex-post*. Por um lado, estudos *ex-ante*, baseados em modelos de simulações e, portanto, em relações causais pré-estabelecidas, apontam potenciais impactos positivos da política em termos de aumento dos níveis de emprego e de crescimento econômico (Silva et al., 2015; Vasconcelos e Paes, 2019; Porsse e Carvalho, 2019), ou impactos positivos pouco relevantes nos curto e longo prazos (Souza et al., 2016; Freitas e Paes, 2018).

Por outro, estudos *ex-post*, baseados na aplicação de técnicas estatísticas e econométricas ou mesmo na análise descritiva de informações com o uso de dados realizados, têm apontado resultados não significativos em termos de impacto. Por exemplo, Freitas e Paes (2022) encontram que a desoneração da folha de pagamentos teve impacto positivo sobre emprego e competitividade limitado e restrito a 2015 e 2016, anos de recessão econômica, mas que este efeito foi se dissipando ao longo do tempo. O estudo de Hecksher (2023) indica que os setores beneficiados pela desoneração da folha foram os que mais reduziram postos formais de trabalho nos últimos dez anos, em comparação com setores que não foram contemplados por esse benefício tributário. Britto et al. (2024), por sua vez, chamam a atenção para a distorção causada pela análise da política a partir da agregação em grandes setores, comumente disseminada. Para os autores, a análise dos dados com agregação setorial correta mostra que as atividades desoneradas, no agregado, tiveram pior resultado em termos de empregos e massa salarial do que as atividades não desoneradas, considerando o período entre 2010 e 2021.



4. **Segundo questionamento.** *Foi considerado que o art. 3º da MP piora a situação de empregadores que estão com as contas no vermelho? Se sim, o que espera o governo que faça o empregador que não está conseguindo manter as obrigações contratuais com seus funcionários, mas que, se precisar demitir, vai ter seu custo operacional aumentado exponencialmente pelo aumento da carga tributária?*

Resposta:

Na medida em que, conforme destacado anteriormente, não há na literatura econômica especializada evidência empírica de impactos positivos perenes da política de desoneração da folha de salários no mercado de trabalho brasileiro, pode-se afirmar que se trata de uma política cara, ineficiente e distorciva. A política impõe um alto custo fiscal à sociedade, na medida em que, **ao implicar renúncia de receita, se reflete em menores recursos para políticas públicas essenciais, como nas áreas de saúde e educação, ou em piora do resultado orçamentário.**

Portanto, para que a concessão/prorrogação de um benefício tributário se justifique, é necessário haver uma contrapartida de ganho social. O art. 3º da MP nº 1.202/23 trata justamente desta contrapartida, ao prever que as empresas que aplicassem as alíquotas reduzidas deveriam firmar termo no qual se comprometeriam a manter, em seus quadros funcionais, quantitativo de empregados igual ou superior ao verificado em 1º de janeiro de cada ano-calendário. Em caso de inobservância, as empresas não poderiam usufruir do benefício de redução da alíquota, durante todo o ano-calendário.

As melhores práticas internacionais em políticas industriais e setoriais estabelecem que benefícios tributários devem ter contrapartidas pré-estabelecidas. Ao colocar como contrapartida pelo menos a manutenção no quantitativo de empregados, o art. 3º da MP nº 1.202/23 garante que o beneficiário deve atender pelo menos à contrapartida mínima de manutenção do emprego, de forma a justificar o retorno social mínimo da renúncia de receita que o Estado está incorrendo e fazendo jus ao benefício que recebe. Assim, o estabelecido no art. 3º da MP nº 1.202/23 está em linha com o que recomenda a moderna literatura sobre política industrial, como destaca Britto *et al.* (2024).

5. **Terceiro questionamento.** *Não existe na MP uma previsão para o empregador que, por forças alheias à sua vontade, falhar em manter os requisitos exigidos no Art. 3 da MP. O que espera o governo que faça o empregador?*

Resposta: Conforme exposto anteriormente, para que a concessão/prorrogação de um benefício tributário se justifique, é necessário haver uma contrapartida de ganho social.

