

# O FINANCIAMENTO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DESAFIOS E PROPOSTA DE REFORMA

AGOSTO DE 2024



CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DE  
SERVIÇOS



CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DE  
SERVIÇOS

## O FINANCIAMENTO DO RGPS: DESAFIOS E PROPOSTA DE REFORMA

ANÁLISE PRODUZIDA POR:

DR. FERNANDO GARCIA DE FREITAS  
DRA. ANA LELIA MAGNABOSCO

# APRESENTAÇÃO

O presente estudo traz uma discussão detalhada da carga tributária no Brasil, sua evolução histórica e sua distribuição por componente da demanda (consumidores, empresas, etc.) e por setor de atividade econômica. Os serviços, que englobam as atividades de serviços pessoais, serviços prestados às empresas, serviços de informação, transportes, comércio e serviços financeiros e públicos, representou 69,4% da economia brasileira em 2021. Esses setores são responsáveis pela maior fatia da carga tributária no Brasil: naquele ano, os setores de serviços responderam por 58,2% dos impostos e contribuições arrecadados no país.

Além da discussão sobre as distorções do atual sistema tributário brasileiro, o estudo analisa o problema do financiamento da previdência social, um dos temas econômicos mais importantes da atualidade. Sem reforma do modelo de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, o RGPS, os déficits crescentes pressionarão demasiadamente as finanças públicas, piorando de forma decisiva os fundamentos de longo prazo da economia. Portanto, fica clara a necessidade de mudança imediata da forma de financiamento para garantir a sustentabilidade do sistema, sem ruptura de compromissos e com melhoria dos fundamentos macroeconômicos do país.

A análise dá embasamento à proposta da CNS de reforma do modelo de financiamento do RGPS com desoneração da folha de pagamentos, a qual é defendida pela entidade desde o início dos anos 2000. A CNS propõe a substituição da contribuição patronal ao RGPS, de parte da contribuição dos trabalhadores, do salário educação e da

contribuição ao INCRA por uma contribuição previdenciária incidente sobre movimentações financeiras. Com isso, a tributação hoje exercida sobre a produção, a folha de pagamentos e o emprego – num sistema em que quem emprega mais, paga mais – seria substituída por um imposto que incide sobre a renda dos brasileiros, tornando o financiamento da seguridade social mais justo do ponto de vista social. Além disso, as mudanças tributárias propostas visam a garantir o financiamento equilibrado do RGPS, a redução do custo da mão de obra, a formalização da economia, o aumento da competitividade externa e o crescimento econômico do país.

Essas mudanças são fundamentais tanto no longo prazo, para o equacionamento dos problemas de financiamento da previdência e de justiça social, como no contexto econômico atual do país, que passa por um momento de desequilíbrio fiscal severo. Com isso, a CNS espera colaborar com o desenvolvimento do Brasil, contribuindo com ideias que permitam um entendimento mais profundo do financiamento previdenciário e suas perspectivas, da tributação no país e da importância dos serviços para o crescimento e o aumento do emprego.

Luigi Nese  
Presidente da CNS



# Índice

1. INTRODUÇÃO	5
<b>PARTE I. OS SERVIÇOS NA ECONOMIA BRASILEIRA</b>	<b>7</b>
2. A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DOS SERVIÇOS NO BRASIL	9
<b>PARTE II. DISTORÇÕES NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA</b>	<b>15</b>
3. DISTORÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	17
4. SITUAÇÃO ATUAL E DESAFIOS DO RGPS	29
<b>PARTE III. A PROPOSTA DA CNS DE REFORMA DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA COM DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS</b>	<b>35</b>
5. A PROPOSTA DA CNS DE REFORMA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DO RGPS	37
6. EFEITOS DA PROPOSTA DA CNS	43
<b>ANEXOS</b>	<b>51</b>
7. BIBLIOGRAFIA	53
8. ANEXO METODOLÓGICO	55
9. ANEXO ESTATÍSTICO	57

# 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa a carga tributária brasileira, o modelo atual de financiamento do Regime Geral de Previdência Social e as perspectivas de desequilíbrios e, por fim, a proposta da CNS de reforma do modelo de financiamento com desoneração da folha de pagamentos, a qual é defendida pela entidade desde os anos 2000. O estudo está dividido em três partes que avaliam, respectivamente, (i) a importância econômica dos serviços e sua contribuição desses setores para a arrecadação, (ii) as distorções no sistema tributário brasileiro e os desafios do financiamento da previdência e (iii) a proposta da CNS e suas implicações macro e microeconômicas.

O **Capítulo 2** traz informações econômicas sobre o setor de serviços privados não financeiros no Brasil e sua contribuição para a economia nacional. Além de ilustrar a importância desses segmentos de atividade, o estudo compara o potencial de geração de emprego dos investimentos em serviços vis-à-vis o de outros setores da economia e, em particular, o potencial da indústria. A análise mostra que para cada real investido, os serviços geram quase 4 vezes o emprego criado na média da economia.

Os dados também mostram claramente que a economia brasileira vem alcançando um estágio de maturidade que caminha para um padrão de

desenvolvimento centrado nas atividades de serviços. Por isso, cada vez mais, os investimentos em serviços tornam-se cruciais para a expansão da economia e para a geração de empregos.

No **Capítulo 3**, o estudo traz uma análise detalhada da carga tributária brasileira, com ênfase na evolução histórica e na distribuição dos impostos entre os setores de atividade econômica. A análise reúne informações do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional que revelam que os serviços contribuem com mais de 58% dos impostos arrecadados no país, sendo 28,3% apenas nas empresas de serviços privados não financeiros.

