

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES NAS
RELAÇÕES DE TRABALHO E NA VIDA DIRETA DO TRABALHADOR**

NATHALLY LORRAYNNE FRONES

**Rio de Janeiro
2016/2º Semestre**

NATHALLY LORRAYNNE FRONES

**DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES NAS
RELAÇÕES DE TRABALHO E NA VIDA DIRETA DO TRABALHADOR**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Salete Maria Polita Maccalóz.

**Rio de Janeiro
2016/2º Semestre**

F933 Frones, Nathally Lorryayne
Desoneração da folha de pagamento e suas implicações nas relações de trabalho e na vida direta do trabalhador / Nathally Lorryayne Frones. -- Rio de Janeiro, 2016.
65 f.

Orientadora: Salete Maria Polita Maccalóz.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2016.

1. Desoneração da folha de pagamento. 2. Previdência Social. 3. Relações de Trabalho. 4. Direito do Trabalho. I. Polita Maccalóz, Salete Maria, orient. II. Título

CDD 342.6

NATHALLY LORRAYNNE FRONES

**DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES NAS
RELAÇÕES DE TRABALHO E NA VIDA DIRETA DO TRABALHADOR**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Salete Maria Polita Maccalóz.

Data da aprovação: ___/___/___

Banca examinadora:

Salete Maria Polita Maccalóz

Membro da Banca

Membro da Banca

**Rio de Janeiro
2016/2º Semestre**

Dedico este trabalho ao meu noivo, que me apoiou incondicionalmente ao longo de todo o seu desenvolvimento, me auxiliando com críticas construtivas e sugestões, que foram primordiais para levar a cabo este estudo. Por todo o seu carinho e amor, muito obrigada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha orientadora, Professora Salete Maria Polita Maccalóz, pelo exemplo de profissional, pessoa e mulher, o qual certamente terei como referência em minha vida profissional e acadêmica.

Agradeço também à minha mãe, que por sua bondade e generosidade sempre me permitiu e levou a ver as coisas com leveza e tranquilidade.

Agradeço a meu pai que desde sempre cultivou em mim um senso de justiça e bem social, que servem como pedra angular para a minha ética profissional hoje.

Agradeço a meus irmãos que me alegraram e acompanharam em todo o decorrer da minha vida, sempre presentes, solidários e companheiros.

Agradeço à Nelma, em quem eu sempre enxerguei uma profissional que eu queria ser, me servindo como modelo que sempre me lembrou do meu potencial.

Agradeço a todos os amigos pela companhia e por ombrear comigo ao longo da jornada do bacharelado e da vida.

RESUMO

A desoneração da folha de pagamentos diminuiu a arrecadação da Previdência Social apresentando como contrapartida ao trabalhador um aumento na formalização do mercado de trabalho e no número de empregos e salários. O presente estudo, inicialmente, apresenta a importante função social da Previdência, seguida pela contextualização da crise econômica que motivou o Governo Federal a criar planos para a retomada do crescimento brasileiro. Através de uma análise mais profunda a respeito das consequências da desoneração da folha de pagamento percebidas nas relações de trabalho e na vida do trabalhador trazidas, o presente estudo tem por objetivo avaliar se a medida implementada trouxe benefícios reais ao trabalhador ou se beneficiou apenas empresários. Através de dados obtidos junto à Receita Federal e do Ministério do Trabalho, verificou-se que a desoneração da folha de pagamento possui caráter meramente econômico e não foi apto a gerar um impacto significativo na formalização das relações de trabalho, na geração de empregos e no aumento do salário médio do trabalhador, além de contribuir para um agravamento do déficit previdenciário.

Palavras-Chave: Desoneração da folha de pagamento; Previdência Social; Relações de trabalho; Direito do Trabalho.

ABSTRACT

The payroll exemption diminishes the tax collection to the National Social Security, proposing as a counterpart to the worker an increase in the formalisation of the labour market, along with an employment growth and rise in the salaries. The current study, initially, presents the important social function of the National Social Security, followed by the context of the economic crisis which led the Federal Government to create plans to resume the Brazilian economic growth. Through a thorough analysis of the consequences of the payroll exemption perceived in the work relations and in the life of workers, this study aims to evaluate if the measures implemented brought real benefits to the workers or if it only benefited business owners. Through data from the Federal Revenue Service and the Ministry of Labour, it is verified that the payroll exemption is merely economic and thus was not apt to generate a significant impact on the formalisation of work relations, on creating jobs and in rising the average worker's salary, additionally contributing to the aggravation of the Social Security deficit.

Keywords: Payroll Exemption; Social Security; Work Relations; Labour Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Saldo de contratação nos anos de 2003 a 2016.....	43
FIGURA 2 – Brasil – Evolução do Emprego Formal, segundo a RAIS, Período de 2003 a 2014.....	47
FIGURA 3 – Brasil – Comportamento do Emprego Formal nos meses de Outubro, Segundo o CAGED – Sem Ajustes.....	48
FIGURA 4 – Arrecadação e gastos da Previdência Social nos anos de 2005 a 2015, em bilhões de reais.....	54
FIGURA 5 – Remuneração Média de Dezembro, em Reais por Sexo a preço dezembro/2014.....	58

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Brasil – Evolução mensal do saldo de emprego por ramos da indústria de transformação nos meses de setembro de 2007 a 2016.....	45
TABELA 2 – Estimativa de renúncia fiscal com a desoneração da folha – 2013/2014.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPP	Contribuição Previdenciária Patronal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FRGPS	Fundo do Regime Geral de Previdência Social
GPS	Guia da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MP	Medida Provisória
Nº	Número
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PPE	Programa de Proteção ao Emprego
PBM	Plano Brasil Maior
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SRF	Secretaria da Receita Federal
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	13
2 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA E A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL.....	15
2.1 – Uma visão geral da Previdência Social - Seus elementos e função social.....	15
2.2 – A Contribuição Previdenciária Patronal.....	20
3 – DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO - A INTRODUÇÃO DAS NORMAS QUE ALTERARAM A FORMA DE TRIBUTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA AS EMPRESAS E ENTIDADES POR EQUIPARAÇÃO.....	26
3.1 – O momento econômico da pré-desoneração.....	26
3.2 – A implementação da Desoneração da Folha de Pagamento e as alterações trazida pela Lei nº 13.161/2015.....	29
3.3 – A medida econômica frente à função social da Previdência.....	35
4 – UMA ANÁLISE A RESPEITO DAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO E NA VIDA DIRETA DO TRABALHADOR.....	41
4.1 – Os efeitos da Desoneração da Folha de Pagamento nas relações de trabalho.....	41
4.1.1 – Impactos na geração de empregos.....	42
4.1.2 – Impactos na formalização do trabalho.....	46
4.2 – A Desoneração da Folha de Pagamento frente ao Déficit Previdenciário.....	50
4.3 – Os efeitos da Desoneração da Folha de Pagamento na vida direta do trabalhador.....	55
4.3.1 – Impactos a longo prazo na aposentadoria.....	56
4.3.2 – Impactos na remuneração média do trabalhador.....	57
5 – CONCLUSÕES.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

1 – INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, o mundo passava por uma grande instabilidade econômica e política gerada em função da crise imobiliária nos Estados Unidos que se espalhou e refletiu na economia de diversos países. Logo no início do colapso do sistema imobiliário estadunidense, o Brasil não foi afetado pela crise e conseguiu apresentar índices de crescimento razoáveis. Entretanto, em meados de 2009, com a diminuição na venda de commodities, a crise mundial passou a atingir diretamente a economia do Brasil, fazendo com que o Governo Federal começasse a articular medidas econômicas internas que pudessem minimizar ou até mesmo suprimir os seus efeitos da crise no território nacional.

Dessa forma, em agosto de 2010, o Governo Federal criou o Plano Brasil Maior – PBM, que buscou, principalmente, alcançar os setores da indústria brasileira que foram fortemente atingidos com a acentuada diminuição na exportação dos commodities, trazendo uma série de incentivos com o intuito de fortalecer e estabilizar a economia nacional. Assim, o Plano Brasil Maior trouxe consigo diversas políticas que buscavam viabilizar as diretrizes traçadas e combater a crise econômica emergente. Uma das políticas inseridas neste plano foi a substituição da contribuição previdenciária de 20% sobre o valor total da folha de pagamento por uma contribuição sobre 1% a 2% da Receita Bruta das empresas e entidades por equiparação, que visava reduzir os custos de mão de obra, mas preservando salários e direitos dos trabalhadores, alegando que isso faria com que os trabalhadores não fossem também atingidos pela crise, além de aliviar o encargo das empresas, tal política recebeu popularmente o nome de Desoneração da Folha de Pagamento.

A política de desoneração da folha de pagamento implementada em 2011 como uma forma de combate aos efeitos da crise econômica mundial, alterou a forma de tributação da Previdência Social, diminuindo sua arrecadação e apresentando como contrapartida ao trabalhador um aumento na formalização do mercado de trabalho e no número de empregos e salários. Com a insurgência da Lei nº 12.546, em 2011, muitos estudos foram realizados visando a análise das consequências que a alteração na incidência de tributação da

contribuição previdenciária patronal traria ao mercado financeiro, à economia e às empresas e entidades por equiparação beneficiadas pela Lei. Entretanto, embora o tema tenha ganhado bastante repercussão no meio acadêmico, pouco foram analisadas as consequências positivas ou negativas desta medida e suas recentes alterações nas relações de trabalho, assim como na vida do trabalhador.

Até o presente momento, os efeitos da desoneração da folha de pagamento nas relações de trabalho e na vida direta do trabalhador, não receberam a devida atenção na análise de dados concretos que evidenciem se de fato, esses benefícios foram reais para o trabalhador ou se apenas as empresas e entidades por equiparação recepcionadas pela Lei gozaram de tais benefícios.

O presente estudo, portanto, tem por objetivo uma análise mais profunda a respeito das consequências nas relações de trabalho e na vida do trabalhador trazidas pelas recentes alterações na forma na contribuição previdenciária patronal devida às pessoas jurídicas, avaliando se a medida implementada trouxe benefícios reais ao trabalhador ou se beneficiou apenas empresários. Este estudo se faz de suma importância, uma vez que a desoneração da folha de pagamento tem diminuído a arrecadação previdenciária em detrimento do crescimento econômico, o que pode comprometer a longo prazo sua função social.

2 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA E A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL

O presente estudo tem por objetivo uma análise mais profunda a respeito das consequências nas relações de trabalho e na vida do trabalhador trazidas pelas recentes alterações na forma de tributação da contribuição previdenciária patronal devida às pessoas jurídicas.

Entretanto, para que seja possível realizar esta análise de forma mais fundamentada, é necessário que entendamos o que é a previdência social brasileira em uma visão mais geral, sua função e, especificamente, entender uma de suas derivações, a contribuição previdenciária patronal, a qual está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 195, inciso I, dando origem, portanto, a este primeiro capítulo.

2.1 – Uma visão geral da Previdência Social - Seus elementos e função social

A Previdência Social é um instituto que visa garantir às pessoas os elementos essenciais à sua sobrevivência, retornando mensalmente a renda para aqueles que deixaram de possuir capacidade de trabalho provisória ou permanentemente, como, por exemplo, são os casos em função de invalidez, idade avançada, gestação, acidentes, entre outros, quando estes beneficiários tenham ao longo da vida contribuído previamente para o custeio da Seguridade Social.

Como expôs o autor Odonel Urbano Gonçalves:

"A Previdência Social tem como objetivo o acesso aos meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares, reclusão e morte. É vista como um sistema de seguro social (público), através do qual são distribuídos direitos

àqueles que contribuem" ¹.

E ainda,

"Previdência Social é, portanto, a denominação dada ao sistema que tem como finalidade manter a subsistência da pessoa que trabalha, quando se torne ela, pessoa incapaz para o trabalho" ².

No que se refere à quem deve contribuir e custear a Seguridade Social, é importante ressaltar que nesta relação aplica-se o princípio de que todos que compõem a sociedade devem colaborar para a cobertura dos riscos provenientes da perda ou redução da capacidade de trabalho ou dos meios de subsistência de seus integrantes, nos termos previstos em lei. Dessa forma, a contribuição à Seguridade Social é compulsória àqueles que a lei impõe, não sendo facultado ao contribuinte optar por não cumprir a obrigação de prestar a sua contribuição social.