6. **Quarto questionamento.** *Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) mostram que, no período de janeiro de 2019 a agosto de 2023 (portanto, antes, durante e depois da pandemia), os 17 setores incluídos na política de redução de impostos aumentaram em 18,9% seus empregos formais, enquanto todos os demais setores aumentaram em apenas 13%. Se a redução de impostos impulsionou a geração de emprego nas categorias beneficiadas, foi considerado que o aumento desses impostos pode fechar esses postos de trabalho recém-criados?*

Resposta: A ampla divulgação de que a política atinge “os 17 setores que mais empregam na economia” é enganosa e distorce a realidade presente na legislação, tanto no aspecto do número de setores envolvidos na política, quanto em relação ao peso desses setores como empregadores. A política prorrogada no Congresso Nacional (na versão aprovada pela Lei nº 14.784/23) beneficia, desde 2019, 43 classes em classificação CNAE e aproximadamente 2.638 produtos/mercadorias em classificação NCM. A partir de uma compatibilização setorial, são encontradas 143 classes econômicas (CNAE) atualmente beneficiadas. Cabe destacar que, dentre estas classes beneficiadas, não estão incluídas as empresas optantes pelo Simples Nacional, que não estão aptas a receber o benefício de desoneração da folha.

O acompanhamento das informações de emprego e rendimento destas 143 atividades econômicas na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) mostra que, em conjunto, as



atividades desoneradas representavam 18% do número de vínculos e 7% da massa salarial em 2021, tendo essas participações diminuído ao longo da vigência da política, no agregado.

A análise da dinâmica das atividades desoneradas versus não desoneradas a partir dos dados da RAIS mostra que o grupo amplo de atividades desoneradas apresentou retração no número de vínculos e no rendimento agregado entre 2015 e 2021, perdendo participação no total de emprego e de remuneração da economia ao longo do período de desoneração. Por outro lado, as atividades não desoneradas expandiram o número de vínculos e a massa salarial.

7. **Quinto questionamento.** *O aumento de imposto aumenta o custo do produto ou serviço. O custo mais elevado retira das faixas mais pobres acesso aos mesmos. Vendendo menos, os setores que antes estavam em crescimento, vão encontrar encolhimento. Como consequência, haverá demissões. Foi feita análise do aumento dos custos de programas sociais, como bolsa família e auxílio-desemprego, como consequência dessas demissões?*

Resposta: o foco da MP nº 1202/2023 é trazer um novo disciplinamento acerca da concessão dos benefícios fiscais relacionados à desoneração da folha de pagamentos. Destaca-se, entretanto, que a concessão/prorrogação de benefício tributário que não apresenta resultados econômicos positivos, reduz o espaço fiscal e orçamentário do governo para a promoção de políticas públicas que apresentam ganhos efetivos ao crescimento socioeconômico e bem-estar da população. Ainda, vale também destacar que o efeito de redução ou aumento de tributo sobre o preço ao consumidor não é exatamente direto e proporcional, pois depende de outros fatores, em especial, da estrutura de mercado em qual se encontra o setor que teve o tributo majorado ou reduzido. Para mais detalhes, ver Stiglitz (2000), 3ª edição – Economics of the Public Sector – capítulo 18 (Tax incidence); ou Varian (2015), 9ª edição - Microeconomia – Uma abordagem moderna.

8. **Sexto questionamento.** *Dito que a MP apresentada tenta, unilateralmente, derrubar e/ou modificar projetos de lei apreciados e aprovados pelas duas Casas Legislativas, seguindo o regimento interno e não havendo qualquer dúvida sobre a legalidade das mesmas, foi considerada a constitucionalidade da MP?*

Resposta: dado que se trata de um questionamento acerca da constitucionalidade da MP nº 1.202/2023, recomenda-se que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) seja consultada para apresentação de manifestação.

Brasília, 28 de março de 2024.