O **Capítulo 4** avalia a situação atual e desafios de longo prazo do RGPS. Após analisar a estrutura atual de benefícios e de financiamento do sistema, discute-se a situação atual de desequilíbrio entre receitas e despesas e projeta-se as tendências de elevação dos déficits do sistema em razão das mudanças demográficas ocorridas no país nas últimas décadas e que resultarão num aumento constante da dependência etária.

O estudo apresenta a proposta de reforma do modelo de financiamento do RGPS defendida pela CNS no **Capítulo 5**. Os efeitos sobre a economia brasileira e

os setores de atividade são apresentados no **capítulo seguinte**. Além de ter impactos positivos na economia, com a retomada do crescimento e a redução da inflação, a reforma no modelo de financiamento do RGPS propostas pela CNS e as mudanças no sistema tributário decorrente garantem o financiamento equilibrado do Regime Geral de Previdência Social e o aumento da competitividade externa do país.

Ao **final do estudo**, são apresentados as referências bibliográficas e os anexos estatístico e metodológico.



**PARTE I  
OS SERVIÇOS  
NA ECONOMIA  
BRASILEIRA**



## 2. OS SERVIÇOS NO BRASIL

O Anuário de 2024 da Confederação Nacional de Serviços – CNS (2024) – revela que a preponderância dos serviços é uma marca das economias que alcançaram graus mais elevados de complexidade. As estatísticas mundiais mostram que o crescimento vigoroso das economias desenvolvidas está associado ao dinamismo do setor terciário, o qual é formado pelas atividades de prestação de serviços (incluindo o setor público), comerciais e financeiras. Na França e nos Estados Unidos, por exemplo, os setores terciários chegaram a representar mais de 70% do PIB em 2021. Nesses países, enquanto as taxas de crescimento do PIB alcançaram, respectivamente, 3,8% ao ano e 4,0% ao ano entre 2000 e 2021, as taxas de expansão do PIB dos setores terciários aumentaram ao ritmo de 4,1% ao ano e 4,3% ao ano.

A economia brasileira também passou por transformações profundas nas últimas décadas, o que se refletiu em um rearranjo estrutural de sua produção. Uma característica marcante desse processo é o aumento histórico da participação do setor terciário na geração de renda. Segundo as Contas Nacionais do Brasil, feitas pelo IBGE, o setor serviços (incluindo administração pública) respondeu por 69,4% do PIB brasileiro em 2021 (valores a preços básicos). Entre 2000 e 2021, o PIB do setor terciário cresceu 4,4% ao ano, taxa muito próxima às verificadas pelos países

desenvolvidos e maior que a verificada pelo PIB brasileiro, que foi de 4,1% ao ano no período.

Os serviços privados não financeiros, atividades que equivalem ao setor terciário da economia, excluídas aquelas exercidas pelo comércio, pelo setor financeiro e pelo setor público, representaram mais de um terço do PIB brasileiro. Em 2021, as atividades de serviços privados não financeiros chegaram a 35,2% do PIB brasileiro, como ilustra a **Tabela 2.1**. Para se ter uma ideia da importância econômica dos serviços privados não financeiros na geração de renda, basta citar que o PIB do setor, de R\$ 2,718 trilhões, foi maior que a soma das rendas geradas pela agropecuária, extrativa mineral, indústria de transformação e construção civil (R\$ 2,363 trilhão) naquele ano.

A importância dos serviços privados não financeiros também é caracterizada por outros indicadores, como sua participação no emprego e na massa de rendimentos no país. Em 2021, como aponta a **Tabela 2.2**, as atividades do setor envolveram 40,469 milhões de pessoas entre empregados, trabalhadores por conta própria e empregadores. Esse montante representou 38,5% das ocupações na economia brasileira naquele ano.

**Tabela 2.1**  
**PIB da economia brasileira, 2021**

Setores de atividade	PIB	
	R\$ milhão	(%)
Agropecuária	591.085	7,7%
Extrativa mineral	424.867	5,5%
Indústria de Transformação	1.072.839	13,9%
Construção Civil	275.111	3,6%
Comércio	965.702	12,5%
Setor financeiro	447.048	5,8%
Serviço público*	1.218.956	15,8%
Serviços privados não financeiros**	2.718.391	35,2%
<b>Total</b>	<b>7.713.999</b>	<b>100,0%</b>

**Serviços:**  
69,4% do PIB

**Tabela 2.2**  
**PIB dos serviços privados não financeiros\*\*, R\$ milhões, 2021**

Operações	Serviços privados não financeiros	Total da economia brasileira	(%)
Valor adicionado bruto ( PIB )	2.718.391	7.713.999	35,2%
Remunerações	1.053.644	3.534.648	29,8%
Salários	871.017	2.795.014	31,2%
Contribuições sociais efetivas	182.627	639.009	28,6%
Previdência oficial /FGTS	173.157	611.853	28,3%
Previdência privada	9.470	27.156	34,9%
Excedente operacional bruto e rendimento misto	1.626.930	4.078.389	39,9%
Rendimento misto bruto	254.912	701.521	36,3%
Excedente operacional bruto (EOB)	1.372.018	3.376.868	40,6%
Outros impostos sobre a produção (líquidos)	37.817	100.962	37,5%
Valor da produção	4.698.980	16.581.873	28,3%
<b>Pessoas ocupadas</b>	<b>40.469.234</b>	<b>105.065.178</b>	<b>38,5%</b>

Fonte: IBGE (2023). (\*) Inclui educação e saúde públicas; (\*\*) Inclui os serviços privados de educação e saúde.

