



.....

NOTA TÉCNICA

.....

Brasília, 01 de julho de 2020

Ao Excelentíssimo senhor ministro da economia

Paulo Guedes

Assunto: **Prorrogação da desoneração da folha de pagamento prevista no PL de conversão da MP 936, N° 15/2020**

A desoneração da folha de pagamento, assim conhecida popularmente, é um tema de extrema relevância no cenário atual em que empresas de diversos setores vêm enfrentando dificuldades face à pandemia do coronavírus.

No setor da construção civil, especialmente, verificou-se nos três primeiros meses de 2020, **um total de 380.850 mil trabalhadores demitidos**, gerando um saldo negativo no setor de 105.326 postos de trabalhos, segundo a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (Caged-30/06/2020).

Construção Civil
Admissões, desligamentos e saldo de emprego com
carteira assinada - Série com ajustes

Mês/ano	Admissões	Demissões	Saldo
Mar-20	130,370	146,890	-16,520
Apr-20	60,103	130,151	-70,048
May-20	85,051	103,809	-18,758
Total	275,524	380,850	-105,326

Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho/Ministério da Economia.

Esse fato, no entanto, tem sido agravado pela pandemia e pelas suspensões das atividades em alguns municípios da federação, a exemplo do Estado do Ceará.

Nesse contexto, a propositura de medidas para salvar o emprego e a renda de milhares de trabalhadores é medida que se impõe.

Uma das medidas adotada pelo Governo Federal que teve um eficaz impacto para a manutenção do emprego e da renda do trabalhador, além daquelas que permitiram a suspensão do contrato de trabalho e a redução de jornada, foi a substituição da base de cálculo das contribuições sociais previstas na incisos I, e III do art. 22 da Lei 8.212/91. Diz-se substituição da base de cálculo porque não houve, efetivamente, a isenção absoluta do tributo, mas apenas e tão somente, a substituição da base de cálculo com adequação da alíquota, que deixou de ser sobre as remunerações pagas (20%) e passou a ser sobre o valor da receita bruta auferida (4,5%)¹.

Essa substituição, em boa hora, veio para estimular a contratação de mão-de-obra e geração de emprego, principalmente em momentos tão sensíveis como os atuais, na medida em que provoca a desoneração da folha de pagamento ao substituir a base de cálculo do tributo: das remunerações pagas para a receita bruta auferida.

Em certa medida essa substituição foi extremamente inteligente. Isto porque com a pandemia e com a crescente taxa de desemprego (12,6% segundo o IBGE), as contribuições sobre a remuneração acabam, conseqüentemente, refreando a

¹ Lei 12.546/2011- 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, que contribuirão à alíquota de 3% (três por cento), e para as empresas identificadas nos incisos III, V e VI, todos do **caput** do art. 7º, que contribuirão à alíquota de 2% (dois por cento). ([Redação dada pela Lei nº 13.202, de 2015](#)) ([Vigência](#))

arrecadação, enquanto que, o influxo para soerguimento da economia, certamente, faz elevar a receita das empresas e, ao permitir a substituição da base de cálculo da contribuição social, a arrecadação não teria tanto impacto negativo.

Fazendo-se um breve histórico legislativo sobre a temática temos que a primeira intervenção do Estado sobre as contribuições que incidem sobre a folha de pagamento se deu com a Lei 12.546/2011. Naquela oportunidade, foi permitida a desoneração da folha de pagamento para empresas ligadas à tecnologia da informação até 31 de dezembro de 2014. Em 2012, a MP 563 estendeu esse benefício as empresa do setor hoteleiro e, em 2013, a Lei 12.844 ampliou o normativo a diversos outros setores, dentre os quais a construção civil.

Em 30 de maio de 2018, no entanto, foi publicada a Lei 13.670 que fixou o prazo limite para a desoneração: até 31 de dezembro de 2020. Ou seja, as empresas determinadas no rol do artigo 7º da Lei 12.546/2011, poderiam contribuir sobre o valor da receita bruta, excluída as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos 1º e 3º do artigo 22 da lei 8.212 de 1991, a saber:

Art. 7º Até 31 de dezembro de 2020, 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](#) : [\(Redação dada pela Lei nº 13.670, de 2018\)](#) [\(Vigência\)](#)

*I - as empresas que prestam os serviços referidos nos [§§ 4º e 5º do art. 14 da Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008](#) ; [\(Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012\)](#) [\(Produção de efeito e vigência\)](#)
[ii- revogado](#)*

III - as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal em região metropolitana, intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0. [\(Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012\)](#) [Produção de efeito e vigência](#)

IV - as empresas do setor de construção civil, enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0; [\(Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - as empresas de transporte ferroviário de passageiros, enquadradas nas subclasses 4912-4/01 e 4912-4/02 da CNAE 2.0; [\(Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013\)](#) [\(Vigência\)](#)