Entretanto, nem sempre houve a preocupação efetiva com a proteção dos indivíduos quanto a seus infortúnios. A primeira vez em que se manifestou uma mudança na concepção de proteção ao indivíduo foi em 1789 com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que expos dentre diversas outras ideias, o princípio da Seguridade Social como direito subjetivo assegurado a todos os homens. Assim, a concepção de que o homem fazia parte e colaborava para o desenvolvimento de uma sociedade e, por isso, deveria ser assegurado quando surgisse sua improdutividade, uma vez que não deixou de pertencer à esta mesma sociedade, passou a ser constantemente difundida. Esse mesmo entendimento encontramos na narrativa de Duguit:

"O ser humano nasce integrando uma coletividade; vive sempre em sociedade e

¹ URBANO GONÇALVES, Odonel. **Manual de direito previdenciário**, São Paulo: Editora Atlas S.A, 1997. p. 35.

² URBANO GONÇALVES, Odonel. **Manual de direito previdenciário**, São Paulo: Editora Atlas S.A, 1997. p. 43.

assim considerado só pode viver em sociedade. Nesse sentido, o ponto de partida de qualquer doutrina relativa ao fundamento do direito deve basear-se, sem dúvida, no homem natural; não aquele ser isolado e livre que pretendiam os filósofos do século XVII, mas o indivíduo comprometido com os vínculos da solidariedade social. Não é razoável afirmar que os homens nascem livres e iguais em direito, mas sim que nascem partícipes de uma coletividade e sujeitos, assim, a todas as obrigações que subentendem a manutenção e desenvolvimento da vida coletiva"³

Sendo assim, o homem passou a ser visto como parte de uma sociedade e alimentador da mesma, e não poderia mais ser visto de forma individual, mas antes, parte de um coletivo que exerce uma relação de mútua dependência, ou seja, um não pode subsistir sem o outro. E devido a isso, o homem, após perder sua capacidade laboral, não pode ser abandonado pela sociedade que alimentou, como se não mais fizesse parte dela, sendo necessário o retorno financeiro da sociedade para auxiliar na manutenção de sua subsistência.

Assim, tais ideais também foram difundidos e defendidos no Brasil. A doutrina majoritária considera que Previdência Social brasileira teve seu ponto de partida em 24 de janeiro de 1923, data da publicação do Decreto nº 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves, onde criou-se a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. É neste momento que percebemos a primeira manifestação de um fundo coletivo destinado ao uso futuro, quando seus contribuintes não possuem mais força de trabalho, se apresentando como o que conhecemos hoje por Previdência Social. Com o decorrer do tempo, este instituto sofreu diversas alterações, passando a abranger mais grupos de pessoas e mais situações distintas em que o contribuinte teria direito a gozar de assistência previdenciária, como por exemplo, a proteção à maternidade.

Atualmente, a Previdência Social encontra fundamento constitucional nos artigos 201 e 202, mas é disciplinada, principalmente pelas Leis 8.212/91 e Lei 8.213/91, que regulam de forma mais ampla seus fundamentos. Muitos doutrinadores, entendem que foi apenas com a Constituição da República de 1988, que pode-se consolidar a Previdência Social

³ DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Ícone, 1996, p. 16.

como um sistema de direitos da cidadania baseado na solidariedade e, para sua manutenção, exigindo como contrapartida um esforço de cada um dos membros da sociedade em seu financiamento. Conforme podemos inferir nos artigos 6º, 195, caput e 201, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Dessa forma, a partir de 1988, o Estado passou a possuir, entre outras de suas funções, a proteção social dos indivíduos em relação a eventos que lhes possam causar a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de subsistência por conta própria, por meio de sua própria atividade laboral. Tal proteção devida pelo Estado encontra-se consolidada nas políticas de Seguridade Social, dentre as quais se destaca, a fim de dar ênfase neste estudo, a Previdência Social.

Podemos verificar que o sistema de seguridade social é um sistema contributivo, como revelam os artigos acima mencionados, em que a participação de todos os membros e setores de uma sociedade é de suma importância para que este sistema continue a existir,

como explicitado por Feijó Coimbra, este modelo contributivo repousa no ideal de solidariedade⁴.

Ora, é certo que se o homem faz parte de uma sociedade como um todo e exerce uma relação de interdependência com esta, uma vez que não é possível a subsistência de um sem o outro, uma vez que este homem contribuiu para a manutenção desta sociedade e de seus integrantes quando sua capacidade laboral estava plena, o esperado é que haja essa reciprocidade quando o mesmo já não possuir meios por si só de subsistir.

Dessa forma, podemos entender a Previdência Social como um instituto orgânico, que por meio da contribuição da classe que detém capacidade laboral, confere auxílio aos que perderam, a fim de que quando estes já não detiverem tal capacidade, possam ser também auxiliados. Sendo assim, o indivíduo deve contribuir na alimentação de um fundo destinado à esta manutenção, para que, futuramente, possa ter a segurança de também ter sua subsistência assegurada por esta sociedade. Este instituto depende, portanto, da contribuição de todos os membros e setores da sociedade e é peça fundamental para a manutenção da classe que perdeu sua capacidade produtiva. Assim também foi muito bem definido por Lazzari e Castro:

"A Previdência Social é, portanto, o ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento. Eis a razão pela qual se dá o nome de seguro social ao vínculo estabelecido entre o segurado da Previdência e o ente segurador estatal."⁵

E ainda,

"Os segurados da Previdência são os principais contribuintes do sistema de

⁴ COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 7. ed., Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997, p. 233.

⁵ LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de Direito Previdenciário**, 19. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.50.

seguridade social previsto na ordem jurídica nacional. São contribuintes em função do vínculo jurídico que possuem com o regime de previdência, uma vez que, para obter os benefícios, devem teoricamente verter contribuições ao fundo comum. Diz-se teoricamente porque, em certos casos, ainda que não tenha ocorrido contribuição, mas estando o indivíduo enquadrado em atividade que o coloca nesta condição, terá direito a benefícios e serviços: são os casos em que não há carência de um mínimo de contribuições pagas. Exemplo típico é o do segurado obrigatório (enquadrado em qualquer das espécies), que, no primeiro mês de atividade laborativa em sua vida inteira, sofre um acidente e se torna incapaz para o trabalho, ou pior, vem a falecer: a contribuição devida por este somente seria paga no mês seguinte ao do trabalho realizado; mas, mesmo sem ter contribuído (o acidente aconteceu antes), o segurado (ou seu dependente) fará jus ao benefício" ⁶.

Portanto, percebemos que a Previdência Social exerce uma função social de suma importância dentro da sociedade e que a manutenção de parte da sociedade através de seu fundo é sua principal razão de existir. E, por isso, uma vez que a Previdência Social venha a perder seu caráter assistencial, sua função social, não há mais motivos para sua existência.

Assim, a Constituição de 1988, entendendo que a seguridade social é responsabilidade de toda a sociedade e por isso, deve ser financiada por todos seus setores, ela trouxe diversas formas de contribuição à Previdência Social, à este fundo garantidor da manutenção da sociedade. Entre essas diversas formas de contribuição, destaca-se para nosso estudo, a Contribuição Previdenciária Patronal – CPP, sujeita às pessoas jurídicas e que exige das empresas e entidades equiparadas, como entes desta sociedade, a participação na alimentação da seguridade social.

2.2 – A Contribuição Previdenciária Patronal

As principais formas de arrecadação operada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS são a contribuição patronal sobre a folha de pagamento, que corresponde à 20% sobre o valor total das remunerações pagas pela empresa ou entidade por equiparação à seus funcionários, e a contribuição do trabalhador, que contribui na faixa de 8% a 11% de

⁶ LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de Direito Previdenciário**, 19. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 121.

seu salário, de acordo com a faixa determinada em lei. As contribuições sociais a cargo do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada são chamadas de contribuição previdenciária patronal. Este ramo da contribuição previdenciária, conforme o art. 15, inciso I, da Lei n. 8.212/91, considera-se empresa, a firma individual ou sociedade que assume o risco da atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional, estes quanto aos que exercem cargos em comissão, empregados públicos e contratados temporariamente, filiados obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Já ao que se refere às entidades equiparadas à empresa, para fins de contribuição previdenciária, entende-se como entidade equiparada o contribuinte individual e a pessoa física na condição de proprietário ou dono de obra de construção civil, em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou a entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras, conforme podemos verificar no art. 15, parágrafo único, da Lei 8.212/91:

Art. 15. Parágrafo único. Equiparam-se a empresa, para os efeitos desta Lei, o contribuinte individual e a pessoa física na condição de proprietário ou dono de obra de construção civil, em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou a entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras.

Conforme prevista no art. 22, incisos I e III da referida lei, a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento se dá mediante a aplicação de 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, inclusive gorjetas, dispendidas pela empresa aos segurados empregados e também aos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços.

O art. 28, inciso I, da Lei nº 8.212/91 expõe a definição do salário-de-contribuição, sobre o qual incidirá a tributação:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

Cumprido salientar que o art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, dispõe em sua redação que além do pagamento em dinheiro feito pelo empregador, compreende-se como salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações “in natura” que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer de forma habitual ao empregado, entendendo-se por habitual a frequência que gere expectativa real de recebimento por parte do empregado. Conforme pode o disposto em seu artigo:

Art. 458. Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações "in natura" que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas.

Portanto, todos esses rendimentos compreendidos como salário também devem compor a base de cálculo da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento.

Visto isso, podemos verificar que há três formas de incidência da contribuição previdenciária patronal, são elas sobre a folha de pagamento e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, sobre a receita ou o faturamento e, por fim, sobre o lucro.

A contribuição sobre a folha de pagamento e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, pela empresa, a qualquer título, à pessoa física que preste serviço, mesmo

sem vínculo empregatício, prevista na letra "a" do inciso I do art. 195 da CRFB, possui uma alíquota de 20% sobre “o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, o valor da compensação pecuniária a ser paga no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego – PPE, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa”⁷.

Portanto, todas as empresas e entidades equiparadas são obrigadas a contribuir para a Seguridade Social, e uma das formas de contribuição é através da alíquota de 20% sobre o total das remunerações pagas à todos os seus funcionários. É importante ressaltar que o limite máximo do salário de contribuição que é previsto e aplicado à contribuição devida pelo trabalhador ou empregado, não é aplicado para as empresas e para a contribuição sobre a folha de pagamento, ou seja, a contribuição devida pelas empresas é sobre o valor total da remuneração paga. Por exemplo, se a remuneração do empregado de determinada empresa for de R\$ 8.000,00, este contribuirá sobre o valor máximo do salário de contribuição, e não sobre o total de R\$ 8.000,00, enquanto a empresa deverá contribuir sobre os R\$ 8.000,00. Tal valor é direcionado ao Instituto Nacional do Seguro Social, órgão responsável por receber tal valor e também por distribuir a renda aos segurados da Previdência Social, conforme previsão legal exposta no art. 201, da CRFB/88.

Diferentemente da forma mais popular de contribuição à Previdência Social, que é através da pessoa física baseada em seus rendimentos mensais, a contribuição previdenciária patronal tem um caráter compulsório, não sendo conferido às empresas e entidades equiparadas o poder de escolha quanto a contribuir ou não, como normalmente

⁷ Redação extraída do art. 22, I, da Lei n. 8.212/1991, conferida pela Medida Provisória n. 680, de 06 de julho de 2015.

ocorre com as pessoas físicas. No que se refere à contribuição por pessoa física, este não possui caráter compulsório, entretanto, a pessoa que optar por não contribuir, não poderá, futuramente, gozar de seus benefícios. Já a contribuição previdenciária patronal é baseada no caráter e função social que a seguridade social possui e, devido a isso, as empresas devem mensalmente realizar a contribuição à Previdência Social para que não sofra sanção do Estado.

Por questões econômicas, o Brasil passou a editar Medidas Provisórias – MP, que posteriormente foram convertidas em lei estabelecendo em favor de diversos segmentos econômicos, a substituição da contribuição previdenciária patronal, ou seja, a contribuição de 20% sobre a folha de salários e sobre a remuneração paga a prestadores de serviços, por alíquotas adicionais incidentes sobre a receita bruta de faturamento da empresa.

Essas medidas objetivam desonerar de encargos a folha de pagamento das empresas beneficiadas, a qual recebeu popularmente o nome de Desoneração da Folha de Pagamento, visando tornar tais empresas mais competitivas no mercado interno e externo, acreditando-se assim, que essa competitividade aqueceria o mercado e beneficiaria a economia brasileira, uma vez que com uma menor tributação, as empresas poderiam investir em produtos e mão de obra de forma mais ostensiva, funcionando como uma forma de incentivo para o crescimento das mesmas.

Entretanto, muitas questões precisam ser levantadas a respeito destas medidas, uma vez que tais medidas modificaram a arrecadação da Previdência Social e INSS levando em consideração principalmente a economia, quando a matéria trata principalmente de seguridade social antes de seu viés econômico, e assim deveria ser abordada diante das possibilidades de modificações. Dessa forma, é necessário que realizemos uma análise sobre os impactos a longo prazo da Desoneração da Folha de Pagamento sobre as relações de trabalho, ou seja, empregado-empregador e na vida direta do trabalhador, uma vez que essas exclusões de contribuições, que seriam destinadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS, podem representar futuramente um aumento do déficit

previdenciário.