Em 2021, foram pagos R\$ 871 bilhões em salários no setor, o que representou 31,2% da folha de pagamentos da economia brasileira. Os rendimentos mistos, que incluem a renda de autônomos, trabalhadores por conta própria e microempreendedores individuais, somaram R\$ 255 bilhões, ou 36,3% do rendimento misto auferido pelos brasileiros em 2021.

Segundo informações das Contas Nacionais do IBGE, as contribuições para o INSS e para o FGTS recolhidas pelas empresas de serviços privados não

financeiros alcançaram R\$ 182,6 bilhões em 2021, o que equivaleu a quase 28,6% de toda a arrecadação patronal para a previdência e para o FGTS. As contribuições para a previdência privada somaram R\$ 9,5 bilhões, ou 34,5% de toda arrecadação do sistema privado de previdência naquele ano, que foi de R\$ 27,2 bilhões.

Os serviços privados não financeiros se destacam tanto pelo seu volume de renda, emprego e contribuições sociais como pelo aspecto estratégico de suas

atividades, que englobam os transportes e a logística, os serviços de informação, o turismo, a educação e a saúde. Todos esses setores são fundamentais tanto para a operação da economia como para o bem-estar das famílias brasileiras. Um olhar mais detalhado sobre o emprego e a renda gerados por essas atividades pode ser obtido nas Contas Nacionais do Brasil de 2021, do IBGE. Com base nesses dados, é possível fazer a desagregação das atividades de serviços privados não financeiros em oito grandes segmentos:

❖ **Energia, gás e saneamento:** abrangem as atividades de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, as atividades de transporte e distribuição de gás natural, as operações de tratamento e distribuição de água, as atividades de coleta e tratamento de esgoto e as operações de coleta e tratamento de resíduos sólidos.

❖ **Transporte, armazenagem e correio:** englobam as atividades de transporte de mercadorias e de passageiros (terrestres, aquaviários e aéreos) e serviços de logística, armazenamento e correio.

❖ **Serviços de alojamento e alimentação:** reúnem atividades desenvolvidas em hotéis, pousadas, restaurantes, lanchonetes, cantinas e bares.

❖ **Serviços de informação:** englobam as atividades de telecomunicações, serviços de internet, serviços de processamento de dados, desenvolvimento e distribuição de softwares, empresas de rádio e televisão e agências de notícias.

❖ **Serviços prestados às empresas:** ramo bastante heterogêneo que reúne empresas de limpeza, segurança e vigilância, locação de mão de obra, locação e gestão de bens não imobiliários, consultorias, advocacia, engenharia e arquitetura contabilidade, manutenção, pesquisa e publicidade.

❖ **Atividades imobiliárias:** contemplam os serviços de incorporação, compra, venda, administração, corretagem e aluguel de imóveis.

❖ **Educação e saúde:** contemplam todos os serviços privados de saúde, com exceção de serviços prestados por profissionais autônomos, e as escolas, cursos particulares e treinamento de mão de obra.

❖ **Serviços diversos:** agregam três grandes atividades: (i) artísticas, criativas e de espetáculos; (ii) organizações associativas e outros serviços pessoais; e (iii) serviços domésticos.

A **Tabela 2.3** traz a distribuição do PIB dos serviços privados não financeiros entre esses segmentos. Os dois maiores segmentos entre os serviços privados não financeiros foram os de atividades imobiliárias e de serviços prestados às empresas, cujos PIB alcançaram respectivamente R\$ 699 bilhões e R\$ 599 bilhões em 2021. Somados, os dois setores responderam por 47,8% do PIB dos serviços privados não financeiros e 16,8% do PIB brasileiro, uma participação maior que a da indústria de transformação brasileira, que representou 13,9% do PIB naquele ano. Os serviços de transportes responderam por uma renda de R\$ 304 bilhões (ou 11,2% do PIB de serviços privados não financeiros). Os serviços de informação responderam por 9,7% da renda, com PIB de R\$ 264,5 bilhões em 2021.

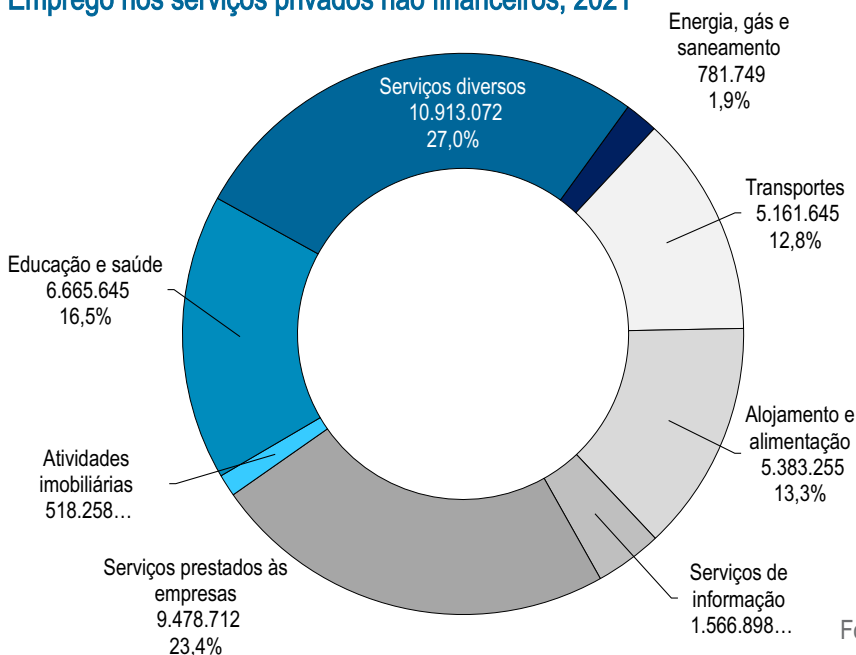
O **Gráfico 2.1** traz a contribuição de cada um desses segmentos para a geração de empregos na economia brasileira em 2021. O segmento de serviços prestados às empresas, que reúne atividades bastante intensivas em mão de obra como segurança, telemarketing e limpeza, ocupou 9,478 milhões de pessoas. Isso representou 23,4% da força de trabalho dos serviços privados não financeiros, ou 9,0% da população ocupado do país nesse ano. Os serviços de alojamento e alimentação ocuparam quase 5,383 milhões de pessoas em 2021, o que equivaleria a 5,1% da força de trabalho brasileira naquele ano.

