

NOTA TÉCNICA

DESONERAÇÃO DA FOLHA: RENÚNCIA REVISITADA

José Roberto Afonso
Gabriel Leal de Barros*

Setembro de 2013

A desoneração da folha salarial foi instituída há cerca de dois anos como um incentivo para melhorar a competitividade externa da indústria brasileira. Não houve uma desoneração ao pé da letra, porque simplesmente se alterou a base de cálculo (folha salarial por receita líquida de exportações) e a alíquota (reduzida de 20% para 2% ou 1%, conforme a atividade). Em princípio, se pretendia beneficiar os exportadores ao eliminar a tributação da mão-de-obra aí aplicada. Meses depois os benefícios foram ampliados para além da indústria, inclusive para atividades que pouco ou nada exportam. A arrecadação da contribuição previdenciária, não por coincidência, perdeu fôlego depois da entrada da medida. Em que pese toda relevância dada à matéria e aos possíveis danos para a previdência social, os efeitos da medida até hoje ainda são poucos conhecidos e debatidos. Esta nota procura contribuir para fomentar mais esse debate a partir da atualização das poucas estatísticas disponíveis¹.

Novos Números e Projeções

A Receita Federal do Brasil (RFB) divulgou recentemente novas estatísticas a respeito da chamada desoneração da folha salarial, o que nos permitiu atualizar as estimativas sobre o impacto dessa renúncia e concluir que esta pode estar sendo projetada em montante inferior ao que tenderá a ser observado, não só em 2013, como em 2014.

A RFB respondeu o pedido de solicitação de informações da jornalista Lu Aiko, de *O Estado de São Paulo* (reproduzidos na **Tabela 1**, a seguir), informando os montantes mensais, entre janeiro de 2012 e abril de 2013, das seguintes variáveis: a **contribuição previdenciária teórica** (supondo que a antiga regra de tributação sobre a folha se mantivesse); os **pagamentos** efetuados, tanto **sobre folha** (continuaram sendo cobrados a cota do segurado e o acidente de trabalho), quanto **sobre o faturamento** (recolhido por guia específica); o **valor da renúncia** (apurada

* José Roberto Afonso é economista, pesquisador do FGV/IBRE, especialista em finanças públicas e Doutor em Economia pela UNICAMP. Gabriel Leal de Barros é economista, pesquisador do FGV/IBRE, especialista em contas públicas e Mestrando em Finanças e Economia pela FGV/EPGE.

¹ Os autores produziram dois artigos com informações exclusivas obtidas pelo jornal *O Estado de São Paulo* através da Receita Federal sobre o custo inicial dessa política, um deles publicado pelo IBRE/FGV e outro no caderno de debates sobre política social pela UNICAMP. Disponíveis em <http://bit.ly/1bWhjb6>, <http://bit.ly/17uRGs1>.

pela diferença entre teórico e pago); e, ainda, para 2013, o **número de contribuintes beneficiados**.

Tabela 1: Apuração da Renúncia Fiscal sobre a Folha de Pagamento

Ano	Mês	Contribuição Previdenciária Teórica[A]	Pagamentos Efetuados			Valor Renúncia [E] = [A] - [D]	Nº Contribuintes
			S/ Folha(GPS)[B]	S/ Faturamento (DARF)[C]	Total[D] = [B] + [C]		
2012	Janeiro	293	111	94	205	88	ND
	Fevereiro	315	121	82	204	111	ND
	Março	331	126	102	228	103	ND
	Abril	326	118	126	244	82	ND
	Maió	685	294	204	498	188	ND
	Junho	680	286	211	497	183	ND
	Julho	725	310	206	515	210	ND
	Agosto	734	311	209	519	215	ND
	Setembro	1.930	995	452	1.447	482	ND
	Outubro	1.936	931	444	1.375	562	ND
	Novembro	1.947	950	474	1.424	523	ND
	Dezembro	2.039	1.008	500	1.508	531	ND
	13º Salário	1.434	1.008	0	1.008	425	ND
2013	Janeiro	2.064	951	478	1.429	635	25.980
	Fevereiro	3.067	1.419	687	2.105	961	31.100
	Março	3.013	1.521	684	2.205	808	32.068
	Abril	3.214	1.516	791	2.307	907	32.907
	Maió	4.784	2.213	717	3.284	1.512	
	Junho	5.213	2.411	717	3.579	1.634	
	Julho					1.238	

Fonte: Estadão, através da Receita Federal

Elaboração Própria dos Autores

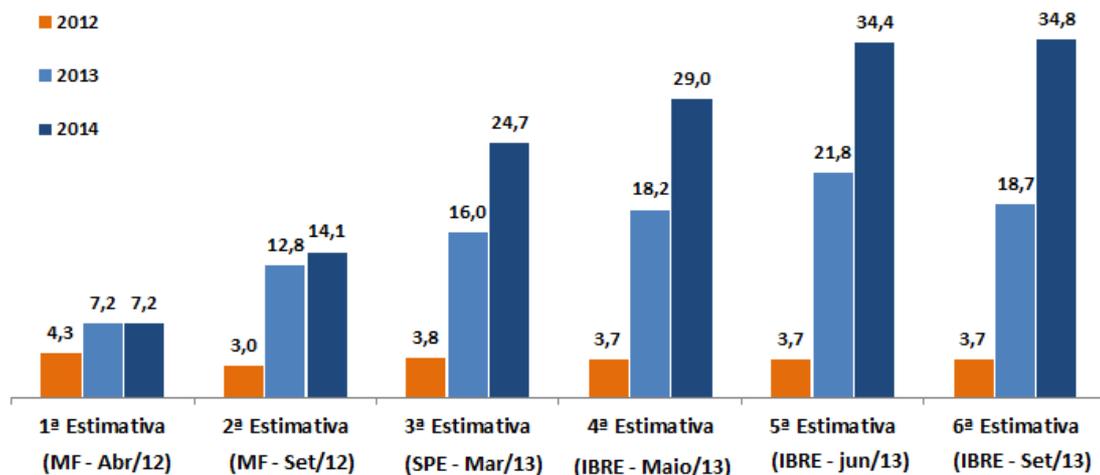
Encerrado o exercício de 2012 deveriam ter sido recolhidos, pela antiga base tributária, R\$ 13,4 bilhões para a previdência, mas foram pagos apenas R\$ 6,6 bilhões sobre a folha e mais R\$ 3,1 bilhões sobre a nova base, resultando em uma renúncia de R\$ 3,7 bilhões.