Estes pontos serão mais adiante tratados com maiores detalhes, para que possamos verificar se as medidas aprovadas trouxeram mais benefícios ao trabalhador, que é o principal interessado em uma Previdência Social sólida, ou se os benefícios atingiram apenas as empresas e entidades por equiparação. Mas por ora, o importante é que seja entendida de forma ampla a Previdência Social e, principalmente, sua razão de existir, ou seja, exercendo plenamente sua função social, visto que a seguridade social é responsabilidade de toda a sociedade e por isso, deve ser financiada por todos seus setores, para que aqueles que perderam sua capacidade laborativa de forma permanente ou temporária, possa encontrar suporte financeiro para sua subsistência.

Visto isso, passemos para o próximo capítulo, onde será melhor abordado uma das derivações de contribuição à seguridade social, a Contribuição Previdenciária Patronal, devido pelas empresa e entidades equiparadas como forma de participação do custeio da previdência, e foco do nosso estudo.

3 – DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO - A INTRODUÇÃO DAS NORMAS QUE ALTERARAM A FORMA DE TRIBUTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA AS EMPRESAS E ENTIDADES POR EQUIPARAÇÃO

Concluídas as principais considerações a respeito da Previdência Social e da Contribuição Previdenciária Patronal, podemos avançar à análise da medida implementada pelo Governo Federal que alterou a forma de tributação da Previdência Social para as empresas e entidades por equiparação, visando aquecer o mercado e a economia através da diminuição dos encargos devidos por estas pessoas jurídicas, o que contribuiria para retirar o País de uma crise econômica que estava presente. Essa medida recebeu popularmente o nome de Desoneração da Folha de Pagamento.

3.1 – O momento econômico da pré-desoneração.

Na primeira década do século XXI, o mundo passava por uma grande instabilidade econômica e política gerada em função da crise imobiliária nos Estados Unidos que se espalhou e refletiu na economia de diversos países. Logo no início do colapso do sistema imobiliário estadunidense, o Brasil não foi afetado pela crise e conseguiu apresentar índices de crescimento razoáveis, diferentemente de muitos outros países, principalmente europeus, que logo com as primeiras evidências da crise já começaram a sentir seus efeitos. Em 2009, considerado o pior ano da crise mundial segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, milhares de fábricas foram extintas e os efeitos da crise começaram a ser sentidos no Brasil, que teve sua economia encolhida em 0,3%.

A crise mundial começou, assim, a atingir o Brasil de forma reflexa. Em 2009, o Brasil tinha sua economia grandemente influenciada pela exportação de commodities, principalmente quanto a cereais e minérios de ferro. Com a crise, os países que passaram a restringir a importação destes produtos brasileiros para seus territórios, fazendo com que o valor de tais produtos caísse juntamente com o percentual de lucro dos exportadores. Com a

diminuição significativa na venda de commodities e com a baixa valorização da mercadoria, o Brasil passou a sentir a crise atingindo também sua economia, deixando sua população em alerta, que contribuiu para a diminuição do consumo interno e desacelerou o mercado.

Com a crise mundial atingindo diretamente a economia do Brasil, o Governo Federal começou a articular medidas econômicas internas que pudessem minimizar ou até mesmo suprimir os seus efeitos no território nacional, buscando incentivar a produção industrial, o consumo e impedir que a crise mundial produzisse impactos tão intensos quanto os ocorridos nos países europeus. Dessa forma, em agosto de 2010, o Governo Federal criou o Plano Brasil Maior – PBM como uma das medidas pensadas com o intuito de aquecer a economia brasileira e carregava consigo o desafio de *“sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso”* e de *“sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial”*.

O Plano Brasil Maior teve como principais objetivos, o estímulo ao investimento e à inovação, a promoção do comércio exterior e a defesa da indústria e do mercado interno, e buscando aquecer a economia possuía medidas como, por exemplo, a redução dos custos do trabalho e do capital, a promoção e defesa comercial, o apoio à inovação e defesa do mercado interno, apoio à competitividade e ao desenvolvimento produtivo, dentre diversas outras.

O Plano Brasil Maior buscou, principalmente, alcançar os setores da indústria brasileira que foram fortemente atingidos com a acentuada diminuição na exportação dos commodities, trazendo uma série de incentivos com o intuito de fortalece-los e estabilizar a economia nacional.

Assim, o PBM passou a ser implementado tendo como linhas gerais as

seguintes diretrizes:

“O Brasil cresceu como nunca. Cresceu para todos, com distribuição de renda e inclusão. Em apenas oito anos, gerou 15 milhões de postos de trabalho; fez emergir uma nova classe média, formada por quase 40 milhões de brasileiros e brasileiras que melhoraram de vida; criou uma sólida economia interna, que resistiu a mais grave crise internacional dos últimos 80 anos; tornou-se referência para o mundo inteiro, ao harmonizar crescimento econômico e justiça social.

O Brasil andou rápido e a passos largos. O desafio agora é crescer mais, e incluir ainda mais. O Plano Brasil Maior é uma resposta a este desafio.

O objetivo do Plano, idealizado para o período 2011-2014, é aumentar a competitividade da indústria nacional, a partir do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor.

Frente a um cenário internacional ainda marcado pela incerteza, é preciso atravessar fronteiras e enfrentar a competição nos mercados globais; conquistar liderança tecnológica em setores estratégicos; internacionalizar as nossas empresas e, ao mesmo tempo, enraizar aqui as estrangeiras, para que elas passem a investir cada vez mais em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no Brasil.

É preciso fortalecer as cadeias produtivas e proteger a indústria nacional de práticas comerciais ilícitas. Investir em formação e qualificação de mão de obra. Desonerar. Desburocratizar.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, com a participação dos Ministérios de Ciência e Tecnologia, Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda e Casa Civil, o Brasil Maior dá continuidade a duas outras recentes políticas de fortalecimento do setor: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008.

Mais abrangente que as políticas anteriores, o Plano prevê um conjunto de medidas de estímulo ao investimento e à inovação, apoio ao comércio exterior e defesa da indústria e do mercado interno.

Desonerações tributárias. Financiamento à inovação. Aplicação de recursos em setores de alta e média-alta tecnologia. Fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas inovadoras. Criação de programa para qualificação de mão de obra. Desoneração, financiamento e garantias para as exportações. Preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais nas compras governamentais. Financiamento de projetos que reduzam as emissões de gases de efeito estufa.

Medidas para ajudar o Brasil a dar o salto tecnológico que o país precisa para

continuar crescendo. Para estimular a geração de empregos mais qualificados. Para agregar valor ainda maior à nossa matéria-prima mais preciosa: o povo brasileiro.”⁸

Assim, o Plano Brasil Maior trouxe consigo diversas políticas que buscavam viabilizar as diretrizes traçadas e combater a crise econômica emergente. Uma das políticas inseridas no Plano Brasil Maior foi a substituição da contribuição previdenciária de 20% sobre o valor total da folha de pagamento por uma contribuição sobre 1% a 2% da Receita Bruta das empresas e entidades por equiparação, que visava reduzir os custos de mão de obra, mas preservando salários e direitos dos trabalhadores, alegando que isso faria com que os trabalhadores não fossem também atingidos pela crise, além de aliviar o encargo das empresas.

Tal política recebeu popularmente o nome de Desoneração da Folha de Pagamento. A principal razão para a adoção dessa alteração na tributação da contribuição previdenciária patronal é reduzir os custos de produção no Brasil, em especial o custo da indústria, que tem enfrentado dificuldades para competir com os concorrentes internacionais, em função da queda na taxa de exportação e dos valores de seu mercado ocasionados pela crise mundial.

3.2 – A implementação da Desoneração da Folha de Pagamento e as alterações trazida pela Lei nº 13.161/2015

Conforme vimos anteriormente, antes do desenvolvimento do Plano Brasil Maior, a contribuição previdenciária patronal devida pelas empresas e entidades por equiparação insidia sobre a folha de pagamento, que se dá mediante a aplicação de 20% sobre o total das

⁸ Texto extraído do DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Nota Técnica Número 102 - Agosto de 2011 – Considerações sobre o Plano Brasil Maior**. Disponível em: < file:///C:/Users/nfron/Downloads/notaTec102Plano BrasilMaior.pdf>. Último acesso em 30 de novembro de 2016. O qual reproduziu o texto do site criado pelo Governo Federal e divulgador do Plano Brasil Maior, <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>, que está no presente momento desabilitado.

remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, inclusive gorjetas, dispendidas pela empresa aos segurados empregados e também aos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços.

Entretanto, em 14 de dezembro de 2011, com a finalidade de desonerar as empresas e aquecer a economia interna, essa tributação foi alterada através da implementação da Lei nº 12.546, que devido a seu caráter recebeu popularmente o nome de lei da desoneração da folha de pagamento. A referida lei substituiu o método de financiamento da seguridade social prevista no art. 22, incisos I e III da Lei nº 8.212/91, pela aplicação de 1% ou 2% sobre a receita bruta da empresa ou entidade por equiparação.

Os principais objetivos anunciados na implementação da desoneração da folha de pagamento era melhorar a competitividade externa e interna da produção doméstica, gerar empregos, reduzir a informalidade no mercado de trabalho e reduzir preços para aumentar o consumo e movimentar a economia. A melhoria da competitividade, tanto externa quanto interna, viria através da redução dos custos de produção somada à diminuição dos encargos tributários que anteriormente incidiam sobre a folha de pagamento. Com o aumento da competitividade e seu baixo custo de produção, as empresas seriam estimuladas a contratar mais funcionários através do regime da CLT, uma vez que os encargos sociais não se originariam mais da folha de pagamento, mas sim de sua receita bruta, gerando mais empregos formais e contribuindo para uma maior formalização o mercado de trabalho brasileiro, sem que para isso, fosse necessário alterar a remuneração dos trabalhadores e seus direitos previdenciários.

Em um primeiro momento a medida possuía um caráter temporário e compulsório para as empresas previstas nos art. 7º e 8º e seus respectivos incisos da Lei nº 12.546/11. Inicialmente, os principais setores compreendidos na desoneração da folha de pagamento foram as empresas de tecnologia da informação, tecnologia da informação e comunicação, Call Center, Têxtil Vestuário e Calçadista. Estes setores foram selecionados devido ao caráter do Plano Brasil Maior, que tinha como alguma de suas diretrizes fortalecer as

cadeias produtivas e buscar liderança tecnológica.

Como podemos observar da leitura dos artigos 7º e 8ª da lei nº 12.546/11, a medida veio inicialmente com um caráter compulsório, uma vez que as empresas contempladas neste rol foram obrigadas a substituir a contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a folha de pagamento pela aplicação da alíquota de 1% e 2% sobre sua receita bruta:

“Art. 7º **Contribuição** sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, à alíquota de 2% (dois por cento):

Art. 8º **Contribuição** sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, à alíquota de 1% (um por cento), em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, nos códigos referidos no Anexo I”.⁹

Assim, como podemos observar, inicialmente, o governo beneficiou um pequeno grupo de setores da indústria e de serviços sendo posteriormente ampliada para diversos outros setores, chegando a abranger cerca de 56 novos setores do mercado nacional.

Desde o início de sua implementação, a política da desoneração da folha de pagamento sofreu diversas alterações em seu texto legal. Dentre as diversas alterações, as mais significativas foram a inclusão de novos setores atingidos pela política, o aumento percentual na incidência da arrecadação sobre a receita bruta, a alteração de seu caráter temporário para permanente e, por fim, a alteração de seu caráter compulsório para facultativo.

A alteração de seu caráter temporário para permanente foi devido a sua grande adesão

⁹ Redação original dos artigos 7º e 8º da Lei nº 12.546/11 antes e sua alteração trazida pela Medida Provisória nº 651, de 2014.

positiva nos setores recepcionados pela nova lei. Mostrando que o programa conseguira alcançar seu objetivo de aquecer a economia através de medidas econômicas que alteravam a tributação, beneficiando os setores em foco. De igual maneira, também foi exposto pelo professor e advogado José Maria Arruda de Andrade:

“No decorrer da aplicação da medida, os setores econômicos responderam de forma positiva aos estímulos (96% de aprovação em 2013), o que pode estar tanto relacionado à mudança da base da tributação, quanto à redução da carga tributária pura e simplesmente. Ambas as respostas foram registradas nas consultas formuladas pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em 2012 e 2013, para divulgação na Comissão Tripartite de Avaliação.”¹⁰

Por conta dessa relevante e forte avaliação por parte dos setores, a medida, outrora temporária, torna-se definitiva (Lei 13.043/2014).”¹¹

Como descrito, por conta da relevante e forte avaliação por parte dos setores beneficiados pela medida, o Governo Federal altera, em novembro de 2014, através da Lei nº 13.043/14, o seu caráter temporário para permanente, sob o argumento de que a política tinha sido positiva e que torná-la permanente daria maior segurança aos empresários quanto ao cálculo do retorno de investimentos, uma vez que com a estabilidade da medida, seria possível prever seus lucros a longo prazo.