**Tabela 2.3**  
**PIB nos serviços privados não financeiros, 2021**

Segmentos dos serviços	PIB em R\$ milhão	Participações	
		nos serviços privados não financeiros	no PIB brasileiro
Energia, gás e saneamento	220.982	8,1%	2,9%
Transportes	304.042	11,2%	3,9%
Alojamento e alimentação	137.127	5,0%	1,8%
Serviços de informação	264.531	9,7%	3,4%
Serviços prestados às empresas	598.762	22,0%	7,8%
Atividades imobiliárias	699.465	25,7%	9,1%
Educação e saúde	322.950	11,9%	4,2%
Serviços diversos	170.532	6,3%	2,2%
<b>Serviços privados não financeiros</b>	<b>2.718.391</b>	<b>100,0%</b>	<b>35,2%</b>

Fonte: IBGE (2023).

**Gráfico 2.1**  
**Emprego nos serviços privados não financeiros, 2021**



Fonte: IBGE (2023).

Os dados das Contas Nacionais, da Pesquisa Anual de Serviços e da Pesquisa Industrial Anual, todas do IBGE, permitem avaliar o potencial de geração de emprego e renda dos investimentos em serviços e na indústria. As estatísticas indicam um potencial muito maior no setor de serviços privados não financeiros do que na indústria brasileira ou na média da economia como um todo. Entre 2010 e 2021, o investimento realizado pelos serviços privados não financeiros foi de R\$ 1,650 trilhão. Esse volume de aporte de capital

no setor permitiu uma elevação da ocupação de 10,440 milhões de pessoas ocupadas em 2010 para 13,447 milhões em 2021. A relação foi de 1.822 mil empregos novos para cada R\$ 1 bilhão de investimento. Os dados detalhados dos segmentos de serviços são apresentados na **Tabela 2.4**.

Na média da economia, a razão foi bem menor: apenas 519 empregos novos para cada R\$ 1 bilhão de investimento. No caso da indústria essa relação foi negativa: entre 2010 e 2021, os investimentos

**Tabela 2.4**  
**Multiplicador de emprego dos investimentos,**  
**Postos de trabalho novos por R\$ bilhão de investimento, Brasil**

Setor de atividade	Investimento realizado entre 2010 e 2021 (R\$ bilhão)	Pessoas ocupadas (média do ano)		Empregos por unidade de capital (pessoas/R\$ bilhão)
		2010	2021	
<b>Serviços privados não financeiros*</b>	<b>1.649,898</b>	<b>10.440.382</b>	<b>13.446.730</b>	<b>1.822</b>
Prestados às famílias	68,519	2.170.297	2.611.409	6.438
Informação	505,545	811.253	1.204.328	778
Prestados às empresas	276,934	4.312.054	5.854.779	5.571
Transportes	664,793	2.201.556	2.478.209	416
Atividades imobiliárias	80,433	136.631	293.912	1.955
Serviços de manutenção e reparação	4,626	368.331	407.781	8.527
Outras atividades de serviços	49,048	440.260	596.312	3.182
<b>Indústria</b>	<b>2.401,453</b>	<b>8.020.860</b>	<b>8.070.251</b>	<b>21</b>
Indústria de transformação	2.369,259	7.851.493	7.859.204	3
Indústria extrativa mineral	32,193	169.367	211.047	1.295
<b>Média da economia brasileira</b>	<b>13.037,780</b>	<b>98.305.013</b>	<b>105.065.178</b>	<b>519</b>

Fonte: Estimativas CNS com base em dados do IBGE.

(\*) Não inclui educação e saúde privados.

realizados pelas empresas da indústria de transformação e extrativa mineral somaram R\$ 2,401 trilhões, mas a ocupação nesses setores da economia passou de 8,021 milhões de pessoas ocupadas em 2010 para 8,070 milhões de pessoas em 2021. Isso ocorreu porque os investimentos nas indústrias foram realizados, em boa medida, para economizar mão de obra e não para expandir a produção, enquanto que nos serviços os investimentos foram realizados para expandir a oferta. Portanto, o crescimento do setor de serviços privados não financeiros, com o consequente aumento do capital investido nessas atividades, é condição necessária para o aumento da oferta de postos de trabalho na economia brasileira e a redução do desemprego. Assim, na média da indústria, a razão

foi bem menor: somente 21 empregos novos para cada R\$ 1 bilhão de investimento.

A **Tabela 2.5** reforça essa ideia, ao indicar que o setor de serviços também teve um desempenho melhor em termos de geração de renda. Na média da economia, para cada R\$ 1 bilhão de investimentos foi gerado um adicional de PIB de R\$ 286 milhões, o que equivale a um retorno bruto de 28,6%. No setor de serviços privados não financeiros, o retorno foi de 44,9%. Na indústria, novamente, o retorno foi menor: para cada R\$ 1 bilhão investidos, o adicional de renda gerado foi de apenas R\$ 324 milhões, o que gerou um retorno de 34,2%, taxa que correspondeu a 76% da verificada nos setores de serviços privados não financeiros.