Já em 2013 no primeiro quadrimestre, a contribuição teórica alcançaria R\$ 11,4 bilhões, tendo sido pagos apenas R\$ 5,4 bilhões sobre a folha mais R\$ 2,6 bilhões sobre o faturamento, de modo que a diferença é equivalente a uma renúncia de R\$ 3,3 bilhões, cerca de 90% de toda a renúncia do ano anterior. Ainda que as informações relativas ao número de contribuintes beneficiados sejam informadas apenas para 2013, já é possível identificar a expansão de 6.927 beneficiados, reflexo da política de inclusão de novos setores, cujo elevado custo fiscal é evidenciado no gigantismo das estimativas de renúncia em apenas quatro meses.

É importante destacar que, a despeito das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) conterem estimativas de renúncia fiscal e, entre elas, especificar as de desoneração da folha de pagamentos, estas tendem a ser menos precisas do que àquelas apresentadas neste artigo: pelo simples fato das últimas serem apuradas *ex-post* e *pari passo* a divulgação dos resultados de renúncia, enquanto as da LDO de cada ano são projetadas um ano antes quando o Executivo elabora o seu projeto.

No contexto de estimativas desencontradas, planejadas *ex-ante* e mesmo quando revisitadas, muito abaixo dos resultados apurados (**Gráfico 1**), resolvemos realizar nossas próprias projeções, levando em conta os dados mais detalhados e fornecidos pela RFB ao *Estadão*, que, por princípio, devem ser os mais corretos.

Gráfico 1: Sequência das (Re) estimativas de Renúncia Fiscal



Fonte: Ministério da Fazenda e RFB

Elaboração Própria dos Autores

Importa destacar que o período até agora observado ainda não refletiu os efeitos da desoneração de dois setores que são grandes empregadores, o comércio varejista e a construção civil, de forma que provocarão um salto inevitável na renúncia nos últimos meses deste ano.

Para 2013, a elevação para 50 setores desonerados, deverá elevar a renúncia projetada para R\$ 18,7 bilhões no cenário pessimista ante R\$ 16,5 bilhões no cenário otimista. Este montante está bem acima dos R\$ 12,8 bilhões inicialmente estimados e representa quase oito vezes mais do que os R\$ 2,5 bilhões originalmente previstos na lei de diretrizes (LDO)² do respectivo ano. Dessa forma, cerca de um sexto da arrecadação previdenciária já foi de alguma forma afetada pelas desonerações, mesmo sem considerar o efeito de todas as desonerações de 2013. Não custa recordar que, confirmada uma maior perda de receita, seria preciso ampliar a compensação para a previdência – que é realizada com quatro meses de defasagem.

Para 2014, nossas projeções indicam maior impacto: R\$ 34,8 ou 27,5 bilhões, respectivamente, nos cenários pessimista e otimista. O saldo na renúncia ocorre porque, pela primeira vez, a desoneração será plena – cerca de 56 atividades já desoneradas pela legislação vigente usufruirão dos benefícios durante os doze meses do ano e mais a gratificação natalina. Os 50 setores contemplados infringirão ao governo uma perda de receita reestimada entre R\$ 23 e R\$ 28,5 bilhões, pois se somam aos atuais mais 6 setores recém-desonerados (como transportes rodoviários e ferroviários, de passageiros e de carga, serviços para obras de infraestrutura) com efeito médio esperado de R\$ 5,4 bilhões. Chama-se a atenção que o projeto da LDO que baliza o orçamento de 2014 prevê apenas R\$ 19,3 bilhões de renúncia³.

Dentre as reestimativas de renúncia de receitas para 2013 e 2014, conforme destacado no **Gráfico 1**, merece destaque a revisão para baixo da nossa projeção para o ano corrente, motivada pela entrada tardia dos setores de construção civil e comércio varejista. De acordo com a alínea “a” do inciso II do artigo 49 da lei 12.844/13,⁴ estes setores passam a apurar sua contribuição sobre faturamento a partir do “primeiro dia útil do quarto mês subsequente ao de sua publicação”, de 19 de julho de 2013. Dessa forma, a janela mensal de renúncia destes setores fica reduzida de forma a minorar a estimativa em igual montante de seu impacto e hiato mensal.

² Disponível em <http://bit.ly/18t6Mk8>.

³ Demonstrativo disponível em <http://bit.ly/17RN0za>.

⁴ Disponível em <http://bit.ly/17ksRkv>.

Nem é preciso dizer que uma renúncia efetivamente observada acima da calculada inicial e oficialmente, representa danos maiores para o cenário já deficitário do RGPS, fora as distorções para elaboração e execução do orçamento como um todo, afetados pela estimativa global dos gastos ou renúncia tributários (as).⁵

Não custa recordar também que a política de desoneração salarial foi idealizada para ser uma forma setorialmente focalizada para induzir aumento de competitividade. Para tanto, o governo alterou a base de cálculo (da folha para faturamento líquido de exportações) e reduziu a alíquota (de 20% para 1%) da contribuição dos empregadores para a previdência social. Inicialmente, o foco eram as atividades intensivas em mão de obra e mais expostas à concorrência internacional (como vestuário, têxtil e calçados). Isso foi abandonado com sucessivas ampliações da lista de atividades, e passou a ser um objetivo genérico de aumentar emprego e produção.

As desonerações foram iniciadas justamente quando o desemprego recuou para as mais baixas taxas históricas e foram ampliadas quando o câmbio se desvalorizou, momento em que, em princípio, eram menos necessárias. Além disso, não existem critérios que condicionem o benefício ao desempenho, tampouco métrica de avaliação. Até pouco tempo também se desconhecia uma medida *ex-post* do valor da renúncias efetivamente concedidas. Isso foi atenuado com tabulações especiais cedidas pela Receita Federal (RFB), que nos permitiram quantificar o impacto macro e rever as projeções do montante da renúncia.⁶

Em conclusão, mesmo que novas desonerações não venham a ser concedidas, é inegável e irreversível o dano para as contas da previdência e do governo central. O pior é que não há qualquer evidência de que tenha melhorado o desempenho exportador das atividades contempladas, nem que o emprego e a massa salarial tenham aumentado. Na ausência de tais apurações, surgem dúvidas se a maior parte da renúncia de recursos públicos não serviu apenas para aumentar a margem de lucro e, mesmo assim, sem benefício palpável em relação ao investimento? Por fim, resta recordar que a vigência da desoneração da folha está prevista até

⁵ No processo de planejamento orçamentário, a RFB elabora demonstrativos e monitora os benefícios concedidos. Disponível em <http://bit.ly/19xUtop>.

⁶ Ver análise anterior dos autores em <http://bit.ly/1bWhjb6>.

dezembro de 2014. Nesse contexto e à luz do ciclo político - eleitoral, será factível imaginar que essa política venha a ser revogada ao final do atual mandato presidencial?