Entretanto, alguns setores abrangidos por essa política de desoneração da folha de pagamento não foram beneficiados, como previsto, pela alteração na incidência da contribuição previdenciária. Alguns setores como, Tecnologia da Informação – TI, possuíam uma receita bruta muito superior a folha de pagamento de seus funcionários, uma vez que pelo caráter da atividade, o setor não demanda de volume de funcionários suficientes para compensar a alteração.

¹⁰ http://www.fiemt.com.br/arquivos/1414_desoneracao_da_folha_fev_2014.pdf

¹¹ ANDRADE, José Maria Arruda de. **A política econômica da desoneração da folha de pagamento.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-27/estado-economia-politica-economica-desoneracao-folha-pagamento>>. Último acesso em 27 de novembro de 2016.

Diante desse cenário, o Governo Federal, ao invés de retornar à política anterior, fato que prejudicaria outros setores que estavam sendo grandemente beneficiados pela medida, como é o caso, por exemplo, da indústria têxtil e de calçados, que possui uma grande demanda de força de trabalho, decidiu por tornar facultativa a incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a receita bruta para as empresas e entidades por equiparação. Assim, em 31 de agosto de 2015, foi publicada a Lei nº 13.161, alterando a Lei nº 12.546/2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta, sendo a última lei até o momento que altera a desoneração da folha de pagamento, e passou a ser facultativa para as empresas e entidades equiparadas abrangidas pela lei, admitindo a opção pela contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento, prevista no art. 22, incisos I e III da lei nº 8.212/91, ou pela contribuição previdenciária sobre a receita bruta, prevista na lei 12.546/2011.

Outra importante alteração trazida pela lei 13.161/15 foi o aumento da alíquota da Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta – CPRB das empresas e entidades por equiparação enquadradas no art. 8º da Lei nº 12.546/11, que passou de 1% para a incidência de 2,5% ou 1,5% sobre a receita bruta, conforme o produto a ser comercializado pelo setor beneficiado, e também das empresas enquadradas no artigo 7º do referido dispositivo legal, que passou de 2% para a incidência de 4,5% ou 3%, sobre a receita bruta, de acordo com a atividade desenvolvida.

Neste sentido, a nova lei permitiu que as empresas, no início de cada ano, pudessem optar previamente por qual tipo de contribuição seria feita para a Previdência Social, se pela incidência de 20% sobre o valor total da folha de pagamento, ou se sobre o percentual da receita bruta previsto de acordo com a sua atividade econômica e produto comercializado.

Assim, a nova redação dos dispositivos, alterou o caráter compulsório da medida para facultativo, como podemos observar através da inclusão do verbo no início do artigo:

“Art. 7º **Poderão** contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Art. 7º-A. A alíquota da contribuição sobre a receita bruta prevista no art. 7º será de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento), exceto para as empresas de call center referidas no inciso I e as constantes dos incisos III, V e VI, todos do caput do art. 7º, que contribuirão à alíquota de 3% (três por cento).

Art. 8º **Poderão** contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi, aprovada pelo Decreto no 7.660, de 23 de dezembro de 2011, nos códigos referidos no Anexo I.

Art. 8º-A. A alíquota da contribuição sobre a receita bruta prevista no art. 8º será de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento), exceto para as empresas constantes dos incisos II a IX e XIII a XVI do § 3º do art. 8º e para as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi nos códigos 6309.00, 64.01 a 64.06 e 87.02, exceto 8702.90.10, que contribuirão à alíquota de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), e para as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi nos códigos 02.03, 0206.30.00, 0206.4, 02.07, 02.09, 02.10.1, 0210.99.00, 03.03, 03.04, 0504.00, 05.05, 1601.00.00, 16.02, 1901.20.00 Ex 01, 1905.90.90 Ex 01 e 03.02, exceto 0302.90.00, que contribuirão à alíquota de 1% (um por cento).”

Com essa alteração, todos os setores abrangidos pela lei puderam ser beneficiados com a medida econômica, uma vez que agora poderão optar por um regime de contribuição previdenciária patronal que será menos oneroso para sua empresa. Se a contribuição previdenciária for para a empresa menor em termos de valores se incidida sobre a folha de pagamento, por óbvio o empresário não irá optar pelo novo regime de contribuição. Com isso, voltamos ao ponto de que a implementação da desoneração da folha de pagamento teve como principal objetivo o aquecimento da economia brasileira e o benefício fiscal para as empresas e entidades por equiparação através da alteração na forma de tributação da Previdência Social. Essa nova alteração na medida, torna ainda mais concreta a diminuição na arrecadação da seguridade social por uma política estritamente econômica, quando a matéria trata de assistência social garantida pela Constituição e de responsabilidade de todos os setores do País.

3.3 – A medida econômica frente à função social da Previdência

Como introduzido anteriormente, a seguridade social é uma assistência garantida constitucionalmente a todos os cidadãos e deve ser custeada por todos os setores da sociedade. Um dos pilares da seguridade social é a Previdência, que por sua natureza, possui um caráter social importantíssimo, uma vez que garante a subsistência àqueles que perderam provisória ou permanentemente sua capacidade laborativa, pois não deixaram de pertencer a esta sociedade e deve ser amparado por ela. Esta característica atribui a Previdência sua função social.

Segundo os artigos 194 e 195 da CRFB/88, a seguridade social foi planejada para ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, baseado no princípio da solidariedade do custeio da seguridade, todos os setores devem contribuir para a manutenção do conjunto de políticas sobre as áreas da previdência, saúde e assistência social, que caracterizam os três pilares da seguridade social. Este princípio consiste no fato de toda a sociedade, indistintamente, tem o dever de contribuir, independentemente do fato de se beneficiar de todos os serviços disponibilizados pela política. Sendo assim, a seguridade social deve ser custeada pelos segurados individuais, como os empregados, autônomos e administradores, que o fazem de forma direta através do desconto em seus rendimentos mensais, e pelos empregadores.

A Previdência Social, um dos pilares da seguridade social, que por sua natureza, possui um caráter social importantíssimo, uma vez que garante a subsistência àqueles que perderam provisória ou permanentemente sua capacidade laborativa, pois não deixaram de pertencer a esta sociedade e deve ser amparado por ela. Esta característica atribui a Previdência sua função social.

Não apenas isso, mas a previdência social também pode ser tida como uma forma de

garantia de assistência à sociedade e sua existência é indispensável, conforme entendido também por Fábio Zambitte Ibrahim:

“Admitir a previdência social como direito fundamental é uma necessidade. Muitos criticam o enquadramento, mas poucos conseguiriam viver em uma sociedade sem essa. O seguro social é meio necessário e eficaz de garantia da vida digna, firmando sua posição em todas as sociedades desenvolvidas. Indo além, pode-se dizer que a previdência social, na sua dimensão objetiva, seria uma garantia institucional, pois supera a solidão individualista da concepção clássica dos direitos fundamentais, nas palavras de Paulo Bonavides, já que as diretrizes do aparelho previdenciário e sua própria existência são também resguardadas de alterações pelo Legislador Ordinário, em uma realidade mais abrangente e eficaz na valoração da pessoa humana.”¹²

Portanto, conforme podemos observar, a Previdência Social possui um importante papel na sociedade devido a sua função social, no qual tornasse indispensável sua existência e manutenção por todos.

Porém, com o advento da crise mundial, a desoneração da folha de pagamento foi uma das medidas pensada para aquecer a economia e o mercado interno brasileiro, com o intuito de minimizar os impactos da crise que já atingiam grande parte das indústrias brasileiras e deixava apreensiva a população, fazendo com que o consumo diminuísse e o mercado perdesse movimento. Assim, buscando incentivar as empresas, o Governo alterou a forma de tributação da contribuição previdenciária patronal.

Entretanto, a Previdência Social é um instituto que foi criado e pensado com um caráter principalmente social, antes de econômico, e na implementação da desoneração, como amplamente demonstrado anteriormente, o Governo focou unicamente no viés econômico da medida, abordando superficialmente os possíveis impactos desta nos diversos setores e nas receitas previdenciárias, além de inferir aumento de salários, número de emprego e formalização do trabalho apenas pelos efeitos da desoneração na economia

¹² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social como Direito Fundamental**, p. 11. Disponível em:< file:///C:/Users/nfron/Downloads/a-previdencia-social-como-direito-fundamental.pdf >. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

nacional e individual as empresas e entidades por equiparação beneficiadas com a implementação.

Justamente por possuir uma função social muito importante, não é razoável que se reduzam os valores de arrecadação para a Previdência Social, sem que se definam fontes alternativas para o seu financiamento. Embora o Governo tenha previsto na legislação a compensação do déficit gerado em função da medida econômica pelo Tesouro Nacional, isso não traz garantias de que futuramente o trabalhador não seja prejudicado com uma possível falta de recursos da Previdência Social. Aliás, não é recente a discussão a respeito do crescente déficit previdenciário, o qual tem assombrado parte da sociedade que depende de assistência para sua subsistência. Sendo assim, resta obvio que é de suma importância preservar a receita da Previdência Social.

Assim também foi exposto pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, que mostrou a preocupação do sindicato de trabalhadores quanto à adoção de uma medida econômica que afeta diretamente a arrecadação da Previdência Social sem nenhuma garantia concreta de benefícios para os trabalhadores além de suposições e expectativas:

"A desoneração da folha foi recebida pelo movimento sindical de trabalhadores com críticas a dois pontos principais. O primeiro diz respeito ao efeito potencial na sustentabilidade da seguridade social, em especial para as receitas e o déficit da previdência social, tanto no curto quanto no longo prazos. Apesar de estar previsto na legislação a compensação, pelo Tesouro Nacional, de eventuais perdas de receita previdenciária, isso não afastou a preocupação quanto ao equilíbrio financeiro da previdência no longo prazo. O segundo motivo foi a ausência, na legislação, de garantias de que o benefício tributário às empresas viria acompanhado de contrapartidas na elevação do emprego e na melhoria nas condições e relações de trabalho."¹³

¹³ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Nota Técnica Número 145 – junho 2015 – O Projeto de Lei 863/2015 e as Mudanças na Desoneração da Folha**, p. 4. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec145desoneracao.pdf>>. Último acesso em 30 de novembro de 2016.

Assim, embora o Estado tenha acreditado que através da desoneração da folha de pagamento, como reflexo da diminuição dos encargos para o empregador, o trabalhador seria beneficiado, uma vez que sua contratação e formalização não implicaria mais em um acréscimo na tributação, não foram traçados planos de contrapartida efetivos, ficando apenas no campo das análises de comportamento do mercado diante do benefício conferido.

E além do exposto, como pode ser percebido através da função social da previdência, as contribuições que a financiam não são impostos instituídos sobre a atividade econômica, o qual são baseados na capacidade contributiva do setor, são, porém, contribuições sociais, com caráter solidário e compulsório, que devem custear a seguridade social. Portanto, o uso de uma política econômica de desoneração da folha de pagamento que altera a forma de contribuição para a previdência, ignora seu caráter estritamente social, o qual não deveria ser objeto e alvo de políticas unicamente econômicas, como foi desde o início planejado e executado nas medidas oriundas do Plano Brasil Maior. As contribuições previdenciárias não deveriam servir para o propósito de políticas econômicas sobre o consumo, uma vez que não tem ligação com a atividade econômica.

Portanto, se a desoneração da folha de pagamento diminui a arrecadação para a previdência e, conseqüentemente, prejudica seu fundo rotativo agravando o déficit previdenciário, a medida está afetando diretamente a função social da previdência.

Um importante ponto de reflexão que deve ser levantado, é o fato de que é comum que as políticas sociais sejam encaradas como um objeto de impedimento para o crescimento econômico de um País, uma vez que tais políticas exigem a participação da sociedade por meio de tributação que nunca são bem recepcionadas. Essa concepção faz com que em momentos de crise econômica, o Estado seja impulsionado a implementar medidas que suprimem benefícios sociais em prol de diminuir a carga tributária dos setores que, de forma mais concentrada, movimentam a economia.

Entretanto, através de alguns estudos, diversas organizações têm mostrado que a não existência de políticas e garantias sociais eficazes acabam por agravar uma possível crise econômica e não colabora para um crescimento econômico sólido. Este fato foi abordado pelo professor Fábio Zambitte Ibrahim:

“Estudos mais recentes da Organização Internacional do Trabalho – OIT têm demonstrado claramente que o crescimento econômico é retardado pela iniquidade social. De tais observações conclui-se que somente com o devido estímulo a políticas sociais é que o crescimento econômico sustentável será uma realidade. Da mesma forma, a OIT comprova que se houvésemos aplicado nos dias de hoje as regras de distribuição de renda do passado, um terço da pobreza mundial seria eliminada.