Documento assinado eletronicamente

SÉRGIO RICARDO DE BRITO GADELHA

Coordenador-Geral de Modelos e Projeções Econômico-Fiscais

Documento assinado eletronicamente

CAMILA FERRAZ PEIXOTO CAVALCANTE

Coordenadora-Geral de Estudos Econômicos Tributários

Documento assinado eletronicamente

DÉBORA FREIRE CARDOSO

Subsecretária de Política Fiscal



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2405890>

REFERÊNCIAS

- BAUMGARTNER, E. **Desoneração da folha salarial e seu efeito sobre o mercado de trabalho no Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo, 2017.
- BRITTO, G.; STEIN, A.; QUEIROZ, A.; ROMERO, J. **Desoneração da folha salarial: uma caracterização setorial a partir dos dados da RAIS e das Contas Nacionais**. Cedeplar: Nota Técnica 01/2024, 2024.
- BITENCOURT, M. B.; TEIXEIRA, E. C. Impactos dos encargos sociais na economia brasileira **Nova Economia**, v. 18, n. 1, p. 53-86, p. 2009.
- CARMO, M. S. **Avaliação empírica da desoneração da folha salarial**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), 2012.
- CAVALCANTI, T. Tributos sobre a folha ou sobre faturamento? Efeitos quantitativos para o Brasil **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 249-261, jul-set2008.
- CORDEIRO, D. R.; MONTIBELER, E. E.; OLIVEIRA, D. **Evaluation of the payroll tax's impacts on the employment in Brazil**. Associação Brasileira de Estudos Regionais, ENABER, 2019.
- CORDILHA, Ana Carolina **Desoneração da Folha de Pagamentos: impactos na competitividade e política social**. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- CRUCES, G.; GALIANI, S.; KIDYBA, S. Payroll taxes, wages and employment: identification through policy change **Labour Economics**, v. 17, n. 4, p. 743-749, 2010.
- DALLAVA, C. C. **Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o nível de emprego no mercado de trabalho brasileiro: um estudo a partir dos dados da RAIS** Dissertação (Mestrado) - Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2014.
- GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. X Y. Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego: nova evidências. **Texto para Discussão do Ipea**. Janeiro de 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32196:td-2357-impacto-da-desoneracao-da-folha-de-pagamento-sobre-o-emprego-novas-evidencias&catid=411:2018&directory=1
- GRUBER, J. The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. **Journal of Labor Economics**, v. 15, n. 3, 1997.
- GRUBER, J.; KRUEGER, A. B. The incidence of mandated employer-provided insurance: lessons from workers' compensation insurance. In: **Tax Policy and the Economy**, volume 5. [S.l.]. The MIT Press, 1991, p. 111-144.
- FREITAS, C. E.; PAES, N. L. A desoneração da folha de pagamentos: uma aplicação do modelo de gerações sobrepostas para o Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.48, n. 3, dez. 2018.
- FREITAS, C. E.; PAES, N. L. Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego formal e a competitividade industrial: uma aproximação pelo método de *Difference in Differences* com *Propensity Score Matching*. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 52, n. 2, p. 281-316, abr.-jun. 2022.



FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Manual de Transparência Fiscal**. Washington, D.C., 2007.

HECKSHER, M. **Os setores que mais (des)empregam no Brasil e os beneficiados pela desoneração da folha salarial** 51º Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Rio de Janeiro/RJ, 12 a 15/12, 2023.

_____. Os setores que mais (des)empregam no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, nº 73, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset). Brasília: IPEA, 2023.

KRAMARZ, F.; PHILIPPON, T. The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment **Journal of Public Economics**, v. 82, p. 115-146, 2001.

KUGLER, A.; KUGLER, M. D. Labor market effects of payroll taxes in developing countries: evidence from Colombia **NBER Working Papers 13855**, 2008.

KUGLER, A.; KUGLER, M. D.; HERRERA-PRADA, L. O. Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform. **Economia**, fall 2017.

KUNZE, L.; SCHUPPERT, C. Financing social security by taxing capital income: a bad idea **FinanzArchiv: Public Finance Analysis**, v. 66, n. 3, p. 243-262, 2010.