**Tabela 2.5**  
**Multiplicador de renda dos investimentos,**  
**R\$ de renda gerada por R\$ bilhão de investimento, Brasil**

Setor de atividade	Investimento realizado entre 2010 e 2021 (R\$ bilhão)	Valor adicionado (R\$ bilhão)		Renda por unidade de capital (%)
		2010	2021	
<b>Serviços privados não financeiros*</b>	<b>1.649,898</b>	<b>497,910</b>	<b>1.238,123</b>	<b>44,9%</b>
Prestados às famílias	68,519	45,323	113,232	99,1%
Informação	505,545	116,488	231,964	22,8%
Prestados às empresas	276,934	163,857	434,807	97,8%
Transportes	664,793	120,598	279,988	24,0%
Atividades imobiliárias	80,433	15,262	39,619	30,3%
Serviços de manutenção e reparação	4,626	8,585	18,262	209,2%
Outras atividades de serviços	49,048	27,796	120,252	188,5%
<b>Indústria</b>	<b>2.401,453</b>	<b>594,224</b>	<b>1.608,240</b>	<b>42,2%</b>
Indústria de transformação	2.369,259	540,690	1.350,997	34,2%
Indústria extrativa mineral	32,193	53,534	257,244	632,8%
<b>Média da economia brasileira</b>	<b>13.037,780</b>	<b>3.885,847</b>	<b>7.609,597</b>	<b>28,6%</b>

Fonte: Estimativas CNS com base em dados do IBGE.

(\*) Não inclui educação e saúde privados.



PARTE II

DISTORÇÕES NO  
SISTEMA TRIBUTÁRIO  
BRASILEIRO E O  
DESAFIO DO  
FINANCIAMENTO DA  
PREVIDÊNCIA



# 3. DISTORÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

## 3.1 EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

É consenso na sociedade que o sistema tributário brasileiro necessita de aperfeiçoamentos e simplificações. Uma breve análise da trajetória do atual modelo, bem como das estatísticas mais recentes, ajuda a entender a complexidade da situação atual e as dificuldades para sua superação.

A reforma tributária empreendida na década de 1960 criou um sistema moderno para os padrões da época, ainda que bastante centralizado no governo federal e pouco equânime, pois priorizou a tributação sobre o valor agregado, um tipo de imposto que recai sobre o consumo e a produção de bens e serviços. A carga tributária atingiu 25% do PIB após a reforma, e continuou nesse patamar ao longo da década de 1970 e da primeira metade dos anos 1980. Na segunda metade dos anos 1980, após o Plano Cruzado, a carga tributária passou a oscilar bastante em torno de uma média de 24% do PIB. Em decorrência do Plano Collor, a carga tributária atingiu o recorde de 29,6% em 1990, para, em seguida, voltar aos níveis de fins da década de 1980.

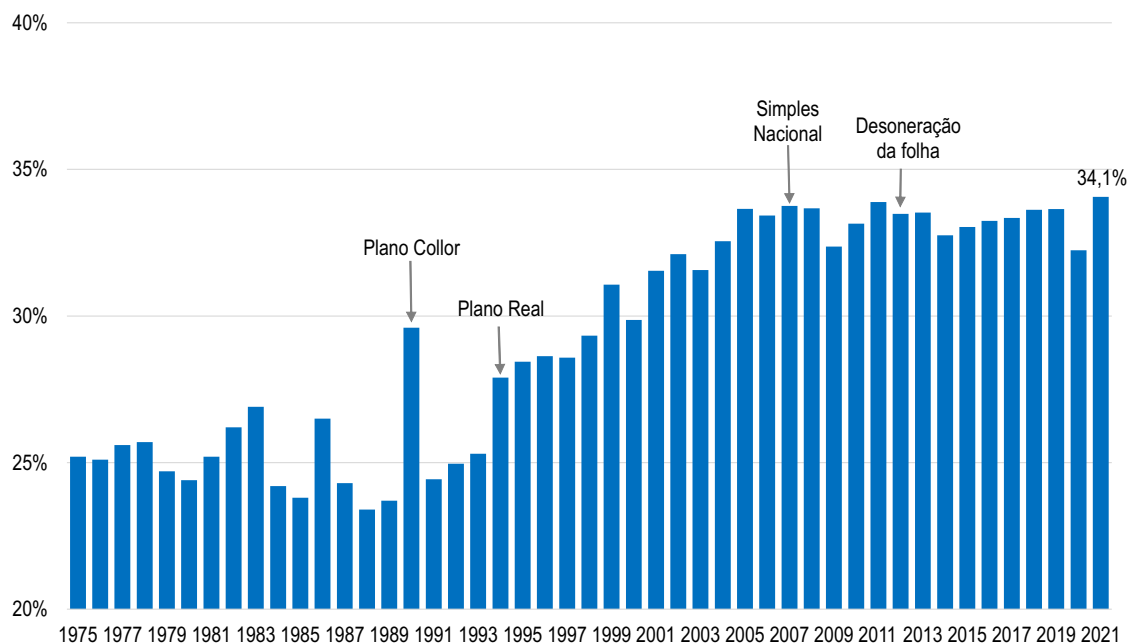
Após o Plano Real, em 1994, a carga tributária voltou a crescer de forma sistemática, passando de 25,3% do PIB em 1993 para 31,1% do PIB em 1999, o que representou um acréscimo de quase 6 pontos

percentuais do PIB na arrecadação bruta dos governos. Nos anos 2000, a carga tributária continuou se elevando, porém em ritmo menor, até atingir 33,8% do PIB em 2007. Após esse período, a carga tributária flutuou em torno da média de 33,0% do PIB. A carga tributária recorde foi atingida em 2011: 33,9% do PIB.