A política de proteção social deve deixar de ser vista como um estorvo ao crescimento econômico, mas, sim, como verdadeiro pré-requisito à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Como já apontado pela OIT em extensa pesquisa, o custo da proteção social é administrável e não tão grave quanto o custo de não ter um sistema protetivo, haja vista o custo social mais elevado pago pela economia e conseqüente restrição do crescimento econômico.

Ao contrário do que possa parecer, o custo da não proteção é maior para a sociedade, com maior pobreza e vulnerabilidade da população, resultando em perda de consumidores com o desemprego, necessidade de maiores salários e maior gasto para o Estado em longo prazo. Ademais, há ainda a perda de capital humano, em razão daqueles que deixam o labor prematuramente, e os encargos exagerados sobre a família, com a conseqüente perda da ideia de solidariedade entre o corpo social. Por último, a redução da proteção social vulnera a legitimidade do regime, podendo fulminar o sistema democrático, não havendo condições de participação ativa dos despossuídos.

Nesse contexto, diante do vasto material teórico e da grande quantidade de informação concreta, pouco resta a dizer – a previdência social, mais do que nunca, é necessária como instrumento de busca da vida digna.”¹⁴

Dessa forma, resta cristalino que a Previdência Social é peça essencial em uma sociedade devido a seu caráter garantidor e sua função social, devendo ser preservada e alimentada por todos os setores.

¹⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social como Direito Fundamental**, p. 32 e 33. Disponível em: < file:///C:/Users/nfron/Downloads/a-previdencia-social-como-direito-fundamental.pdf >. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

Uma vez que a desoneração da folha de pagamento diminui a tributação incidente sobre a contribuição previdenciária patronal, o valor recebido para a previdência social acaba por se tornar ainda menor, o que gera preocupação quanto ao crescente déficit previdenciário que sempre gerou insegurança na sociedade. A grande questão é que com o déficit previdenciário aumentando, a manutenção da previdência social fica prejudicada e pode ocasionar, no futuro, uma falta de recursos para poder atender a população que necessitar de assistência. Assim, a política econômica interferindo na arrecadação da seguridade social, não atinge unicamente o caixa da previdência, mas principalmente em sua importante função social.

A política de desoneração da folha de pagamento, apesar de possuir um discurso de crescimento econômico e social, afetou diretamente a previdência, como demonstrado anteriormente, apresentando como contrapartida promessas de benefícios ao trabalhador através de aumento de empregos, salários e maior formalização do mercado de trabalho, que até o presente momento não receberam a devida atenção na análise de dados concretos que evidencie se de fato, esses benefícios foram reais para o trabalhador ou se apenas as empresas e entidades por equiparação recepcionadas pela lei gozaram de tais benefícios.

4 – UMA ANÁLISE A RESPEITO DAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO E NA VIDA DIRETA DO TRABALHADOR.

Desde sua implementação, a desoneração da folha de pagamento, apresentou diversas alterações em seu dispositivo legal, que passavam a beneficiar cada vez mais as empresas e entidades por equiparação enquadradas na lei. Juntamente com o isso, muitos estudos foram desenvolvidos visando analisar os efeitos da desoneração no desenvolvimento das empresas, da economia, ou até mesmo analisar sua teoria do ponto de vista estritamente tributário e acadêmico. Entretanto, pouquíssimo fora abordado a respeito dos efeitos que a desoneração trouxe para as relações de trabalho e para a vida direta do trabalhador. O que normalmente se encontra nos estudos desenvolvidos, são os possíveis reflexos, já mencionados no próprio texto do Plano Brasil Maior, que a diminuição da tributação sobre a folha de pagamento traria para o mercado de trabalho, sem que fosse efetivamente analisado sobre dados reais quanto a qual fora o efeito da desoneração para o trabalhador.

Dessa forma, por meio de gráficos e análises, poderemos chegar mais próximo de uma possível realidade do que a desoneração da folha de pagamento trouxe para a vida do trabalhador, se os benefícios proclamados pela política econômica foram apropriados apenas pelos empresários ou se por toda a sociedade. Entretanto, faz-se necessário frisar que a matéria precisa receber maior atenção dos órgãos de estatísticas responsáveis pelo levantamento de valores reais de taxas de emprego, salário e formalização do mercado de trabalho a partir da primeira implementação da medida econômica, em 2011, uma vez que os dados encontrados foram realizados com objetivos diversos do proposto por este trabalho.

3.1 – Os efeitos da Desoneração da Folha de Pagamento nas relações de trabalho.

O primeiro efeito prometido pela desoneração da folha de pagamento a ser analisado

neste estudo é referente aos percebidos nas relações de trabalho, através de um aumento na taxa de emprego, formalização do mercado de trabalho e saldo de contratação, que serão melhor desenvolvidos adiante.

4.1.1 – Impactos na geração de empregos.

Segundo ambicionado pelo projeto apresentado pelo Governo Federal, a desoneração da folha de pagamento traria um maior número de contratações no mercado de trabalho. Esse fenômeno se explicaria uma vez que a implementação da medida retiraria da folha de pagamento os encargos sociais percebidos pelo empregador, assim, o empregador teria um custo menor na contratação de novos funcionários, pois a incidência da contribuição previdenciária viria de sua receita bruta, independentemente da quantidade de força de trabalho existente em sua empresa.

Além da medida de desoneração da folha de pagamento, o Plano Brasil Maior trouxe diversos outros benefícios para as empresas e entidades por equiparação que sofreram com os reflexos da pulsante crise mundial ocasionada pela quebra do mercado imobiliário nos Estados Unidos, visando um aumento na competitividade e consumo que aqueceria e movimentaria a economia nacional. Com esse aumento de competitividade e produtividade, as empresas necessitariam de um maior número de trabalhadores, e ainda teriam o benefício de não serem oneradas no seu dever previdenciário através da contratação de um maior número de funcionários. Assim, a medida econômica acabaria por também beneficiar o trabalhador com uma menor taxa de desemprego.

Este entendimento foi muito abordado nos pronunciamentos de Chahad e Fernandes em seu livro “O Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas, Resultados e Desafios”, publicado em 2002, em que os autores defendem que a atenuação dos encargos sociais ou trabalhistas abrandaria a posição desfavorável do Brasil em nível de emprego e salários, trazendo importantes resultados para a economia brasileira.

Entretanto, isso foi apenas uma expectativa. O gráfico abaixo (FIGURA 1) desenvolvido pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, mostra o saldo final de contratações versus demissões realizadas nos anos de 2003 a 2016 no Brasil, ou seja, a diferença entre o número de admissões e demissões. O cálculo do saldo é feito através do número total de contratações realizadas durante um mês de referência subtraído do número total de demissões realizadas durante o mesmo mês, ou seja, Saldo = Contratações – Demissões. Este saldo reflete se de fato houve uma significativa alteração nos números de contratações de trabalhadores.

FIGURA 1

Saldo de contratação nos anos de 2003 a 2016



Fonte: CAGED – LEI Nº 4.923/65 – MTb

Conforme pode ser observado pela interpretação do gráfico acima, os anos de 2009 e 2010 apresentaram um dos melhores saldos de contratações. As contratações destes anos superaram em mais de 200 mil o número de demissões, diferentemente do que pode ser

observado nos valores dos anos de 2011, 2012, 2013 e, principalmente, 2014, 2015 e 2016, que chegaram a apresentar demissões muito mais acentuadas que contratações, fato que não ocorrera nos demais anos de análise.

Conforme dito anteriormente e cabe aqui relembrar, a crise econômica mundial alcançou seu ápice no ano de 2009, e só então seus efeitos passaram a ser percebidos na economia brasileira, impulsionando o Governo Federal a elaborar medidas econômicas que pudessem minimizar tais efeitos. Entretanto, conforme exposto pelo gráfico em análise, os anos de 2009 e 2010 apresentaram um saldo positivo com diferença maior que 200 mil no número de contratações sobre o de demissões.

No ano de 2012, ano seguinte à implementação da medida de desoneração de pagamento, a diferença entre contratações e demissões caiu muito frente ao encontrado nos demais anos analisados, e a partir de então, os números só pioraram, chegando a apresentar um saldo de demissões de quase 170 mil a mais que o de contratações.

É evidente que muitos outros fatores econômicos e sociais devem ter contribuído para o resultado encontrado no gráfico acima, uma vez que a geração de empregos depende de diversos acontecimentos que não podem ser ignorados. Entretanto, a medida econômica almejou um maior número de empregos e pelos dados encontrados não podemos dizer que a medida tenha ao menos contribuído de forma significativa para a geração de empregos, visto que antes de sua implementação os valores eram muito mais benéficos para o trabalhador, apesar da incidência da contribuição previdenciária patronal recair sobre a folha de pagamento.

Também deve ser considerado que o dado acima corresponde às contratações e demissões de todo o País, abrangendo setores que não foram beneficiados com a desoneração da folha de pagamento, o que poderia nos fazer questionar se de fato não houve um aumento significativo de empregos nos respectivos setores indicados na Lei, mas

que, devido à queda no número geral dos demais setores, o gráfico não nos permite reconhecê-lo. Dessa forma, para que reste cristalina a presente questão, seguiremos com a análise de um segundo estudo, resumido na Tabela 1, realizado pelo mesmo departamento responsável pelo gráfico anterior, em que através de uma amostra dos setores beneficiados, pudemos observar que, de fato, não houve aumento no saldo de emprego com a implementação da desoneração da folha de pagamento em 2011 e tão pouco com as recentes alterações em 2015:

TABELA 1

Brasil - Evolução mensal do saldo de emprego por ramos da indústria de transformação nos meses de setembro de 2007 a 2016¹⁵

Mês/ Ano	out/07	out/08	out/09	out/10	out/11	out/12	out/13	out/14	out/15	out/16
Indústria de Transformação	60.034	8.730	74.552	46.923	5.206	17.520	33.474	-11.849	-48.444	-5.562
	0,80	0,11	0,97	0,57	0,06	0,21	0,39	-0,14	-0,61	-0,07
Têxtil	9.267	3.805	9.805	6.793	1.078	1.700	1.474	-2.313	-10.825	752
	0,95	0,37	0,97	0,63	0,10	0,16	0,14	-0,22	-1,12	0,08
Calçados	6.993	-3.186	5.020	1.993	-1.431	-315	775	-1.665	-3.137	2.182
	2,07	-0,89	1,44	0,52	-0,38	-0,09	0,22	-0,49	-0,99	0,71
Produtos Alimentíc.	7088	5652	17838	4890	-3164	7828	20364	2896	6258	4256
	0,40	0,31	0,97	0,26	-0,16	0,40	1,04	0,15	0,32	0,22

Fonte: MTb/SPPE/DES/CGET - CAGED Lei 4.923/65

A Tabela 1 demonstra que os saldos de emprego das indústrias têxtil, calçados e de produtos alimentícios até 2011 apresentavam valores positivos e após a implementação da desoneração da folha de pagamento, o saldo caiu significativamente. Este fato não infere

¹⁵ A variação mensal do emprego toma como referência o estoque do mês anterior.

que a medida econômica prejudicou o saldo de empregos, entretanto, não podemos concluir que a desoneração trouxe um aumento no saldo de empregos para as empresas e entidades por equiparação beneficiadas pela lei, como ambicionava o Governo Federal na divulgação da medida econômica.

Portanto, no que se refere à geração de empregos, não há dados concretos que indiquem que a desoneração da folha de pagamento trouxe para o trabalhador benefícios nesse sentido, visto que o número de contratações nos últimos anos não tem superado aos de demissões e saldo anual não é favorável a partir da implementação da medida.

Diante do exposto, é evidente que o desemprego não foi solucionado ou até mesmo atenuado com a desoneração da folha de pagamento, mesmo porque, as contratações de novos empregados pelas empresas dependem de outros fatores, como, por exemplo, aumento da demanda de serviços e produtos, de crédito disponível, melhoria das taxas de juros, entre outros. E para além disso, não é função da Previdência Social a geração de empregos com a diminuição de seus recursos. Sendo assim, o que podemos verificar é que a desoneração da folha de pagamento apenas beneficiou os empresários neste quesito e que a diminuição e alteração de incidência da contribuição previdenciária patronal não trouxe um número significativo de geração de empregos, como havia sido indicado pelo Governo Federal.