MEYER, L.; LUCINDA, C.; SPOLADOR, H. The payroll tax exemption in Brazil: structural and quase-experiment perspectives. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, v. 75, n. 1, p. 37-63, Jan-Mar, 2021.

PAES, N. L. Reforma tributária: Os efeitos macroeconômicos e setoriais da PEC 233/2008 **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 487-512, 2011.

PORSSE, A. A.; CARVALHO, T. S. Análise do impacto das políticas de (des)oneração da folha de pagamento na economia brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, v. 73, n. 1, p. 77-95, Jan.-Mar. 2019.

SAEZ, E.; SCHOEFER, B.; SEIM, D. Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: evidence from a young workers' tax cut in Sweden. **American Economic Review**, n. 109, v. 5, p. 1717-1763, 2019.

SCHERER, C. Payroll tax reduction in Brazil: effects on employment and wages **ISS Working Paper Series/General Series**, v. 602, n. 602, p. 1-64, 2015.

SECRETARIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ASSUNTOS ECONÔMICOS (SMA). **Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios do Período de 2003 a 2022**. 7ª Edição. Brasília, junho de 2023.

SILVA, W. B.; PAES, N. L.; OSPINA, R. A substituição da contribuição patronal para o faturamento: efeitos macroeconômicos, sobre a progressividade e distribuição de renda no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 68, n. 4, p. 517-545, out.-dez., 2014.

SILVA, W. B.; PAES, N. L.; OSPINA, R. The replacement of payroll tax by a tax on revenues: a study of sectorial impacts on the Brazilian economy. **Economia**, v. 16, n. 1, p. 46-59, 2015.

SOUZA, K. B.; CARDOSO, D. F.; DOMINGUES, E. P. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: Um Análise de Equilíbrio Geral Computável. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 1, p. 99-125, Rio de Janeiro, Jan.-Mar. 2016.



J. E. **Economics of Public Sector**. Third Edition. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2405890>

ULYSSEA, G.; REIS, M. C. Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal. **Textos para Discussão, nº 1218**, Ipea, Rio de Janeiro, set. 2006.

ULYSSEA, G. Regulation of entry, labor market institutions and the informal sector. **Journal of Development Economics**, v. 91, p. 87-99, 2010.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: Uma Abordagem Moderna**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

VASCONCELOS, P. G.; PAES, N. L. O impacto da reversão parcial da desoneração da folha de pagamento. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 37, n. 72, p. 137-157, mar. 2019.



Documento assinado eletronicamente por **Débora Freire Cardoso, Subsecretário(a)**, em 28/03/2024, às 20:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Camila Ferraz Peixoto Cavalcante, Coordenador(a)-Geral**, em 28/03/2024, às 20:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Ricardo de Brito Gadelha, Coordenador(a)-Geral**, em 28/03/2024, às 20:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **40990074** e o código CRC **68071196**.





PARECER SEI Nº 934/2024/MF

ATO PREPARATÓRIO, NOS TERMOS DO ART. 7º, § 3º DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 C/C ART. 20, CAPUT, DO DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012. ACESSO RESTRITO ATÉ TOMADA DE DECISÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO.

BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS.

Referências legais: Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023. Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023. Art. 4º da EC nº 109 de 15 de março de 2021..

Processo SEI nº 00692.001789/2022-99

I

1. A Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares e Federativos do Ministério da Fazenda, por intermédio do Despacho SEI nº40974085, de 25 de março de 2024, encaminhou para manifestação, com urgência, à Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional o Requerimento de Informação nº 223/2024, formulado com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, e nos artigos 115, I, e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, acerca da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, tendo sido encaminhado o expediente à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT) para análise e manifestação quanto aos seus aspectos jurídico-tributários.

2. À Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014. Cabe, ainda, salientar que, em razão da matéria, a manifestação em curso não abrange o exame de aspectos jurídicos relacionados à competência de outras áreas desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

II

3. A presente manifestação limita-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos I e V, c/c art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de modo que não alcança aspectos não jurídicos, como os de natureza técnica e os ligados à conveniência e à oportunidade.