Precariedade e Danos a Confiabilidade dos dados

Para a exposição e análise dos novos números e estimativas de renúncia para todo o ano de 2013 e 2014, é importante alertar, desde já, para a confiabilidade algo precária de muitos dados que, por diversas vezes, foram informados de forma e valores distintos pela Receita Federal (RFB), que para todas as estatísticas a esse respeito é a fonte primária dos dados.

Nesse contexto, importa destacar a escassez de padronização na forma de divulgação dos dados em relatório mensal da arrecadação federal pela RFB, ora publicado em diferença do mês frente igual mês do ano anterior, ambos deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e ora publicado em valores absolutos do mês corrente e em termos nominais (a partir de junho). A falta de padrão nas publicações⁷ enseja maiores dificuldades para se criar uma série histórica em valores correntes e com frequência mensal, dando margem para imprecisões e dificultando o trabalho de pesquisa e estudos.

Partindo dos resultados divulgados no relatório mensal da RFB para o mês de julho, onde as informações disponíveis apresentavam-se de forma mais objetiva e confiável,⁸ é possível perceber que tanto o montante de renúncia apurada nesse mês quanto no acumulado de janeiro a julho apresentam inconsistências quando comparadas com os dados informados, pela mesma fonte, ao jornal Estado de São Paulo⁹ (**Tabelas 2 e 3**). Enquanto a primeira registrava desonerações de R\$ 2,852

⁷ Até Maio de 2013, os dados eram informados pela RFB em diferenças do mês contra igual mês do ano anterior e em termos reais. A partir de Junho, os dados passaram a ser informados em termos absolutos e nominais, sem correção pela inflação no período. Disponível em <http://bit.ly/12ZfXt2>.

⁸ Disponível em <http://bit.ly/14reEAK>.

⁹ O jornal *O Estado de São Paulo*, desde o mês de Maio de 2013, tem requerido as estatísticas sobre o custo das desonerações da folha de salários à RFB e enviado aos autores, que cruzaram ambas as informações, a recebida pelo Jornal e o divulgado pela RFB em seu relatório mensal de arrecadação federal. A inconsistência aqui mencionada decorre do fato dos números informados ao jornal, e repassado aos autores, serem diferentes do divulgado mensalmente nos relatórios de arrecadação federal. Enquanto a última registrava desonerações de R\$ 2,852 bilhões nos sete primeiros meses do ano passado, em termos nominais, a primeira exibia R\$ 964 milhões. Mesmo para igual período do ano

bilhões nos sete primeiros meses do ano passado, em termos nominais, a segunda exibia R\$ 964 milhões. Mesmo para igual período do ano corrente a diferença entre as duas estimativas é de R\$ 617 milhões, com os dados informados via relatório mensal da arrecadação federal da RFB menor do que aqueles informados ao Estado de São Paulo.

Tabela 2: Quadro Resumo das Desonerações Tributárias da RFB, Mensal (Em R\$ Milhões e a preços correntes)

DISCRIMINAÇÃO	JUL		
	2013 [A]	2012 [B]	[A] - [B]
Folha de Salários	1.238	0	1.238
Cesta Básica	721	83	638
Nafta e Álcool	271	0	271
Tributação PLR	142	0	142
Simplex e MEI	526	478	48
IOF-Crédito PF	300	267	33
REPUBL-Redes	81	58	23
Outros	3.723	3.501	222
TOTAL	7.001	4.386	2.615

Fonte: Receita Federal

Tabela 3: Quadro Resumo das Desonerações Tributárias da RFB, Acumulado no Ano (Em R\$ Milhões e a preços correntes)

DISCRIMINAÇÃO	JAN a JUL		
	2013 [A]	2012 [B]	[A] - [B]
Cide-Combustível	7.537	2.124	5.413
Folha de Salários	7.078	2.852	4.226
IPI-Total	6.650	4.543	2.107
Cesta Básica	3.158	580	2.577
IOF-Crédito PF	2.097	944	1.153
Tributação PLR	993	0	993
Nafta e Álcool	580	0	580
REPUBL-Redes	566	173	393
Simplex e MEI	3.684	3.348	336
Outros	11.362	10.402	960
TOTAL	43.704	24.967	18.738

Fonte: Receita Federal

corrente a diferença entre as duas estimativas é de R\$ 617 milhões, com os dados informados via relatório mensal da arrecadação federal da RFB menor do que aqueles informados ao Estado de São Paulo.

Adicionalmente, ocorre outra incredulidade em torno dos dados de renúncia do mês de julho de 2012, que assumiu valor zero¹⁰ segundo apuração do relatório mensal da RFB, o que por definição é impossível uma vez que a política já estava em vigor nesse período. Além disso, outra estranheza está no montante da estimativa de renúncia de julho, que foi reduzida a um quarto (cerca de R\$400 milhões) daquela apurada no mês anterior. Como não houve redução do número de contribuintes e não se tem notícia de eventuais quedas drásticas no faturamento dos mesmos (muito pelo contrário), é contra intuitivo que a renúncia possa despencar tanto em apenas um mês.

Cotejadas as duas séries de estatísticas informadas pela RFB, no relatório mensal e em consulta especial (*Estadão*), é notado que, a despeito das diferenças persistirem, estão reduzindo: R\$ 202 e 80 milhões em março e abril deste ano, respectivamente. Não custa repetir que até maio deste ano os dados eram divulgados em termos reais e por diferenças do mês corrente frente igual mês do ano anterior – o que, obviamente, dificultava a apuração do tamanho da renúncia. Desde junho deste ano, a RFB mudou a forma de divulgar os dados no relatório mensal, de forma que tanto o valor do mês apurado como igual mês do ano anterior passou a ser informado em termos nominais, dispensando inferências e também, espera-se, corrigindo e se aproximando da apuração efetiva. Em última instância, o que consta nas apresentações mensais diverge do reportado ao *Estadão*, sendo que esta última informação, por princípio, deve ser o mais correto, pois ser mais recente e, sobretudo, detalhada.

Contexto Histórico

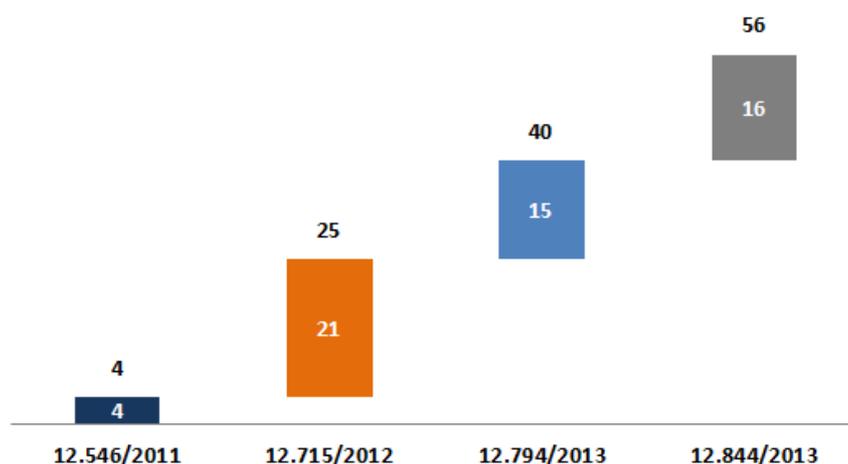
A substituição da base tributária da folha de pagamentos para faturamento teve seu início em dezembro de 2011 com o lançamento do programa Brasil Maior.¹¹ Nesse instante, a política fora desenhada de forma objetiva, seletiva e com propósito específico, bem delimitado, ainda que as métricas para seu monitoramento não existam até hoje: melhorar a competitividade dos setores mais expostos à competição internacional. Em seguida, uma série de novos setores passou a ser

¹⁰ Disponível em <http://bit.ly/14reEAK>.