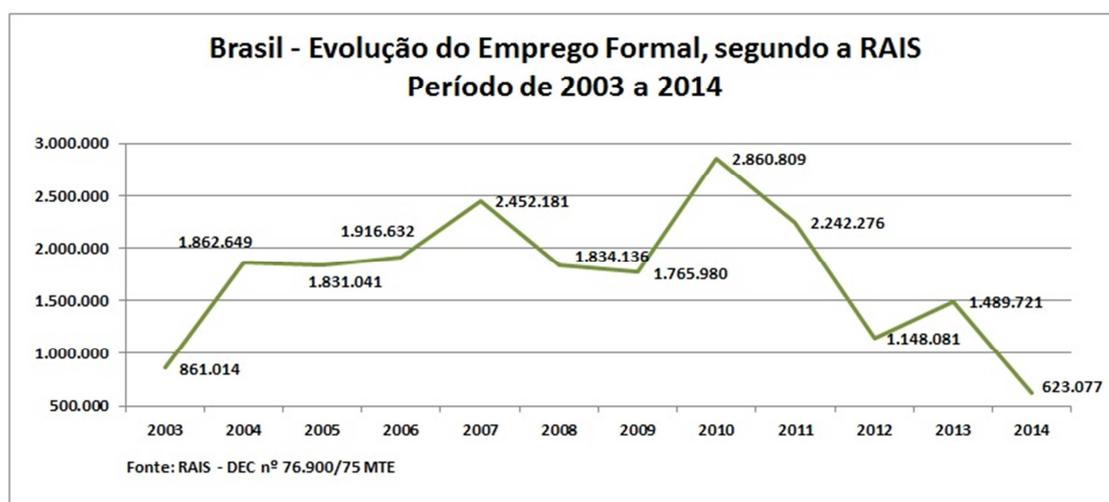
4.1.2 – Impactos na formalização do trabalho.

Outro ponto importante de análise dentro do instituto de relações de trabalho que devem ser observadas é quanto à evolução da formalização do trabalho. Uma maior formalização do mercado de trabalho foi outra das expectativas trazidas pela medida econômica de desoneração da folha de pagamento em benefício ao trabalhador. Segundo os pronunciamentos realizados na época de sua implementação, a desoneração da folha de pagamento permitiria que os empresários contratassem formalmente um maior número de

funcionários, pois com a alteração na incidência da contribuição, os custos da contratação formal seriam menores, incentivando as empresas à formalizarem suas relações de trabalho. Esse efeito traria muitos benefícios aos trabalhadores, visto que com um emprego formal, o trabalhador possui muitas garantias trazidas pela CLT e ainda contribui para a sua previdência.

Entretanto, novamente nos deparamos com dados que não expressam resultados positivos conforme a expectativa do Governo Federal, como os encontrados na pesquisa realizada pela Relação Anual de Informações Sociais – RAIS sobre a evolução do emprego formal no Brasil nos anos de 2003 a 2014¹⁶ a seguir na Figura 2:

FIGURA 2



Fonte: RAIS – DEC nº 76.900/75 MTE¹⁷

O gráfico representado na Figura 2 demonstra que após 2010, o emprego formal

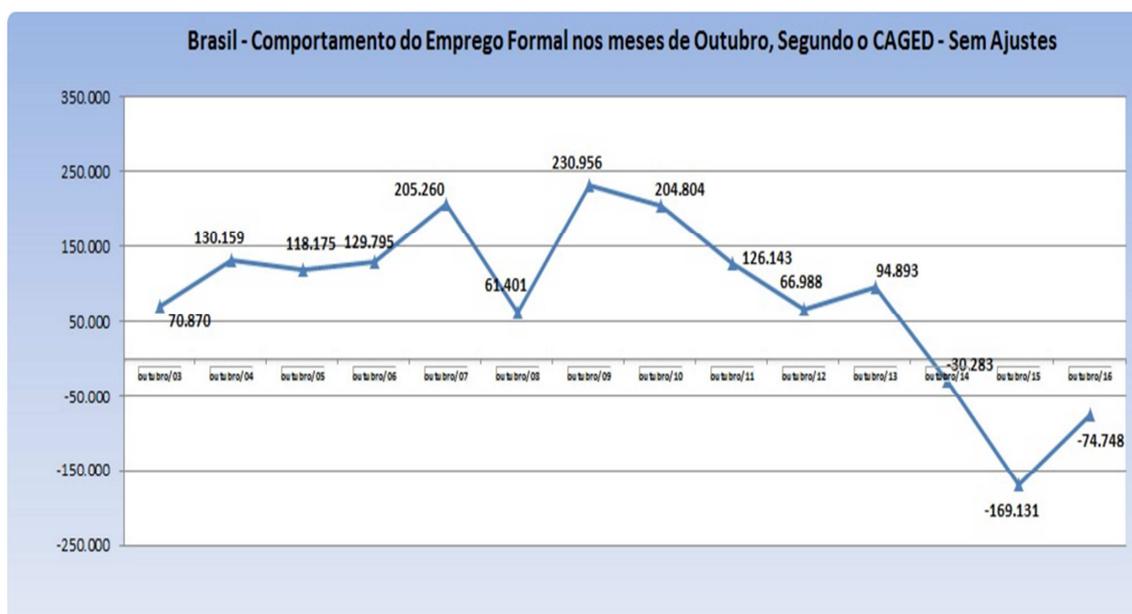
¹⁶ Note-se que os dados divulgados pelo RAIS datam até o ano de 2014, isso, contudo, não atribui uma perda de relevância na presente análise, uma vez que estes representam um período de tempo significativo após a implementação da medida econômica de desoneração da folha de pagamento.

¹⁷ Gráfico obtido no site do Ministério do Trabalho e Emprego. **MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Características do Emprego Formal – RAIS 2014 Principais Resultados.** Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F4D225D014FE173A06371C7/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20RAIS%202014%20-%20divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

começou a apresentar queda no decorrer dos anos. Com a implementação da desoneração da folha de pagamento, em 2011, o cenário não apresenta nenhuma mudança significativa, elevando-se em menos de 50 mil o número de empregos formais do ano de 2012 para 2013 e voltando a recair no ano seguinte.

Os mesmos resultados são apresentados no estudo realizado pelo CAGED, demonstrado na Figura 3, que usou como base os anos de 2003 a 2016:

FIGURA 3



Fonte: CAGED ¹⁸

O gráfico representado na Figura 3 demonstra que a partir do ano de 2009, o número de emprego formal no Brasil passou a apresentar queda no decorrer dos anos. Em 2016, cinco anos da implementação da desoneração da folha, é o primeiro dado que apresenta

¹⁸ Gráfico obtido no site do Ministério do Trabalho e Emprego. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Características do Emprego Formal – RAIS 2014 Principais Resultados**. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F4D225D014FE173A06371C7/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20RAIS%202014%20-%20divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

aumento expressivo na formalização do emprego, chegando a quase 100 mil empregos formais a mais que no ano anterior. Vale lembrar que 2015 foi o ano da publicação da Lei 13.161, que tornou facultativa a incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a receita bruta da empresa. A partir de 2015, as empresas puderam eleger qual dos dois tipos de contribuição lhe apresentava menos onerosa, dessa forma, como vimos anteriormente, algumas empresas migraram para o antigo regime de contribuição uma vez que devido a sua atividade econômica, a mudança na forma de tributação aumentou seus custos com a Previdência Social ao invés de beneficia-las.

Este dado nos evidencia ainda mais que a desoneração da folha de pagamento não é um instrumento apto a aumentar o número de contratações e efetivo na formalização do emprego, e não guarda relação direta com sua evolução, visto que o único aumento significativo do número de trabalhos formais, após a implementação da política econômica, se deu no ano seguinte ao que se tornou facultativa e não mais compulsória a adesão à desoneração da folha de pagamento por parte das empresas e entidades por equiparação.

Dessa forma, como podemos notar, dois estudos realizados por instituições distintas apresentaram que não houve um aumento no número de empregos formais no Brasil após a desoneração da folha de pagamento para as empresas e entidades por equiparação.

Portanto, os dados apresentados nos permitem inferir que a medida da desoneração da folha de pagamento não trouxe, como contrapartida à diminuição na arrecadação da Previdência Social, resultados positivos e benéfico nas relações de trabalho, e para além disso, a medida não mantém relação com as alterações nos percentuais de contratação e formalização do mercado de trabalho, conforme demonstrado.

4.2 – A Desoneração da Folha de Pagamento frente ao Déficit Previdenciário.

Um ponto que não poderia deixar de ser analisado no presente estudo, uma vez que é este quem justifica a preocupação por parte dos sindicatos e no meio acadêmico quanto a implementação da desoneração da folha de pagamento como uma medida a fim de aquecer a economia nacional, é o agravamento do Déficit Previdenciário.

A grande discussão gerada em torno da política de desoneração da folha de pagamento é justamente devido à preocupação decorrente da diminuição na arrecadação da Previdência Social. A perda na receita da seguridade social é evidente pela própria natureza da desoneração, visto que caso contrário não seria considerado um benefício às empresas e entidades por equiparação se não houvesse diminuído o valor que estes setores são obrigados a repassar para a previdência. Logo, não há o que se discutir a respeito da existência ou não de uma diminuição na arrecadação, principalmente após a alteração trazida pela Lei nº 13.161/15, que tornou facultativa às empresas sua forma de contribuição, se sob o regime antigo de incidência de 20% sobre o valor total das remunerações pagas aos funcionários ou se sob o percentual devido sobre a receita bruta da empresa, de acordo com sua atividade econômica.

A discussão que poderá ser gerada neste quesito é quanto aos valores efetivamente perdidos pela Previdência Social. O que ainda assim, não deve prosperar, uma vez que se fosse insípida a diferença na arrecadação, isso não traria um benefício significativo ao empresário que justificasse a implementação da medida e gerasse expectativa quanto aos efeitos nas relações de trabalho e na vida direta do trabalhador. Entretanto, para que não reste dúvidas, faremos uma análise dos valores renunciados com desoneração da folha de pagamento e principalmente com as alterações trazidas recentemente pela Lei 13.161, publicada em 31 de agosto de 2015.

Para que fosse possível mensurar essa perda na receita, o DIEESE realizou um estudo em que se considera a arrecadação com a implementação da medida de desoneração da folha de pagamento frente aos possíveis valores que teriam sido arrecadados caso a política não tivesse sido adotada, estimando qual o valor de renúncia proveniente da desoneração da folha. Esta renúncia corresponde ao que o Governo Federal deixou de arrecadar com sete contribuições previdenciárias a partir da implementação dessa política de desoneração da folha de pagamento para as empresas e entidades por equiparação.

A Tabela 2 demonstra, portanto, o estudo elaborado pelo DIEESE quanto à renúncia nos anos de 2013 e 2014:

TABELA 2¹⁹

Estimativa de renúncia fiscal com a desoneração da folha – 2013/2014²⁰

Mês	Contribuição Previdenciária Teórica [A]	Pagamentos Efetuados			Valor Renúncia [E] = [A] - [D]
		S/ Folha (GPS) [B]	S/ Faturamento (DARF) [C]	Total [D] = [B] + [C]	
2012	12.753,09	6.034,53	3.102,86	9.137,39	3.615,69
2013	45.420,22	21.942,32	11.193,61	33.135,93	12.284,29
Jan-Nov 2014	73.518,10	32.520,91	18.294,74	50.815,65	22.702,44

Fonte: SRF 2015. Elaboração: DIEESE

Segundo demonstrado na Tabela 2, se a desoneração da folha de pagamento não

¹⁹ Os números indicados na Tabela 2 nos campos de “Contribuição Previdenciária Teórica”, “Pagamentos efetuados” e seus subcampos, e “Valor Renúncia” representam os valores em bilhões de reais, moeda nacional, de arrecadação presumida e arrecadação efetiva.

²⁰ Note-se que os dados trazidos datam até o ano de 2014, isso, contudo, não atribui uma perda de relevância na presente análise, uma vez que estes representam um período de tempo significativo após a implementação da medida econômica de desoneração da folha de pagamento, sobretudo considerando que as alterações trazidas pela Lei 13.161 em 2015 beneficiou ainda mais as empresas e entidades por equiparação com a possibilidade de optar por qual regime de contribuição a empresa será submetida, o que representa uma renúncia ainda maior na arrecadação da Previdência Social.

houvesse sido implementada e a contribuição previdenciária patronal ainda incidisse sobre 20% do valor total de remunerações pagas aos funcionários da empresa ou entidade por equiparação, no ano de 2012 haveria uma arrecadação no valor de 12.753,09 bilhões de reais; 2013, arrecadação de mais de 45 bilhões de reais e 2014, mais de 70 bilhões de reais. Com a desoneração da folha de pagamento, a contribuição chegou a apresentar uma renúncia na arrecadação da previdência superior à 20 bilhões de reais em 2014.