4. No que se refere as atribuições da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, o único ponto tratado pelo Requerimento de Informação nº 223/2024, acerca da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, foi a possibilidade jurídica de que a MP revogue os projetos de lei apreciados e aprovados pelas duas Casas Legislativas. Vejamos um trecho da justificativa do requerimento:

6. Dito que a MP apresentada tenta, unilateralmente, derrubar e/ou modificar projetos de lei apreciados e aprovados pelas duas Casas Legislativas, seguindo o regimento interno e não qualquer dúvida sobre a legalidade das mesmas, foi considerada a constitucionalidade da MP?

5. A modificação a que se refere o Requerimento de Informação nº 223/2024 foi a revogação pela Medida Provisória nº 1.202, de 2023, da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, com efeitos a partir de 1º de abril de 2024. Vale ainda o registro de que antes da aprovação da Lei nº 14.784, de 2023, o Projeto de Lei que lhe deu origem foi vetado pelo Presidente da República por inconstitucionalidade, como podemos perceber em trecho da Mensagem nº 619, de 23 de novembro de 2023:

Ouvidos, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda manifestaram-se pelo veto ao Projeto de Lei pelas seguintes razões:

“A proposição legislativa altera, para 31 de dezembro de 2027, os prazos de que tratam os art. 7º e art. 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e o **caput** do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, a fim de, respectivamente, prorrogar a vigência da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB incidente sobre setores específicos da economia e elevar, em um ponto percentual, a alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - Cofins Importação na hipótese de importação de determinados bens.

A propositura normativa, outrossim, objetiva reduzir a CPRB para setor específico e reduzir a alíquota da contribuição previdenciária patronal imputada aos Municípios enquadrados nos coeficientes inferiores a quatro inteiros da tabela de faixas de habitantes previstas no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Em que pese a boa intenção do legislador, **a proposição legislativa padece de vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público tendo em vista que cria renúncia de receita sem apresentar demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro para o ano corrente e os dois seguintes, com memória de cálculo, e sem indicar as medidas de compensação, em desatenção ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos art. 131 e art. 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023”.

6. O veto da Mensagem nº 619, de 23 de novembro de 2023, foi derrubado pelo Congresso Nacional e foi sancionada a Lei nº 14.784, de 2023, razão pela qual o Poder Executivo foi compelido a adotar providências com o objetivo de harmonizar o sistema de responsabilidade fiscal. Vejamos o trecho da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.202, de 2023, na qual foram apresentados os motivos de relevância e urgência:

47. A revogação de benefícios tributários está alinhada ao comando emanado do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, o qual determina que o montante total dos incentivos e benefícios não devem ultrapassar 2% (dois por cento) do Produto Interno Bruto no prazo de 8 (oito) anos, contado do prazo de vigência da emenda. De acordo com a Mensagem Presidencial relativa ao Plano Plurianual 2024-2027, estima-se que os subsídios tributários representarão 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) do PIB em 2024.

48. A relevância da medida está demonstrada pelo seu impacto fiscal, que pode comprometer o alcance da meta fiscal estabelecida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. A urgência da medida está relacionada à necessária recomposição da base tributável a partir de 2024.

49. Em relação à desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, a relevância e a urgência da medida decorrem da necessidade de dar tratamento tributário adequado a determinados setores cujo crescimento e formalização das relações de trabalho se pretendia estimular por meio da desoneração da folha.

50. A revogação do § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, incluído pelo art. 4º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, é uma medida de isonomia tributária.



51. Por fim, no que se refere à limitação de créditos decorrentes de decisão judicial, a relevância e a urgência estão demonstradas pelo impacto da compensação tributária na arrecadação federal, especialmente em razão de créditos oriundos de ações judiciais.

7. Vale ressaltar que a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, foi avaliada em manifestações anteriores, como o Parecer SEI nº 4797/2023/MF, tratando de PERSE, o Parecer SEI nº 5.144/2023/MF, tratando de reoneração da folha, e o Parecer SEI nº 5.339/2023/MF, tratando das duas matérias. Todos os aspectos apontados nas manifestações foram atendidos para aperfeiçoamento da proposta. Desse modo, nossas considerações a seguir limitar-se-ão a compatibilidade entre a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, e a nossa Constituição, nos termos solicitados no item 6 do Requerimento de Informação nº 223/2024.