VI - as empresas de transporte metroferroviário de passageiros, enquadradas na subclasse 4912-4/03 da CNAE 2.0; [\(Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013\)](#) [\(Vigência\)](#)

VII - as empresas de construção de obras de infraestrutura, enquadradas nos grupos 421, 422, 429 e 431 da CNAE 2.0. [\(Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013\)](#) [\(Vigência\)](#)

XII - (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014\)](#) [Vigência](#)

XIII - (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014\)](#) [Vigência](#)

A fim de demonstrar que a desoneração beneficiou a geração e a manutenção de empregos na construção civil, a tabela abaixo extraída do CAGED -Ministério da Economia, mostra que no **período entre 2018 e 2019 (antes da pandemia)** o saldo de

empregos na construção civil foi, em sua maioria, positivo e, aliados às políticas do Estado, propiciaram milhares de postos de trabalho no setor.

Ano/Mês	CAGED - SEPT / ME		
	BRASIL - SALDO		Número do Ajuste
	Com Ajuste	Sem Ajuste	
2017 JAN	1.199	-775	1.974
FEV	-11.560	-12.857	1.297
MAR	-8.084	-9.059	975
ABR	-513	-1.760	1.247
MAI	-3.291	-4.021	730
JUN	-8.429	-8.963	534
JUL	2.523	724	1.799
AGO	3.676	1.017	2.659
SET	1.931	380	1.551
OUT	-3.898	-4.764	866
NOV	-22.492	-22.826	334
DEZ	-55.136	-52.157	-2.979
2018 JAN	17.221	14.987	2.234
FEV	-3.070	-3.607	537
MAR	8.842	7.728	1.114
ABR	16.716	14.394	2.322
MAI	4.418	3.181	1.237
JUN	-660	-934	274
JUL	12.564	10.063	2.501
AGO	13.887	11.800	2.087
SET	13.584	12.481	1.103
OUT	1.147	560	587
NOV	-13.958	-13.854	-104
DEZ	-53.547	-51.576	-1.971
2019 JAN	15.991	14.275	1.716
FEV	11.855	11.097	758
MAR	-6.811	-7.781	970
ABR	15.362	14.067	1.295
MAI	9.652	8.459	1.193
JUN	14.049	13.136	913
JUL	20.677	18.721	1.956
AGO	18.622	17.306	1.316
SET	18.448	18.331	117
OUT	7.410	7.294	116
NOV	-7.254	-7.390	136
DEZ	-46.886	-46.886	...
2020 JAN	...	...	...
FEV	...	...	...
MAR	...	...	...
ABR	...	...	...

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-SEPT/ME e Pesquisa Nacional

Elaboração: Banco de Dados - CBIC.

(...) Dado não disponível.

No mesmo período (2018 a 2019), verificou-se a evolução econômica gradativa da indústria da construção no PIB Brasil (pós crise de 2017), o que se traduz no aumento significativo de produção e, portanto, de receitas para as empresas do setor a justificar a substituição da base de cálculo da tributação, senão vejamos:

**RESUMO CONTAS NACIONAIS: PIB e VAB TOTAL BRASIL, VAB INDÚSTRIA e VAB CONSTRUÇÃO CIVIL
TAXA % DE CRESCIMENTO DO PIB TOTAL, VAB CONSTRUÇÃO CIVIL e PARTICIPAÇÕES %
(NOVA METODOLOGIA)**

ANO	PIBpm BRASIL Valores Correntes (em R\$ milhões)	VALOR ADICIONADO BRUTO - VABpb Valores Correntes (em R\$ milhões)			TAXA REAL DE CRESCIMENTO (%)		PARTICIPAÇÃO DO VABpb CONSTRUÇÃO CIVIL	
		BRASIL	CONSTRUÇÃO CIVIL	INDÚSTRIA	BRASIL - PIBpm	CONSTRUÇÃO CIVIL - VABpb	VABpb TOTAL BRASIL (%)	VABpb INDÚSTRIA (%)
2000	1.199.092	1.031.326	71.780	275.871	4,4	1,4	7,0	26,0
2001	1.315.755	1.120.422	70.182	297.881	1,4	(1,6)	6,3	23,6
2002	1.488.787	1.270.215	81.980	334.908	3,1	4,8	6,5	24,5
2003	1.717.950	1.470.717	67.878	396.569	1,1	(8,9)	4,6	17,1
2004	1.957.751	1.661.982	82.057	475.863	5,8	10,7	4,9	17,2
2005	2.170.585	1.842.818	84.571	524.686	3,2	(2,1)	4,6	16,1
2006	2.409.450	2.049.290	89.102	567.281	4,0	0,3	4,3	15,7
2007	2.720.263	2.319.528	105.871	629.071	6,1	9,2	4,6	16,8
2008	3.109.803	2.626.478	114.802	717.907	5,1	4,9	4,4	16,0
2009	3.333.039	2.849.763	154.624	729.222	(0,1)	7,0	5,4	21,2
2010	3.885.847	3.302.840	206.927	904.158	7,5	13,1	6,3	22,9
2011	4.376.382	3.720.461	233.544	1.011.034	4,0	8,2	6,3	23,1
2012	4.814.760	4.094.259	265.237	1.065.682	1,9	3,2	6,5	24,9
2013	5.331.619	4.553.760	290.641	1.131.626	3,0	4,5	6,4	25,7
2014	5.778.953	4.972.734	306.946	1.183.094	0,5	(2,1)	6,2	25,9
2015	5.995.787	5.155.601	296.018	1.160.787	(3,5)	(9,0)	5,7	25,5
2016	6.269.328	5.419.822	275.187	1.150.720	(3,3)	(10,0)	5,1	23,9
2017	6.583.319	5.669.766	244.711	1.196.931	1,3	(9,2)	4,3	20,4
2018*	6.889.176	5.894.500	228.457	1.248.949	1,3	(3,8)	3,9	18,3
2019*	7.256.926	6.212.777	230.406	1.300.603	1,1	1,6	3,7	17,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Elaboração: Banco de Dados-CBIC.