¹¹ Regido pela Lei 12.546/11. Disponível em <http://bit.ly/10KSx4B>.

gradativamente incluído na política, que perdeu direção e princípio claros, como pode ser visto na sequência de leis sancionadas através do **Gráfico 2**. Nesse movimento de inclusão deliberada e constante de novos setores, a acurada avaliação do custo-benefício dessa política acabou sendo renegada a segundo plano, ao passo que as receitas da previdência foram, pouco a pouco, sofrendo os efeitos dessa expansão.

Gráfico 2: Ampliação e Base Legal para Inclusão de Novos Setores



Fonte: Ministério da Fazenda/ Secretaria de Política Econômica (MFAZ/SPE)

Elaboração Própria dos Autores

A Lei 12.715/12 expandiu as desonerações para mais 21 setores, em particular da indústria, que também foi a grande beneficiada pela lei 12.794/13 que incluiu dentre os 15 setores, os de papel e celulose, fogões, refrigeradores e lavadoras, além de bicicletas, pescado e vidros que afetaram as estimativas de renúncia fiscal de forma mais evidente partir de maio de 2013. Já o próximo dispositivo legal, destaca-se por incluir os pesados setores de construção civil e comércio varejista, que deverão adicionar novo salto milionário nas estimativas mensais de renúncia fiscal. Esta lei, de número 12.844/13, além de beneficiar os setores de construção e comércio prevê a inclusão para o ano de 2014 dos setores ligados ao transporte de carga e passageiros dos modais ferroviário e rodoviário.¹²

¹² Para conhecer a lista completa dos setores beneficiados, ver anexo ao final do capítulo.

Outro aspecto que chama a atenção na evolução cronológica diz respeito à política de compensação destas renúncias à Previdência Social.

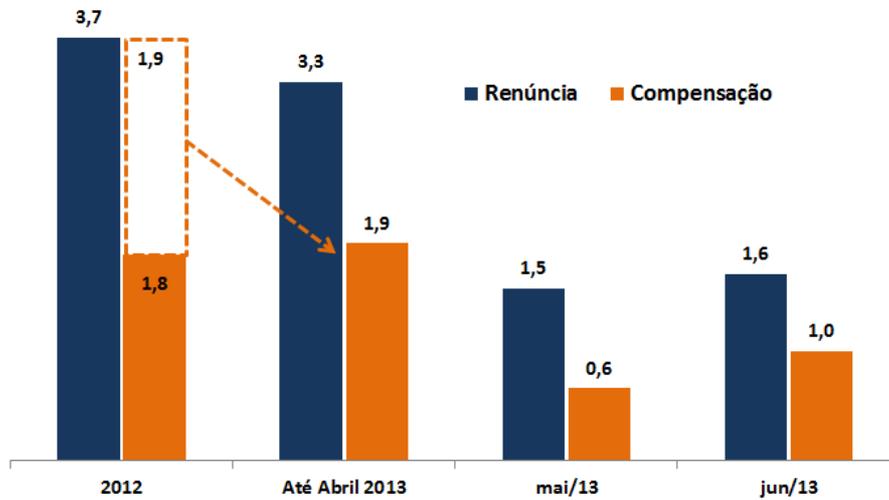
A despeito da previsão legal para que se institua, desde o princípio,¹³ regras de compensação ao INSS, somente após 15 meses, em abril de 2013, é que ela foi definida.¹⁴ De acordo com a portaria que a definiu, o Tesouro Nacional repassará ao INSS, a título de compensação, a renúncia apurada pela RFB quatro meses antes, ou seja, há uma janela quadrimestral entre a apuração da renúncia e o efetivo pagamento à Previdência. Obviamente, enquanto a renúncia estiver em processo de expansão, com a inclusão de novas atividades beneficiadas, como já ocorreu desde sua criação, o regime geral de previdência está sendo prejudicado por tal defasagem na cobertura pelo Tesouro – se for estabilizado o número de atividades contempladas em 2014, como até agora está previsto, então o ganho de *float* do Tesouro em cima da Previdência desaparecerá.

Nota-se que o descasamento destes fluxos, entre a perda de receita da previdência e o que a mesma recebe a título de compensação, afetará seu déficit primário, tudo mais constante, em igual proporção deste hiato. Dessa forma e como antes de abril de 2013 não havia regra definida, a STN compensou o RGPS em apenas R\$ 1,8 bilhões de um total de R\$ 3,7 bilhões de renúncia fiscal verificado no ano de 2012 **(Gráfico 3)**.

¹³ De acordo com o §2º do artigo 9º da Lei 12.546/11, a compensação à previdência social pela desoneração dar-se-á através de estimativa definida em portaria conjunta entre a Receita Federal (RFB), Tesouro Nacional (STN) e Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Portaria Conjunta disponível em <http://bit.ly/10xMOUj>.

¹⁴ Para uma visão do fluxograma das medidas em torno da desoneração e institucionalização de regra de compensação ao RGPS, ver anexo.