A referida tabela também é devidamente interpretada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE dentro do mesmo estudo em que este a elaborou, demonstrando que a renúncia fiscal com a desoneração da folha de pagamento atingiu números significativos:

"O impacto fiscal da desoneração foi definido como “a diferença entre o valor da contribuição que a empresa recolheria se não estivesse sujeita à Desoneração da Folha, e o valor da contribuição previdenciária efetivamente arrecadado, conforme o previsto na Lei nº 12.546 de 2011” (SRF 2015:2). Em outras palavras é a diferença entre a contribuição previdenciária teórica - aplicando-se 29,14% sobre a massa salarial²¹ – e a arrecadação efetiva num mesmo mês (incluindo a contribuição sobre a folha, sobre a receita, a contribuição do empregado e a contribuição em razão do Risco de Acidente do Trabalho).

A Tabela 3 mostra que a renúncia fiscal aumentou de R\$ 3,6 bilhões, em 2012, para R\$ 12,3 bilhões, em 2013, e para R\$ 23 bilhões nos 11 primeiros meses de 2014. O governo estimou que, em 2015, a desoneração da folha representará uma renúncia fiscal de R\$ 25,2 bilhões. A elevação do valor da renúncia deve-se, principalmente, à inclusão de novos setores e produtos na política. O número de empresas que recolheram a CPRB passou de 8 mil, no início de 2012, para mais de 84 mil, em novembro de 2014. Enquanto isso, o contingente de trabalhadores cobertos por esta política foi alçado de 870 mil para mais de 13,4 milhões, no mesmo intervalo de tempo."²²

²¹ Os 29,14% correspondem ao “percentual histórico observado nos anos 2008 a 2011 relativo ao grupo de contribuintes beneficiados equivalente a Contribuição Previdenciária Cota do Segurado (8, 9 ou 11%, RAT (1 a 3%) e Cota Patronal sobre o total da folha (20%)” (SRF 2015: 11).

²² DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Nota Técnica Número 145 – junho 2015 – O Projeto de Lei 863/2015 e as Mudanças na Desoneração da Folha**, p. 7. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec145desoneracao.pdf>>. Último acesso em 30 de novembro de 2016.

Conforme demonstrado até o presente momento, há grande necessidade de se reavaliar ou repensar totalmente a medida da desoneração da folha de pagamento, para ver se realmente permitiu aumento na formalidade nas relações trabalhistas, no saldo de empregos ou o que foi mero reflexo de redução da carga tributária simples, uma vez que até o presente momento, os dados não se mostraram favoráveis à desoneração frente ao fato de que a alíquota alvo não foi neutra, e sim inferior, gerando relevante renúncia na arrecadação previdenciária.

Após a Lei nº 13.161/2015, não temos como questionar que esse déficit na previdência irá aumentar ainda mais, uma vez que, como dito anteriormente, se o valor da contribuição previdenciária for menor para a empresa se incidida sobre a folha de pagamento, por óbvio o empresário não irá optar pelo novo regime de contribuição. Todas as empresas e entidades por equiparação beneficiadas pela Lei, optarão pela tributação que lhe apresentar menos onerosa. Essa nova alteração na medida de desoneração da folha de pagamento acaba por tornar ainda mais severa a diminuição na arrecadação da Previdência Social.

O DIEESE, em Nota Técnica publicada em outubro de 2016, apresenta em números precisos o impacto da desoneração da folha de pagamento na arrecadação da Previdência Social, que chegou a apresentar uma perda de receita de mais de 20 bilhões de reais em 2015:

“Os cálculos da Secretaria da Receita Federal (SRF) indicam que as desonerações previdenciárias atingiram um valor total de R\$ 62 bilhões em 2015, e o PLOA estima um valor de R\$ 55 bilhões em 2016. Só com a desoneração da folha, a SRF aponta para uma perda de receita de R\$ 22,4 bilhões, em 2015. Embora a lei garanta que o Tesouro compense a Previdência Social pela renúncia com esse tipo de desoneração, isso é feito com defasagens e, segundo alguns analistas, os valores repassados não cobrem toda a perda de arrecadação.

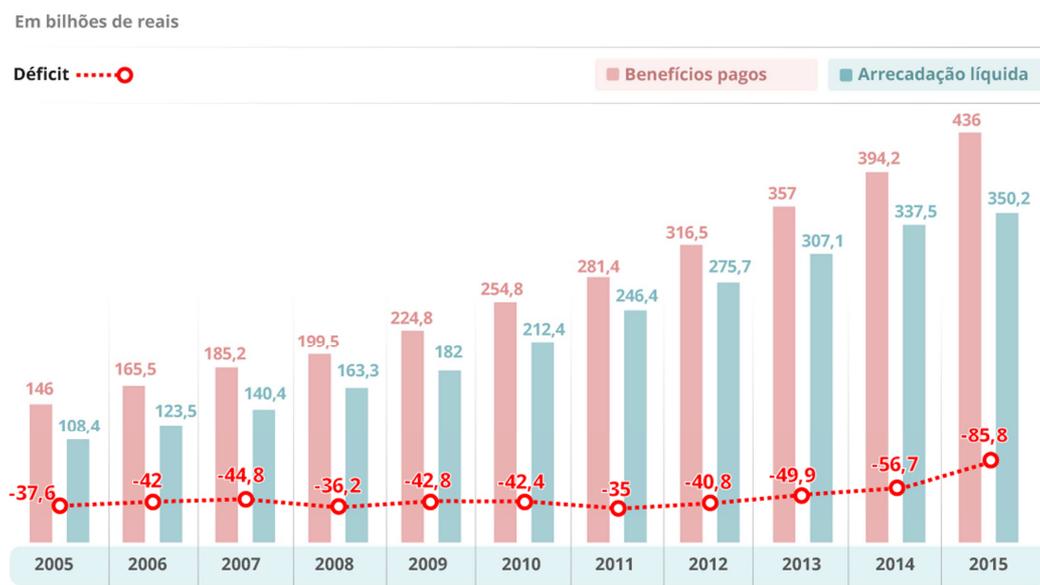
Vale dizer, ainda, que a recente modificação na legislação manteve a desoneração integral para as receitas de exportação, quando a empresa opta pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB). Talvez, por isso, a queda no montante de renúncia não tenha sido tão expressiva, apesar da elevação das

alíquotas da CPRB.

No conjunto das desonerações, incluindo o Simples Nacional (ou Supersimples), as entidades filantrópicas, o microempreendedor individual (MEI) e a exportação rural, as desonerações não compensadas em favor da Previdência somaram R\$ 145 bilhões nos últimos cinco anos. Observe-se que se encontra em tramitação no Congresso o projeto de ampliação de setores abrangidos e de valores de faturamento para fins de enquadramento no Simples Nacional e no MEI (Senado Federal, 2016)”²³

Outro gráfico que demonstra os efeitos da desoneração da folha de pagamento no déficit previdenciário, serão analisados na Figura 4 a seguir:

FIGURA 4
Arrecadação e gastos da Previdência Social nos anos de 2005 a 2015, em bilhões de reais.



Fonte: Portal G1.²⁴

²³ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Nota Técnica Número 163 – outubro 2016 – Proposta das Centrais Sindicais para a reforma da Previdência Social**, p. 7 e 8. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec163Previdencia.pdf>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

²⁴ Gráfico obtido no portal do G1. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/entenda-a-previdencia/#!/o-dinheiro-da-previdencia/>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

O gráfico revela que o déficit previdenciário não é um instituto recente na história do Brasil, entretanto, ele também evidencia que tal déficit seguia em um mesmo padrão, apresentando pequenas variações ao longo dos anos, até a implementação da desoneração da folha de pagamento em 2011. O déficit é calculado pela diferença entre a arrecadação da previdência e os seus gastos com os benefícios conferidos.

A partir de 2011, o déficit previdenciário aumentou consideravelmente, pois diminuiu a arrecadação ao passo que os gastos com os benefícios continuaram altos. Este valor agrava-se ainda mais em 2015, ano em que as empresas e entidades por equiparação puderam escolher pela contribuição menos onerosa, chegando à um déficit de mais de 85 bilhões de reais, o que representa o dobro na maioria dos valores apresentados nos últimos 10 anos de Previdência Social.

Portanto, é evidente que a Previdência Social tem sofrido impacto direto com a desoneração da folha de pagamento, o que pode a longo prazo comprometer sua função social com um déficit de recursos.

4.3 – Os efeitos da Desoneração da Folha de Pagamento na vida direta do trabalhador.

Além dos impactos da desoneração a folha de pagamento percebidos nas relações de trabalho, faz-se necessária a análise quanto a tais impactos na vida direta do trabalhador, que podem ser compreendidos através de um aumento na remuneração ou na preservação de sua garantia previdenciária a longo prazo, fato que não pode ser ignorado frente ao crescente impacto na Previdência Social com a diminuição em sua arrecadação.

Dessa forma, passaremos à análise dos impactos percebidos diretamente pelo trabalhador.

4.3.1 – Impactos a longo prazo na aposentadoria

Conforme demonstrado no tópico anterior, a desoneração da folha de pagamento implicou em uma significativa diminuição de arrecadação para a Previdência Social, que tem apresentado uma perda de receita de mais de 20 bilhões de reais apenas com a desoneração da folha, valor que o Tesouro Nacional não é capaz de cobrir, o que reflete nos números do déficit encontrados em 2015, que chegou a valores não vistos nos últimos 10 anos de previdência.

A política econômica interferindo na arrecadação da seguridade social, não atinge unicamente o caixa da previdência, mas principalmente atinge sua importante função social, que garante ao trabalhador a manutenção de sua subsistência quando este perder provisória ou permanentemente sua capacidade laboral, não possuindo, portanto, meios de se manter na sociedade. Essa diminuição na receita da Previdência Social é preocupante considerando seus efeitos a longo prazo na aposentadoria do trabalhador. Com uma arrecadação inferior aos gastos, o déficit previdenciário irá aumentar ainda mais no decorrer dos anos, como foi provado pelo gráfico apresentado na Figura 4, o que pode comprometer a longo prazo a aposentadoria de muitos trabalhadores.

Com o déficit previdenciário aumentando, a Previdência Social poderá futuramente encontrar dificuldades em conferir benefício para os que de fato necessitam, a saber, os trabalhadores.

A redução da arrecadação para a seguridade social em prol das empresas e entidades por equiparação atinge unicamente o trabalhador, sem lhe trazer em contrapartida nenhum benefício, que, após 5 anos de implementação da desoneração da folha de pagamento, só

puderam ser percebidos pelos empresários. Uma Previdência Social sólida é de vital interesse dos trabalhadores, que são quem necessitarão de sua assistência quando perderem provisória ou temporariamente sua capacidade de trabalho.

4.3.2 – Impactos na remuneração média do trabalhador

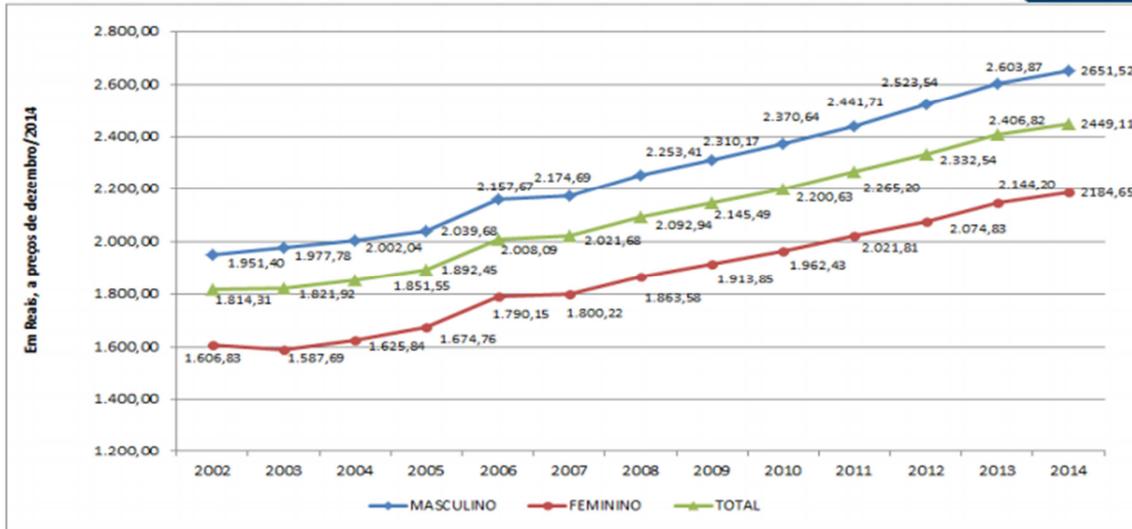
Outro impacto que foi almejado pelo Governo Federal e que poderia ser sentido na vida direta do trabalhador é referente ao aumento na remuneração média do brasileiro.