(*) Dados de 2018 e 2019 e a taxa de crescimento da Construção em 2000 referem-se às Contas Nacionais Trimestrais † Trim./2020.

Ou seja, a tributação sobre a receita bruta das empresas supera a arrecadação prevista e incidente sobre a folha de pagamento, não havendo que se falar, portanto, em renúncia de receitas em detrimento da Administração Pública.

Por fim, não obstante o grande benefício da desoneração da folha acima demonstrado, **é importante ressaltar que no atual estágio de excepcionalidade que o país se encontra até mesmo o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre o afastamento da exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19.**

O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu em março do presente ano, medida cautelar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6357), **referendada pelo Pleno da Suprema Corte em 13 de maio**, afastando a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19. Para o ministro:

“O surgimento da pandemia de Covid representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade”

(...)

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com

consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

(...)

*Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, **afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.** Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19” (decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes - ADI 6357).*

Sendo assim, entende-se que, enquanto durar o estado de calamidade pública, que pode, inclusive, ser estendido por solicitação do Presidente da República e aprovação do Congresso Nacional, é possível sim o afastamento das exigências da Lei de Responsabilidade fiscal no tocante a medidas destinadas à **garantia de subsistência da saúde e vida humana, da empregabilidade e da manutenção sustentável das empresas, sendo estas medidas amparadas pela constitucionalidade já declarada pela Suprema Corte brasileira.**

Contudo, como a previsão do fim da pandemia da covid-19 é incerta, não há motivos razoáveis para não se propor a manutenção de medidas de salvaguarda da saúde e da empregabilidade dos trabalhadores, inclusive no período pós pandêmico, sobretudo quando essas medidas não ensejem renúncia discriminadas de receitas.

Ademais, a extinção do estado formal de calamidade pública (prevista para dezembro deste ano) não enseja automática e diretamente a extinção da pandemia, pois, infelizmente, tal circunstância não está sob o controle humano, ao menos por ora.

Informa-se, por oportuno, que eventual necessidade orçamentária também poderá, em tempo, ser conformada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 ainda não aprovada (Projeto de Lei nº 9/2020-CN) e também pela Lei Orçamentária Anual, a ser encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo até 31 de agosto de cada ano.

E mais, segundo o artigo 14 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exigência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no caso de renúncia, somente seria necessária caso a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo implicasse **redução discriminada** de tributos ou contribuições (§ 1º), **o que não é o caso.**

O certo é que deixar de promover, neste momento tão difícil, a empregabilidade e a manutenção sustentável das empresas brasileiras é desconsiderar a vital importância do setor produtivo para o país, que gera milhares de emprego e renda para a população, além de propiciar o desenvolvimento da economia.

A exigência normativa da LRF, com todo respeito, não pode suplantiar o direito à vida, à dignidade humana e ao trabalho, constitucionalmente protegidos. Isto porque em uma ponderação de direitos, certamente, estes são mais valiosos para nossa nação.

Não obstante, importante ressaltar que o presente estado de pandemia é temporário e, portanto, não estaria derrotando os preceitos legais previstos na LRF.

Enfim, o desafio posto agora é: ajudar na manutenção de empresas e de empregos, de forma que nossa população possa estar pronta para a retomada quando o problema sanitário tiver sido superado.

Desta forma, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção, representante nacional e internacional da indústria da construção e do mercado imobiliário no país, defende a manutenção da proposta como apresentada pelo Congresso Nacional, sem vetos.

Respeitosamente

José Carlos Martins
presidente