O **Gráfico 3.1** ilustra a evolução da carga tributária brasileira como proporção do PIB no período de 1972 a 2020, segundo informações do IBGE. A Tabela A.1 (no Anexo Estatístico) traz a distribuição da carga por tipo de tributo para um período mais recente – 2010 a 2021.

A tributação sobre bens e serviços, que variou entre 40% e 45% da receita total nos anos 1980, chegou a 50% na década de 1990, alcançando 13% do PIB do país. Esse aumento decorreu, sobretudo, do crescimento de arrecadação dos seguintes tributos e contribuições: a Cofins, o PIS/PASEP, o ISS e o ICMS; todos tiveram alíquotas aumentadas ao longo do período. Quanto aos tributos incidentes sobre a renda, a participação média na receita total arrecadada foi de 17,5%, nos anos 1980, e de 18,3%, nos anos 1990. Com relação ao PIB, esse tipo de tributo foi de 4%, em média, nos anos 1980 e de 5%, nos anos 1990 – ver Giambiagi e Além (1999). Outra característica da carga tributária nos anos 1980 e 1990 é a baixa participação da tributação sobre o patrimônio no total da arrecadação. Em média, a participação desses

**Gráfico 3.1**  
Carga tributária brasileira, em % do PIB



Fonte: IBGE e Secretaria da Receita Federal.

tributos na arrecadação total foi de 1,3%, nos anos 1980, e de 1,8%, nos anos 1990.

Em meados dos anos 2000, uma série de mudanças na área tributária alterou essa composição. A participação dos impostos sobre bens e serviços no total da carga tributária, que alcançou 54,1% em 2005, passou a cair a partir de então em razão de reduções de IPI e de PIS e Confins – a participação desses três tributos no total da arrecadação caiu mais de 8 pontos percentuais entre 2005 e 2017. Também contribuiu para essa evolução a criação do Simples Nacional por meio da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Simples Nacional, ao estimular a formalização de empresas e das relações trabalhistas, contribuiu em larga medida para a expansão da participação dos impostos sobre a renda e a propriedade no total da arrecadação de impostos e contribuições. Entre 2005 e 2021, essa participação aumentou quase 4 pontos percentuais, passando de 41,7% para 45,6%. A participação dos impostos sobre propriedade (IPTU, ITR, IOF, IPVA, ITCD e ITBI) também cresceu de 4% em 2005 para 7,8% do total em 2020.

Vale observar que as mudanças ocorridas em meados dos anos 2000 também impactaram de forma expressiva a distribuição da arrecadação de impostos e contribuições por esfera de governo. A trajetória ascendente da carga tributária até 2007, ano em que a participação da arrecadação bruta de impostos e contribuições atingiu 33,8% do PIB, foi acompanhada da elevação da participação da esfera federal na arrecadação. Naquele ano, a carga tributária bruta federal também atingiu seu máximo, que foi de 23,7% do PIB brasileiro. Entre 2000 e 2007, a carga tributária bruta federal aumentou em 3,3 pontos percentuais do PIB, ao passo que as cargas estadual e municipal ficaram estáveis em termos de participação no PIB.

Quando a carga tributária bruta se estabilizou e houve até uma redução da carga tributária da esfera federal. Entre 2010 e 2020, a carga tributária bruta da esfera federal caiu 1,7 ponto percentual do PIB, chegando a 20,6% do PIB em 2020. A carga tributária bruta dos estados, ao contrário, cresceu 0,4 ponto percentual do PIB nesse período e a carga tributária dos municípios cresceu outros 0,4 ponto percentual do PIB entre 2010 e 2020.

No ano de 2021, a carga tributária brasileira voltou a crescer, alcançando 34,1% do PIB. Além de ser um recorde histórico da carga tributária bruta do país, também foi recorde da carga tributária da União, com nível de 22,7% do PIB brasileiro sendo destinados aos cofres do Tesouro Nacional. Esse movimento foi causado essencialmente pelo crescimento da arrecadação da União de 23,6% entre 2020 e 2021 contra uma expansão de apenas 16,9% do PIB a preços de mercado em termos nominais.

### 3.2 DECOMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA POR PRODUTO E SETOR DE ATIVIDADE

Para avaliar a incidência dos impostos e contribuições nos bens e serviços produzidos e consumidos no país, é feita a decomposição da carga tributária por setor de atividade econômica. Essa decomposição leva em consideração todos os impostos sobre consumo, produção, renda e propriedade por todas as pessoas jurídicas. Também são considerados tanto os impostos pagos pelos consumidores ou nas exportações quanto aqueles recolhidos por pessoas físicas sobre sua renda e propriedade. Com base nas estimativas de arrecadação, é calculado o peso dos impostos e contribuições no valor da produção das mercadorias e serviços, uma abordagem que permite verificar o quanto de imposto há em cada bem e serviço produzi-

do no país. O Anexo Metodológico traz a metodologia empregada nessas decomposições, com o detalhamento das bases de dados e premissas empregadas neste estudo. As estimativas foram feitas para o ano 2020, pois há informações detalhadas por tipo de mercadoria e serviços e por setor de atividade tanto na Secretaria da Receita Federal quanto nas Contas Nacionais do Brasil, do IBGE.