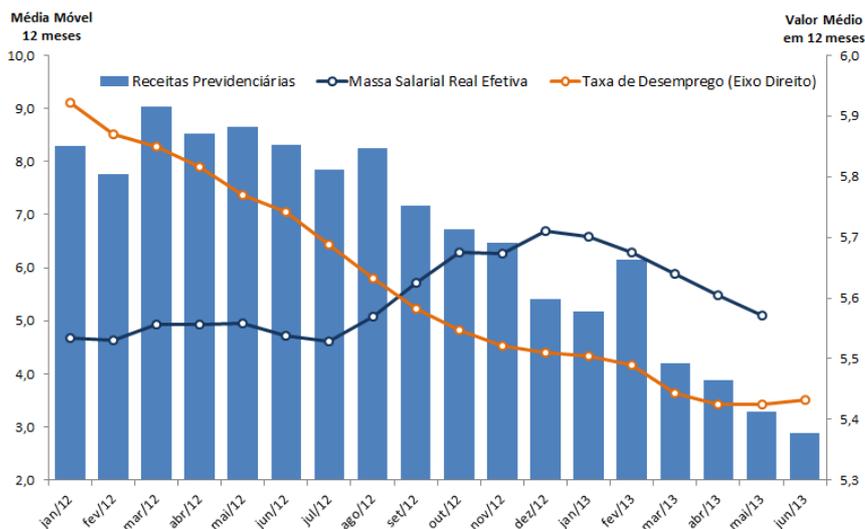
Gráfico 3: Descasamento entre o Fluxo de Renúncia e Compensação



Fonte: Receita Federal e Ministério da Previdência Social (RFB e MPS)
Elaboração Própria dos Autores

Cabe ressaltar que como esta compensação ocorreu somente em dezembro de 2012, 12 meses após o início da política de desoneração da folha, o déficit do INSS já havia sido sensibilizado, ainda que nesse processo outros fatores como a taxa de desemprego, massa de rendimentos e crescimento econômico exerçam também influência na dinâmica de crescimento das receitas previdenciárias (**Gráfico 4**).

Gráfico 4: Dinâmica das Receitas Previdenciárias, Massa Salarial e Taxa de Desemprego



Fonte: Receita Federal e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (RFB e IBGE) Elaboração Própria dos Autores

A despeito de não se estar isolando o efeito de cada uma dessas variáveis, o gráfico acima evidencia que apesar da taxa de desemprego situar-se em níveis mínimos históricos - próximo do que se considera pleno emprego - e do crescimento real da massa salarial permanecer vigorosa, a taxa de crescimento das receitas previdenciárias tem caído sistematicamente e com maior vigor justamente no período de maior avanço das renúncias fiscais, a partir de setembro de 2012, quando as estimativas de renúncias começaram a refletir a entrada de novos e distintos setores (**Gráfico 5**).

De outra forma, as desonerações impactaram duramente a mais dinâmica fonte da arrecadação tributária federal e nacional dos últimos anos, haja vista que o desempenho dos impostos tem registrado decréscimo real desde 2012, também decorrência da continuidade da política de desoneração de IPI para veículos e linha branca. O crescimento acima da inflação e anualizado da arrecadação previdenciária superava a casa de 8% em fins de 2011, quando se anunciou a desoneração. Um ano e meio depois, essa taxa caiu para cerca de 3%. Como a massa salarial não diminuiu nesse período, esta redução sugere que a desoneração foi decisiva para o recuo marginal da carga tributária federal e nacional, que teve como efeito colateral, não só interromper a trajetória de redução, mas inverter a tendência para o déficit da previdência social, pressionando o cumprimento das metas fiscais federais (**Gráfico 6**).

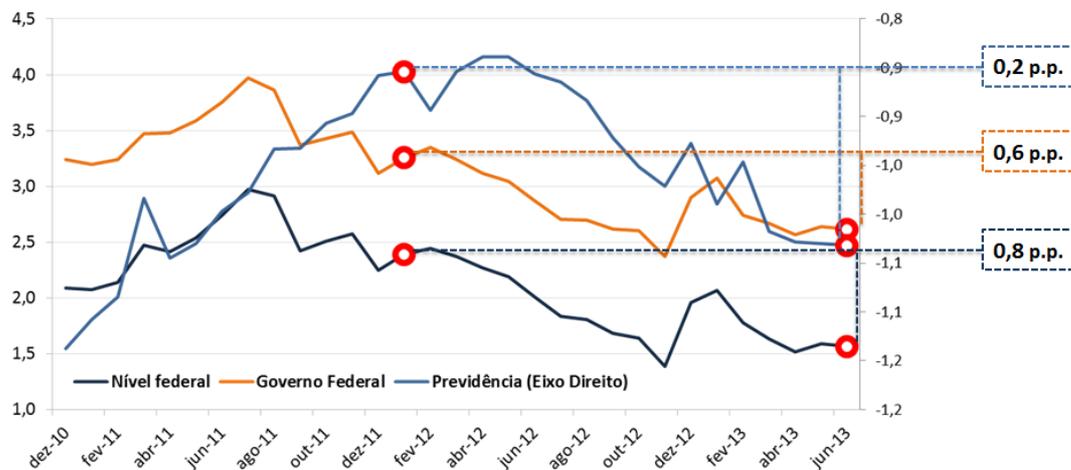
Gráfico 5: Evolução da Renúncia Fiscal e Entrada de Novos Setores



Fonte: Estadão através da RFB e SPE/Ministério da Fazenda
Elaboração Própria dos Autores

O salto na apuração das renúncias quando da inclusão de novos setores é visível no gráfico acima, de forma que com a sanção das leis supracitadas, espera-se que esse montante situe-se mensalmente na casa dos bilhões e acima das estimativas oficiais do governo. Nesse sentido, o baixo valor apurado para o mês de julho de 2013, de R\$ 1,238 bilhões, causa estranheza justamente em função de quebrar a sistemática de elevações verificada nos meses anteriores.

Gráfico 6: Déficit Previdenciário e Superávit Primário da Esfera Federal



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB)
Elaboração Própria dos Autores

Conexão com a Despesa Primária e Ajuste Fiscal Federal

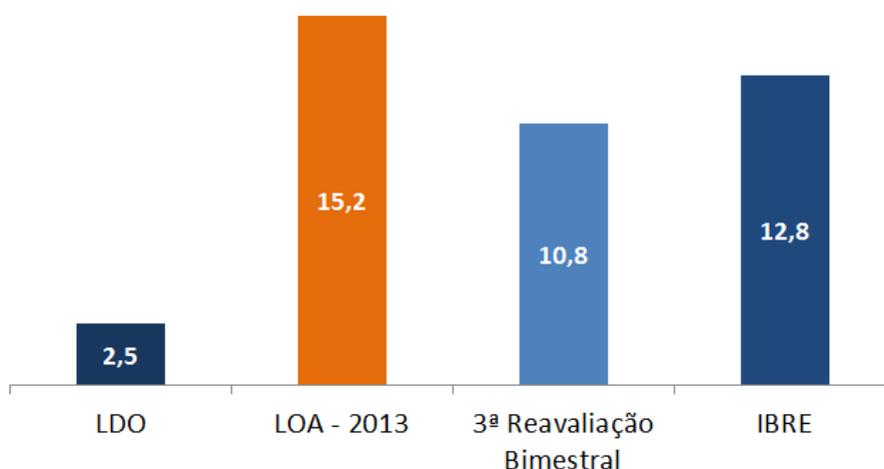
A política de renúncia fiscal da folha significa ao mesmo tempo uma perda de receita e ampliação de gasto primário para o Orçamento Fiscal, que tem de compensar a Seguridade no exato custo da política. Ainda que no consolidado do Orçamento União (Fiscal e da Seguridade Social) a nova despesa seja contrapartida da receita de compensação da previdência (ou seja, elas se equivalem de forma que importa pouco do ponto de vista do Orçamento do Governo Central), sua especificação é particularmente relevante para melhor compreender a dinâmica do resultado primário nas suas diferentes óticas. Em última instância, tal composição nos permite entender de forma mais detalhada o resultado primário consolidado da esfera federal: trata-se muito mais de atender ao princípio da transparência, do que o do equilíbrio (pois o gasto tributário já foi realizado).