8. Deve-se observar que não se constata, na Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, qualquer indicativo de violação à iniciativa legislativa, tendo em vista que o seu objeto versa sobre os temas tratados nos arts. 24 e 61, §1º, da Constituição:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
(..)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - (...)

II - disponham sobre:

a) (...);

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

9. Assim, a União possui competência concorrente para legislar sobre direito tributário (art. 24, I), matéria de fundo com a qual o objeto da proposição em análise guarda pertinência evidente. Vale ainda destacar que a matéria tributária tratada na Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, está alinhada à legislação nacional, ao menos no que se refere à competência atribuída ao Presidente da República pelo art. 84, III, da Constituição Federal.

10. Quanto ao uso de Medida Provisória, o primeiro ponto que destacamos é a possibilidade de edição pelo Presidente da República de medidas provisórias, com força de lei, como dispõe o art. 62 da Constituição Federal, não existindo óbice no presente caso ao seu uso. Cabe-nos lembrar que, sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal já expôs que a avaliação de tais requisitos se situa na competência do Presidente da República e, excepcionalmente, poderá ser objeto de controle jurisdicional (STF, ADI 2213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 23/4/2004; ADI 2527 MC/DF, Rel. Min. Ellen Gracie Tribunal Pleno, p. 23/11/2007; RE 526353 AgR/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 8/10/2015; e ADI 5018, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2018). Vejamos a Ementa do RE 526353 AgR/RJ e da ADI 5018:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO REGIMENTAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MP Nº 1.195/1996. ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO. EXAME RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. CASOS EXCEPCIONAIS. CONVERSÃO 1/3 FÉRIAS EM ABONO PECUINIÁRIO. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. 1. A de agravada está alinhada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firme no sentido de que somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. Precedentes. 2. Hipótese em que, para divergir da conclusão do Tribunal de origem, acerca do preenchimento dos requisitos ao direito à conversão do terço de férias em abono pecuniário, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos e da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, o



que inviabiliza o recurso extraordinário. Precedentes 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 526353 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22-09-2015 ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 07-10-2015 PUBLIC 08-10-2015)

Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Medidas Provisórias Nº 577/2012 e Nº 579/2012, convertidas nas Leis Nº 12.767/2012 e Nº 12.783/2013, respectivamente. Prestação do serviço público de energia elétrica. Juízo excepcionalíssimo dos requisitos. Violação ao art. 62, caput, da Constituição Federal não verificada. 1. As Medidas Provisórias nº 577/2012 e nº 579/2012, convertidas nas Leis nº 12.767/2012 e nº 12.783/2013, respectivamente, que reduzem o custo da energia elétrica para o consumidor brasileiro e viabilizam a adequada prestação do serviço público de energia elétrica em caso de extinção por falência ou caducidade da concessão ou permissão de serviço público de energia elétrica, não violam os pressupostos previstos no art. 62, caput, da Constituição Federal, visto que foram observados, pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, os requisitos da urgência e relevância, como demonstrado nas exposições de motivos de ambas as medidas provisórias, e não há nenhum indício de excesso ou abuso por parte do Chefe do Executivo que enseje e justifique a censura judicial. 2. A conversão em lei de medida provisória impugnada, mesmo se introduzidas alterações substanciais, não necessariamente acarretará em perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade, cabendo a esta Corte prosseguir no julgamento da respectiva ação, quando forem questionados os pressupostos constitucionais – urgência e relevância – para a edição daquele ato normativo. Nesse sentido: AgR na ADI 5.599, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática proferida em 01.08.2017, DJe 03.08.2017. 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos constitucionais de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja manifesta e evidente. Precedentes: RE 526.353, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 700.160, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 2.527, Rel. Min. Ellen Gracie. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 5018, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2018, PROCESS ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 10-09-2018 PUBLIC 11-09-2018)

11. Sobre a questão da relevância e urgência vale a transcrição de trecho da Exposição de Motivos EM nº 00175/2023 MF:

47. A revogação de benefícios tributários está alinhada ao comando emanado do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, o qual determina que o montante total dos incentivos e benefícios não devem ultrapassar 2% (dois por cento) do Produto Interno Bruto no prazo de 8 (oito) anos, contado do prazo de vigência da emenda. De acordo com a Mensagem Presidencial relativa ao Plano Plurianual 2024-2027, estima-se que os subsídios tributários representarão 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) do PIB em 2024.