A **Tabela 3.1** traz a decomposição por tipo de imposto e contribuição e por tipo de mercadoria e serviço. Em 2021, foram arrecadados R\$ 26,451 bilhões com o consumo, a produção ou o comércio exterior de bens agrícolas, da pecuária, da pesca e florestais produzidos no país ou importados. A maior parte dessa arrecadação veio do ICMS (R\$ 14,155 bilhões). A arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade alcançou R\$ 31,274 bilhões nesse ano, com destaque para as contribuições que integram o orçamento da seguridade social (R\$ 10,814 bilhões) e dos impostos federais sobre renda e propriedade (R\$ 17,246 bilhões).

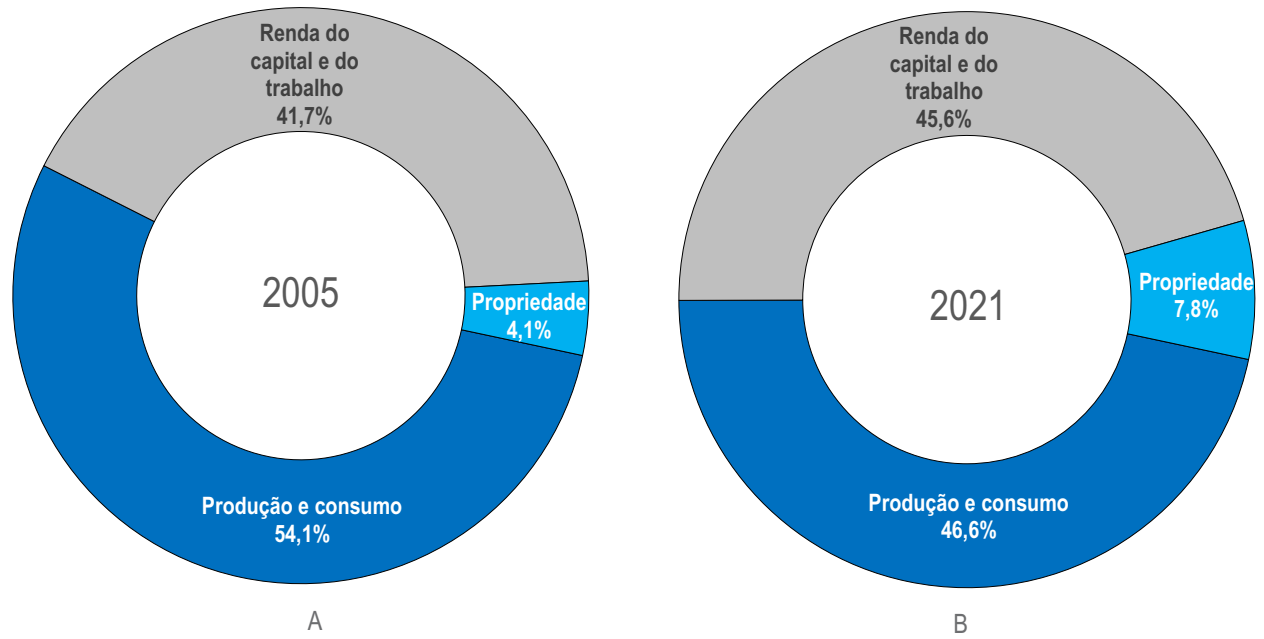
O consumo, a produção ou o comércio exterior de bens da extração mineral – carvão, petróleo, gás, minerais metálicos e minerais não metálicos – arrecadaram R\$ 10,764 bilhões aos cofres das três esferas de governo em 2021. A tributação sobre a

**Tabela 3.1**  
Carga tributária bruta, por tipo de imposto e contribuição e por tipo de bens e serviços, em R\$ milhão, 2021

	Agropecuária	Mineração	Manufaturas	Construção	Comércio	Serviços financeiros	Serviços públicos	Serviços privados não financeiros	Total de mercadorias e serviços
<b>Impostos ligados a produção e a importação (A)</b>	<b>26.451</b>	<b>10.764</b>	<b>850.084</b>	<b>44.215</b>	<b>18.626</b>	<b>109.258</b>	<b>174</b>	<b>349.489</b>	<b>1.409.061</b>
ICMS	14.155	1.816	481.894	-	-	-	-	154.597	652.462
IPI	-	-	70.414	-	-	-	-	-	70.414
Imposto sobre Importação	372	55	61.433	-	-	-	-	16	61.876
Outros específicos <sup>1</sup>	7.447	4.796	198.638	40.324	3.217	103.117	-	155.852	513.391
Outros impostos sobre a produção	4.477	4.097	37.705	3.891	15.409	6.141	174	39.024	110.918
<b>Impostos sobre Renda e Propriedade (B)</b>	<b>31.274</b>	<b>29.564</b>	<b>228.351</b>	<b>47.356</b>	<b>189.458</b>	<b>269.485</b>	<b>249.941</b>	<b>480.721</b>	<b>1.526.150</b>
IPTU	2	54	658	96	4.389	430	304	48.804	54.737
IPVA	20	1.148	3.064	40	38	218	2.600	45.855	52.982
Demais (ITR)	17.246	-	-	-	-	-	-	-	17.246
Imposto de renda	2.101	14.219	89.353	18.365	55.803	188.689	59.916	157.305	585.751
CSLL	1.091	6.077	19.721	3.339	17.829	33.027	1.571	29.815	112.469
Previdência oficial e FGTS	10.814	8.065	115.555	25.517	111.400	47.121	185.550	198.942	702.965
<b>Carga tributária total (A) + (B)</b>	<b>57.725</b>	<b>40.328</b>	<b>1.078.435</b>	<b>91.571</b>	<b>208.084</b>	<b>378.743</b>	<b>250.115</b>	<b>830.210</b>	<b>2.935.211</b>