A partir da definição da regra de compensação do Tesouro a Previdência, cujos critérios definem janela quadrimestral entre a renúncia apurada e efetiva compensação, o montante de despesa primária difere do valor de renúncia informado pela RFB. Tendo em vista essa particularidade e na medida em que o ajuste fiscal federal adicional de R\$ 10 bilhões, anunciado e definido na terceira reavaliação bimestral de receitas e despesas, incorpora redução de R\$ 4,4 bilhões na estimativa de compensação ao RGPS, cotejamos em paralelo as projeções aqui apresentadas, seu impacto no gasto público e em última instância, na factibilidade do ajuste fiscal traçado.

A despeito da baixa estimativa para as renúncias na LDO, de apenas 2,5 bilhões, sua recuperação para níveis mais realistas na Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁵ foram rapidamente revertidos em face da necessidade de ajuste fiscal e avaliações, ainda que revisitadas, abaixo do que os números recentes sugerem para todo o ano de 2013 e 2014 (**Gráfico 7**).

¹⁵ O montante previsto na LOA e reestimativa à luz do ajuste fiscal podem ser obtidos em <http://bit.ly/15vsYbi>.

Gráfico 7: Compensações ao RGPS foram Subestimadas no Ajuste Fiscal

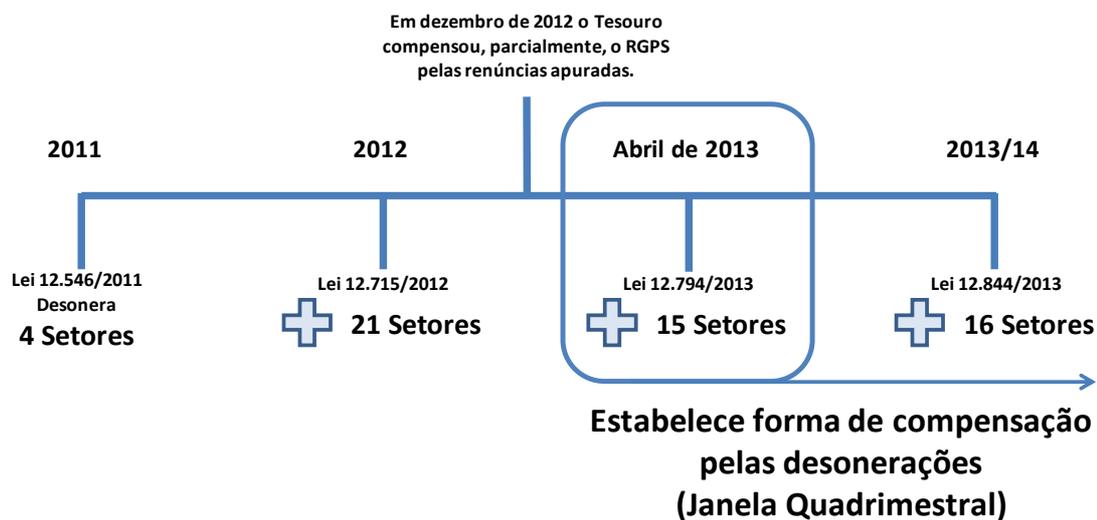


Fonte: Ministério do Planejamento e RFB
Elaboração Própria dos Autores

Vale destacar que a estimativa de R\$ 15,2 bilhões considerava que a renúncia fiscal fosse próxima à compensação, uma vez que até o momento da edição da LOA, não havia definição clara da forma como o Tesouro Nacional compensaria a perda de receita previdenciária. A partir da definição da janela quadrimestral, posterior à edição da LOA, o entendimento de renúncia passou a diferir de compensação. Nesse sentido e conforme destacado no gráfico acima, tomando nossas estimativas mais pessimistas de renúncia de receita, de R\$ 18,7 bilhões para 2013, o volume de compensações ao RGPS superam a previsão orçamentária do governo em R\$2 bilhões, de forma que o ajuste fiscal anunciado sob esta despesa não se mostra factível. Mesmo no cenário mais conservador, as compensações alcançariam os R\$ 12,1 bilhões.

Na medida em que a compensação à previdência é uma despesa nova quando analisada frente aos anos anteriores e que se equivale às receitas compensatórias do INSS, o impacto dessa política no resultado primário resume-se ao descasamento de fluxos entre a perda de receita e o que é efetivamente compensado pelo Tesouro Nacional, equivalente a R\$ 4,4 e R\$ 5,9 bilhões em 2013 (0,1% do PIB) nos cenários otimista e pessimista, respectivamente. Para 2014 e assumindo que a política não seja prorrogada, o descasamento entre os fluxos seriam equacionados ao final do ano.