Segundo as expectativas apresentadas na implementação da desoneração da folha de pagamento, com a incidência da contribuição previdenciária patronal recaindo sobre a receita bruta das empresas e entidades por equiparação, e não mais sobre a remuneração paga aos funcionários, as empresas poderiam aumentar a remuneração de seus funcionários sem que isso lhe resultasse em um gasto maior com os encargos previdenciários. Assim, a desoneração da folha de pagamento traria um aumento no salário médio do trabalhador, que também auxiliaria na arrecadação da previdência incidida sobre a remuneração do empregado.

Entretanto, por mais uma vez, através da análise de dados obtidos no Ministério do Trabalho e Emprego, não podemos encontrar uma mudança significativa na remuneração média do trabalhador trazida pela desoneração da folha de pagamento. Segundo o gráfico obtido, a remuneração média do trabalhador continuou a crescer proporcionalmente aos demais anos anteriores à 2011, levando em consideração correções monetárias, aumento no número de trabalhadores com nível técnico ou superior, e demais fatores que permitem perceber um aumento da remuneração média brasileira, conforme demonstrado na Figura 5 a seguir:

FIGURA 5

II. Remuneração Média de Dezembro, em Reais por Sexo a preço dezembro/2014



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego²⁵

Conforme pode ser observado, o crescimento da remuneração média do trabalhador não apresentou um aumento além do proporcional que já vinha ocorrendo desde 2007, três anos antes da implementação. E para corroborar ainda mais com esse fato, de 2013 para 2014 podemos perceber uma diminuição na amplitude do crescimento da remuneração média. Portanto, não há como dizer que a desoneração da folha de pagamento trouxe algum efeito significativo nesse aspecto.

Para concluir nossa análise, o DIEESE reuniu em Nota Técnica publicada em junho de 2015 diversos trabalhos que desenvolveram avaliações sobre os efeitos da desoneração para o trabalhador, levantando as expectativas apresentadas pelo Governo Federal na implementação da medida econômica, como a geração de empregos, formalização do mercado de trabalho, aumento de salários, entre outros, em contrapartida à diminuição na arrecadação da Previdência Social, a qual só é de interesse das empresas e não dos

²⁵ Gráfico obtido no site do Ministério do Trabalho e Emprego. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Características do Emprego Formal – RAIS 2014 Principais Resultados**. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F4D225D014FE173A06371C7/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20RAIS%202014%20-%20divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

trabalhadores, que necessitam da assistência:

“Um primeiro trabalho, produzido pela FGV Projetos (2013) a pedido do Ministério da Fazenda, desdobrou-se em duas frentes de análise. Na primeira, técnicas econométricas foram empregadas para avaliar se os setores desonerados em 2012 tiveram desempenho melhor, do ponto de vista do emprego, do que teria um setor similar não desonerado. Os resultados obtidos mostram que houve, no máximo, um pequeno aumento no nível de emprego (por exemplo, aumento de 2,1%⁹ no setor de calçados e de 2,2% no setor de confecções). Os autores também concluíram que o efeito no emprego se deu, principalmente, na redução das demissões e não no aumento das admissões. Quanto aos salários dos trabalhadores das indústrias de couro, de confecções e de TI/TIC, o estudo concluiu que a política contribuiu mais fortemente para a elevação das remunerações do pessoal com nível superior, do que para os trabalhadores com até o nível médio de escolaridade (FGV Projetos 2013).

A segunda análise empreendida pela FGV Projetos procurou mensurar os efeitos macroeconômicos da política de desoneração, indo além dos setores diretamente afetados. Esta parte do estudo concluiu que a redução da contribuição sobre a folha teve impacto positivo de 0,88% nas exportações de 2012, gerando um aumento do emprego total de 0,4% (FGV Projetos 2013: 14).

O segundo estudo que buscou medir os efeitos da desoneração da folha no emprego e nos salários dos setores beneficiados pela medida foi elaborado por Caroline Caparroz Dallava (2014). Essa autora usou os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) para comparar as empresas nos setores desonerados com as empresas nos demais setores. O estudo abrangeu todos os setores desonerados ao longo de 2012, observando o que mudou em relação ao ano anterior à desoneração (2011). Neste estudo, efeitos positivos para o emprego são encontrados apenas no caso do setor de TI/TIC, que aumentou em 4,3% o emprego em função da desoneração, anulando-se os efeitos de outros fatores. No que tange aos salários, os efeitos positivos são vistos nas empresas de call center (aumento de 5,25%) e, novamente, nas de TI (2,33% de aumento) (Dallava 2014: 42).

Por fim, o estudo de Scherer (2015) obteve estimativas mais expressivas para o efeito da desoneração da folha no emprego. Focando os quatro setores cobertos pela desoneração no início de 2012, este autor comparou empresas desoneradas com aquelas que, por estarem sob o regime do Simples, não foram abrangidas pela desoneração. Olhando como evoluíram o nível de emprego e os salários médios horários entre 2011 e 2012 para os dois grupos de empresas, o autor concluiu que a desoneração da folha foi responsável por 16% de aumento no emprego e de 2,3% nos salários. Desagregando os dados para quatro setores incluídos na desoneração, em janeiro de 2012, os efeitos foram mais fortes no emprego da indústria de couro e calçados (35% de aumento), vindo a seguir a indústria de confecções (12,7%), têxtil (9,4%) e, por fim, nos setores de serviços de TI/TIC e call center (8,3%). Os efeitos nos salários variaram de nulo, no setor

de confecções, ao máximo de 2,6% para o setor de couro e calçados.”²⁶

Dessa forma, o que podemos observar é que a alteração na contribuição previdenciária patronal através da desoneração da folha de pagamento, não trouxe para o trabalhador benefícios concretos e percebidos no decorrer dos anos que justificasse a grande perda de receita para a Previdência Social a curto e longo prazo. Os números encontrados nas análises se apresentam insignificante, não podendo ser percebidos na vida do trabalhador. Resta evidente que a medida teve como principal objetivo o aquecimento da economia brasileira e o benefício fiscal para as empresas e entidades por equiparação, sem que houvesse por parte do Governo Federal qualquer plano de contrapartida efetivo para o trabalhador, ficando apenas no campo das análises de comportamento do mercado diante do benefício conferido.

Portanto, podemos verificar que a desoneração da folha de pagamento possui caráter meramente econômico, apesar do Governo Federal ter tentado apresentar um viés social à política, os estudos demonstraram que esta não foi apta a gerar um impacto significativo na formalização das relações de trabalho, na geração de empregos ou no aumento do salário médio do trabalhador, além de contribuir para um agravamento do déficit previdenciário que não será suprido pelo Tesouro Nacional.

²⁶ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Nota Técnica Número 145 – junho 2015 – O Projeto de Lei 863/2015 e as Mudanças na Desoneração da Folha**, p. 8 e 9. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec145desoneracao.pdf>>. Último acesso em 30 de novembro de 2016.

5 – CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, fica evidente que a implementação da política de desoneração da folha de pagamento em 2011, alterando a forma de incidência da contribuição previdenciária patronal, ainda mais após sua alteração em 2015 com a Lei nº 13.161, representou um benefício significativo às empresas e entidades por equiparação devido ao alívio tributário concedido. Se, por um lado, a desoneração pode ter gerado efeitos positivos na economia, tal medida acarretou um custo considerável para a Previdência Social, que nos faz questionar a existência de um caráter social na política implementada.

Adicionalmente, fica patente, através dos gráficos apresentados, que a alteração na incidência da contribuição previdenciária patronal representou, em todas as etapas de sua implementação, em 2011 e 2015, uma grave ameaça à sanidade dos recursos da Previdência Social. A mudança de regra não promoveu um repasse social suficiente para compensar a diminuição da arrecadação previdenciária por parte das empresas e entidades por equiparação, uma vez que não foi percebido no mercado de trabalho um processo de formalização das relações de trabalho, aumento no valor médio de remuneração do trabalhador, nem aumento na oferta de empregos.

Os dados coletados a respeito da formalização das relações de trabalho, da remuneração do trabalhador e do mercado de trabalho não mostraram nenhuma atenuação dos efeitos provenientes da crise econômica de 2009, mesmo com as medidas implementadas pelo Governo Federal. Tal indiferença demonstra que o ponto de equilíbrio social e econômico proposto pela desoneração da folha de pagamento passou longe de ser alcançado. A piora destes indicadores faz com que haja uma grande diminuição na arrecadação previdenciária, mesmo considerando-se a contribuição individual, além da patronal.

Apesar de muito estudos indicarem que a diminuição na arrecadação da previdência por meio da contribuição previdenciária patronal seria compensada com a arrecadação incidida sobre a contribuição individual do trabalhador, através do repasse oriundos do aumento de empregos e salários e maior formalização do nas relações de trabalho, as análises realizadas concluíram que essa compensação não ocorreu. Isso se dá devido ao fato da desoneração da folha de pagamento não ter trazido resultados significativos nestes institutos.

Dessa forma, a desoneração da folha de pagamento se apresentou com uma política com viés estritamente econômico, à qual o Governo Federal quis dar um aspecto social mostrando que os efeitos da desoneração também seriam percebidos pelo trabalhador, através de uma maior formalização no mercado de trabalho, um aumento no número de empregos e salários.

Entretanto, embora o Estado tenha desenhado que através da medida econômica, o trabalhador seria beneficiado, uma vez que sua contratação e formalização não implicaria mais em um acréscimo na tributação do encargo previdenciário devido pelas empresas, não foram traçados planos de contrapartida social efetivos. Ficou-se apenas no campo das análises da resposta do mercado diante do benefício conferido às empresas e entidades por equiparação, alijando-se ao segundo plano as contrapartidas sociais.

Finalmente, uma vez que os dados utilizados na presente análise não têm como objetivo aferir a influência da desoneração da folha de pagamento na vida do trabalhador e em suas relações de trabalho, seria interessante que mais estudos estatísticos, com esse foco, sejam realizados, para que possamos aprofundar e dar continuidade à presente discussão. Embora imperfeitos, os dados deixam cristalina uma tendência de agravamento na situação, já crítica, da receita previdenciária, sem outras contrapartidas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, José Maria Arruda de. **A política econômica da desoneração da folha de pagamento.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-27/estado-economia-politica-economica-desoneracao-folha-pagamento>>. Último acesso em 27 de novembro de 2016.

COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro.** 7. ed., Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Nota Técnica Número 145 – junho 2015 – O Projeto de Lei 863/2015 e as Mudanças na Desoneração da Folha.** Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec145desoneracao.pdf>>. Último acesso em 30 de novembro de 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Nota Técnica Número 102 - Agosto de 2011 – Considerações sobre o Plano Brasil Maior.** Disponível em: <[file:///C:/Users/nfron/Downloads/notaTec102Plano BrasilMaior.pdf](file:///C:/Users/nfron/Downloads/notaTec102PlanoBrasilMaior.pdf)>. Último acesso em 30 de novembro de 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Nota Técnica Número 163 – outubro 2016 – Proposta das Centrais Sindicais para a reforma da Previdência Social.** Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec163Previdencia.pdf>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito.** São Paulo: Ícone, 1996.

G1. **Economia, Previdência Social.** Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/entenda-a-previdencia/#!/o-dinheiro-da-previdencia/>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social como Direito Fundamental**. Disponível em: <file:///C:/Users/nfron/Downloads/a-previdencia-social-como-direito-fundamental.pdf>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de Direito Previdenciário** – 19. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MARZOLA BATISTON, Gabriel Paulino. **Contribuição previdenciária patronal, suas alterações trazidas pelas leis nº 12.546-11 e nº 13.161-2015, e as discussões acerca da sua base de cálculo**. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura &artigo_id=16505>. Último acesso em 14 de novembro de 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Disponível em: <<http://www.trabalho.gov.br/>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Características do Emprego Formal – RAIS 2014 Principais Resultados**. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F4D225D014FE173A06371C7/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20RAIS%2014%20-%20divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

NEVES, Victor de Sá. **As repercussões da crise financeira mundial no Brasil: entre tsunamis e marolinhas, por Victor de Sá Neves**. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2012/10/14/as-repercussoes-da-crise-financeira-mundial-no-brasil-entre-tsunamis-e-marolinhas-por-victor-de-sa-neves>>. Último acesso em 29 de novembro de 2016.

PEIXOTO, Ulisses Vieira Moreira. **Manual Prático Previdenciário e Trabalhista**, Leme/SP: Habermann Editora, 2014.

PELLEGRINI, Josué; MENDES, Marcos. **O que é desoneração da folha de pagamento e quais são seus possíveis efeitos?** 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>>. Último acesso em 14 de novembro de 2016.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/>>. Último acesso em 03 de dezembro de 2016.

URBANO GONÇALVES, Odonel. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo:
Editora Atlas S.A, 1997.