48. A relevância da medida está demonstrada pelo seu impacto fiscal, que pode comprometer o alcance da meta fiscal estabelecida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. A urgência da medida está relacionada à necessária recomposição da base tributável a partir de 2024.

49. Em relação à desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, a relevância e a urgência da medida decorrem da necessidade de dar tratamento tributário adequado a determinados setores cujo crescimento e formalização das relações de trabalho se pretendia estimular por meio da desoneração da folha.

50. A revogação do § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, incluído pelo art. 4º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, é uma medida de isonomia tributária.

51. Por fim, no que se refere à limitação de créditos decorrentes de decisão judicial, a relevância e a urgência estão demonstradas pelo impacto da compensação tributária na arrecadação federal, especialmente em razão de créditos oriundos de ações judiciais.

12. Observa-se o uso totalmente adequado sob o prisma jurídico da Medida Provisória para tratar dos temas em questão, uma vez que presentes os requisitos de relevância e urgência nos termos preconizados pelo Supremo Tribunal Federal. Além dos requisitos formais de relevância e urgência, cabe ressaltar que inexistem óbices circunstanciais ou materiais que vedem o uso da Medida Provisória no caso em análise, como podemos observar das vedações constantes no § 1º do art. 62 da Constituição, a seguir



o:

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2405890>

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

I - relativa a: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

b) direito penal, processual penal e processual civil; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

III - reservada a lei complementar; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

13. Destaca-se que o ponto central do Requerimento de Informação nº 223/2024, ao menos no que se refere as atribuições da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, é a possibilidade de que a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de outubro de 2023, revogue a Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, uma vez que a Lei em questão seria produto de derrubada de veto do Poder Executivo.

14. Ocorre que inexistem quaisquer dos óbices previstos na Constituição ao uso da medida provisória para veicular as matérias tratadas na Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, razão pela qual é possível afirmar que não há problemas de adequação jurídica da referida norma, ao menos no que se refere aos aspectos tributários da questão.

III

15. Diante dos argumentos delineados ao longo deste Parecer, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, ratificando o entendimento firmado no Parecer SEI nº 5.339/2023/MF, entendemos que inexistem óbices jurídicos a Medida Provisória nº 1.202, de 2023.

17. Finalmente, propõe-se o encaminhamento desta análise à Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares e Federativos do Ministério da Fazenda, em resposta ao Despacho SEI nº 40974085, de 25 de março de 2024, juntamente com as manifestações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acima relacionadas, destacadamente o Parecer SEI nº 5.339/2023/MF.

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº **934/2024/MF**.

2. À consideração do Procurador-Geral Adjunto Tributário para apreciação.

ANDRÉA MUSSNICH BARRETO

Coordenadora-Geral de Assuntos Tributários

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2405890>



1. Aprovo o Parecer SEI nº **934/2024/MF**.

2. Encaminhe-se à Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares e Federativos do Ministério da Fazenda, em resposta ao Despacho SEI nº 40974085, de 25 de março de 2024.

MOISÉS DE SOUSA CARVALHO PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto Tributário

INDEXAÇÃO. NORMATIVOS. 13. Benefícios e incentivos fiscais.



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 27/03/2024, às 21:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Müssnich Barreto, Coordenador(a)-Geral**, em 28/03/2024, às 09:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Moisés de Sousa Carvalho Pereira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 28/03/2024, às 19:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **40999785** e o código CRC **F4600A0D**.

Referência: Processo nº 19995.001715/2024-38

SEI nº 40999785



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2405890>

2405890