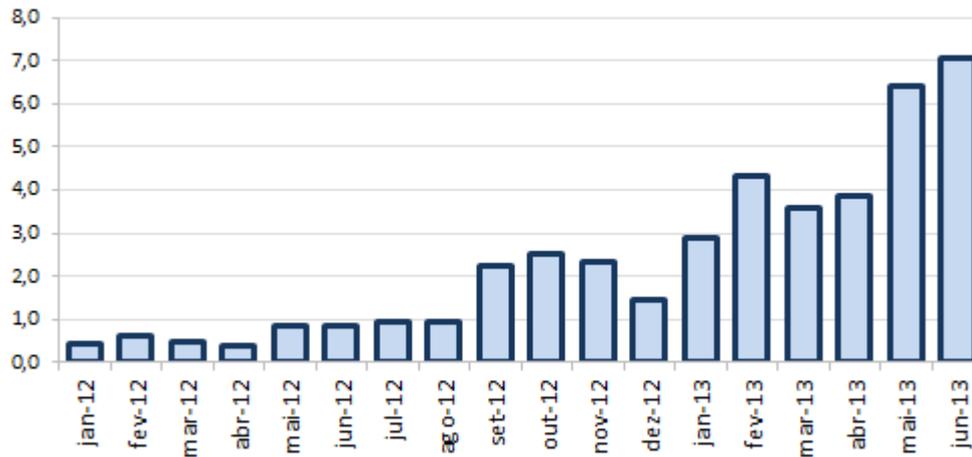
ANEXOS ESTATÍSTICOS



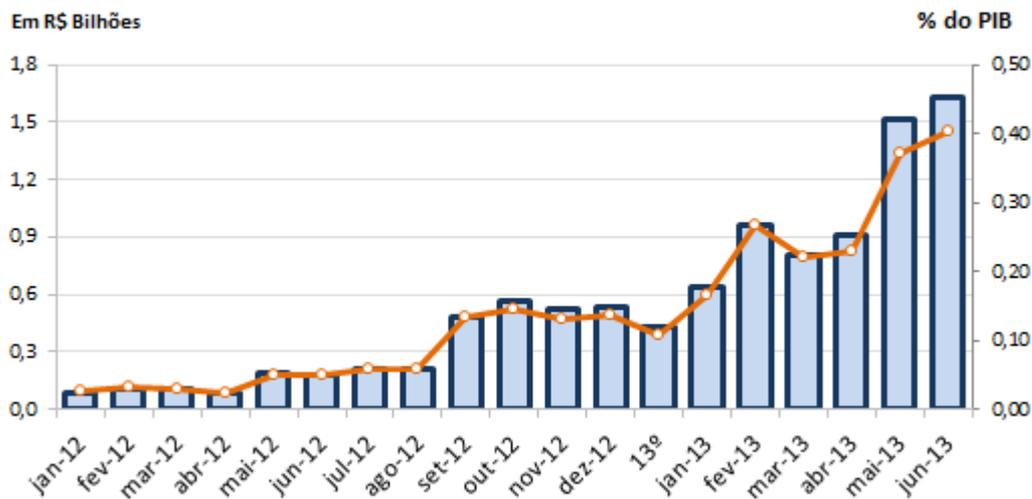
DESONERAÇÃO DA FOLHA NOS RELATÓRIOS MENSAIS DA RFB ATÉ JUL/13

R\$ milhões	
2013	Análise do mês: diferença em relação ao mesmo período do ano anterior.
jan/13	600
fev/13	600
mar/13	900
abr/13	900
mai/13	1.312
jun/13	1.465
jul/13	1.238
2013	Análise do período acumulado: diferença em relação ao mesmo período do ano anterior.
Jan-Fev	1.200
Jan-Mar	2.100
Jan-Abr	2.800
Jan-Mai	4.430
Jan-Jun	5.937
Jan-Jul	4.226

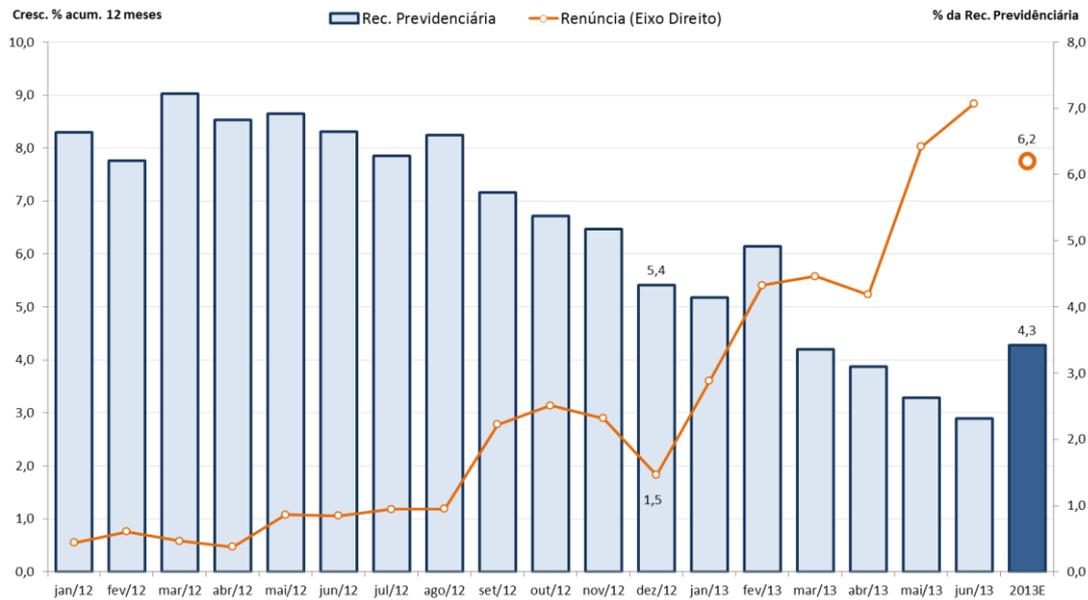
Evolução Mensal da Renúncia Fiscal em 2012 e 2013 % Receita Previdenciária



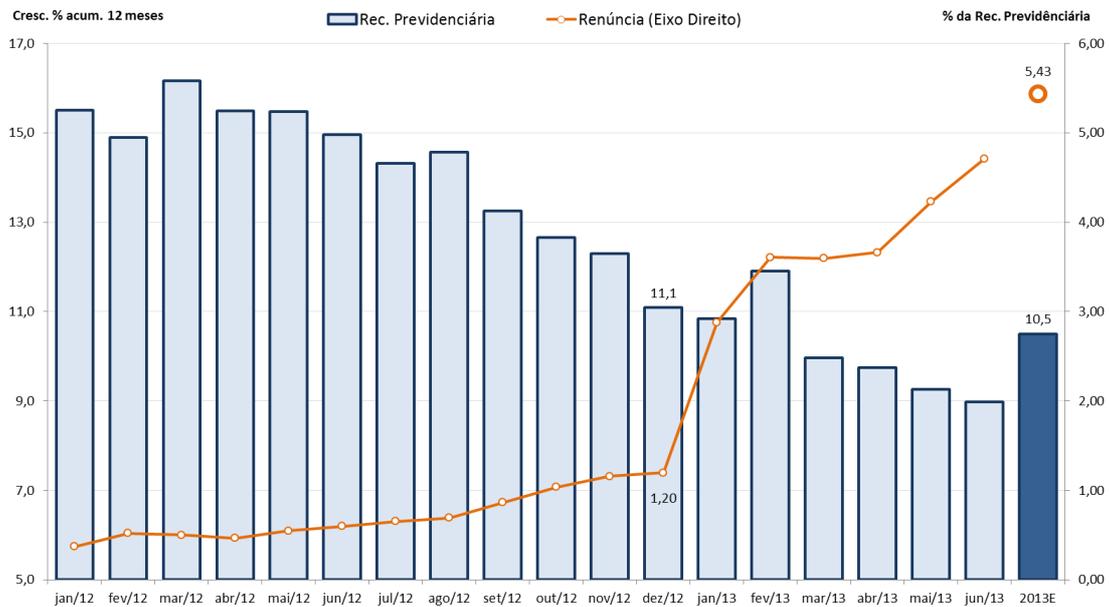
Evolução Mensal da Renúncia Fiscal em 2012 e 2013



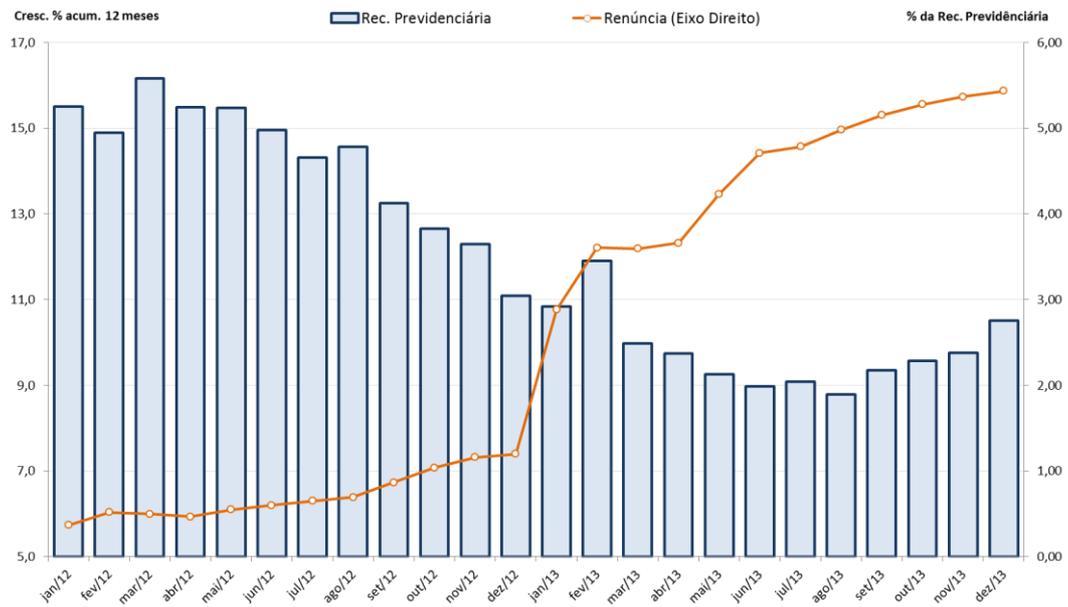
Receita previdenciária vis-à-vis Desoneração da Folha em termos reais



Receita previdenciária vis-à-vis Desoneração da Folha em termos nominais



Receita previdenciária vis-à-vis Desoneração da Folha em termos nominais



**Lista de Setores Beneficiados
Desoneração da Folha de Pagamentos**

QTD	Setor	Segmento	MP	Lei	Alíquota fixada
1	Indústria	Couro e calçados	540		1,0%
2	Serviços	Call Center	540		2,0%
3	Serviços	TI & TIC	540	12.546/2011	2,0%
4	Indústria	Confecções	540		1,0%
5	Indústria	BK mecânico	563		1,0%
6	Indústria	Material elétrico	563		1,0%
7	Indústria	Auto-peças	563		1,0%
8	Indústria	Fabricação de aviões	563		1,0%
9	Indústria	Fabricação de navios	563		1,0%
10	Indústria	Fabricação de ônibus	563	12.715/2012	1,0%
11	Indústria	Plásticos	563		1,0%
12	Indústria	Móveis	563		1,0%
13	Indústria	Têxtil	563		1,0%
14	Serviços	Design Houses	563		2,0%
15	Serviços	Hotéis	563		2,0%
16	Indústria	Aves, suínos e derivados	PLV 18		1,0%
17	Indústria	Pães e massas	PLV 18		1,0%
18	Indústria	Medicamentos e fármacos	PLV 18		1,0%
19	Indústria	Manutenção e reparação de aviões	PLV 18		1,0%
20	Indústria	Outros - Núcleo de pó ferromagnético, gabinetes, microfones, alto-falantes e outras partes e acessórios de máquinas de escrever e máquinas e aparelhos de escritório.	PLV 18	12.715/2012	1,0%
21	Indústria	Pedras e rochas ornamentais	PLV 18		1,0%
22	Indústria	Brinquedos	PLV 18		1,0%
23	Transportes	Transporte aéreo	PLV 18		1,0%
24	Transportes	Transporte marítimo, fluvial e naveg apoio	PLV 18		1,0%
25	Transportes	Transporte rodoviário coletivo	PLV 18		2,0%
26	Indústria	Pescado	582		1,0%
27	Indústria	Equipamentos médicos e odontológicos*	582		1,0%
28	Indústria	Bicicletas	582		1,0%
29	Indústria	Equipamento ferroviário	582		1,0%
30	Indústria	Pneus e câmaras de ar	582		1,0%
31	Indústria	Papel e celulose	582		1,0%
32	Indústria	Vídras	582		1,0%
33	Indústria	Fogões, refrigeradores e lavadoras	582	12.794/2013	1,0%
34	Indústria	Cerâmicas	582		1,0%
35	Indústria	Tintas e vernizes	582		1,0%
36	Indústria	Construção metálica	582		1,0%
37	Indústria	Fabricação de ferramentas	582		1,0%
38	Indústria	Fabricação de forjados de aço	582		1,0%
39	Indústria	Parafusos, porcas e trefilados	582		1,0%
40	Indústria	Instrumentos óticos	582		1,0%
41	Serviços	Suporte técnico informática	610		2,0%
42	Construção	Construção Civil	610		2,0%
43	Comércio	Comércio Varejista	610		1,0%
44	Indústria	Manutenção e reparação de embarcações	610		1,0%
45	Indústria	Borracha	610		n.d.
46	Indústria	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	610	12.844/2013	n.d.
47	Indústria	Cobre e suas obras	610		n.d.
48	Indústria	Alumínio e suas obras	610		n.d.
49	Indústria	Obras diversas de metais comuns	610		n.d.
50	Indústria	Reatores nucleares, cladeiras, máquinas e instrumentos mecânicos e suas partes	610		n.d.
51	Transportes	Transporte Rodoviário de Carga	610		1,0%
52	Transportes	Transporte Metroferroviário de Passageiros	610	12.844/2013, com	2,0%
53	Transportes	Transporte Ferroviário de Cargas	610	feito a partir de	1,0%
54	Transportes	Carga, Descarga e Armazenagem de Contêineres	610	janeiro de 2014	1,0%
55	Transportes	Empresas de construção e de obras de infra-estrutura	610		2,0%
56	Transportes	Empresas jornalísticas	610		1,0%

Fonte: SPE/ Ministério da Fazenda¹

¹ Não desconsidera os setores vetados



www.fgv.br/ibre

Rio de Janeiro

Rua Barão de Itambi, 60
22231-000 - Rio de Janeiro – RJ

São Paulo

Av. Paulista, 548 - 6º andar
01310-000 - São Paulo - SP