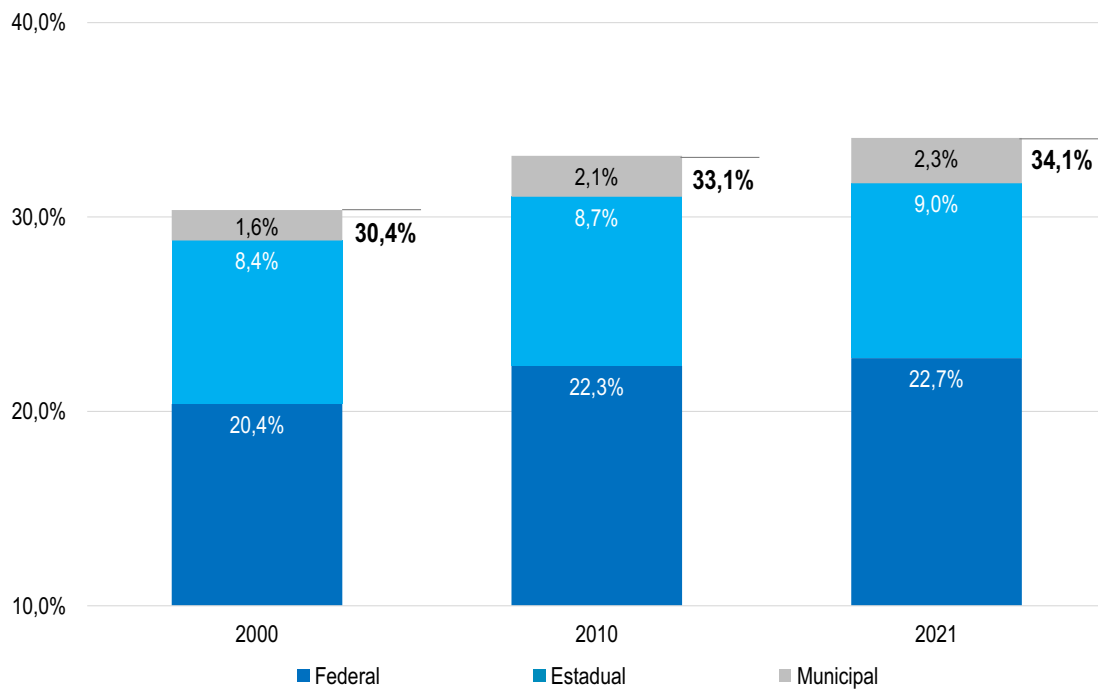
Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

**Gráfico 3.2**  
Distribuição da carga tributária por tipo de imposto e contribuição



Fonte: Secretaria da Receita Federal.

**Gráfico 3.3**  
Distribuição da carga tributária por esfera de governo



Fonte: Secretaria da Receita Federal.

renda a propriedade foi de R\$ 29,564 bilhões. Nesse caso, quase que a totalidade da arrecadação foi direcionada ao governo federal (R\$ 28,362 bilhões).

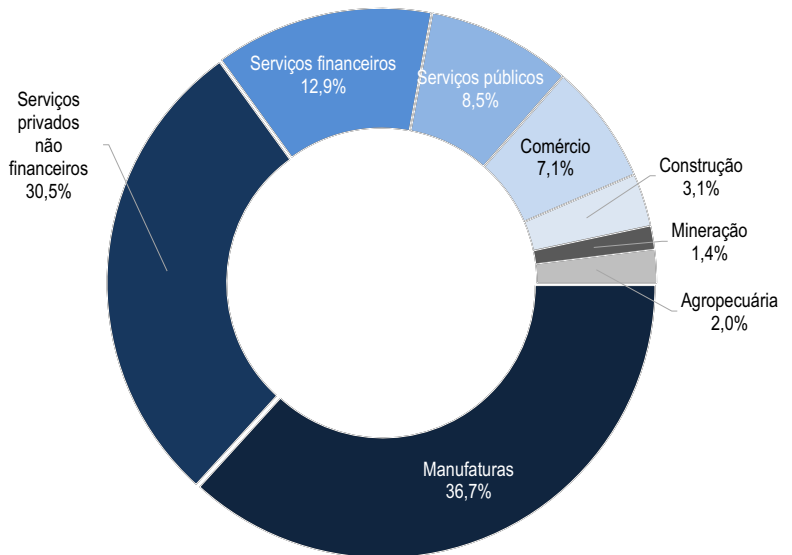
Somados os dois valores, a arrecadação com bens primários (agropecuária e bens minerais) respondeu por apenas 3,4% da carga tributária bruta do país, como ilustra o **Gráfico 3.4** que traz a distribuição dos impostos e contribuições por tipo de bem ou serviço em 2021.

A maior parte dos impostos sobre consumo, produção ou comércio exterior de bens e serviços vem dos bens manufaturados. Em 2021, as manufaturas recolheram R\$ 850,1 bilhões, o que equivaleu a 29,0% da carga tributária bruta do país. A maior parte dessa arrecadação foi de impostos estaduais: o ICMS incidente sobre bens manufaturados arrecadou R\$ 481,9 bilhões. Na esfera federal, vale destacar os outros impostos específicos, com arrecadação de R\$ 198,6 bilhões, o IPI, cuja arrecadação foi de R\$ 70,4 bilhões, e os impostos sobre comércio exterior, no valor de R\$ 61,4 bilhões. A tributação sobre a renda e a propriedade no setor manufatureiro alcançou R\$ 228,4 bilhões em 2021, com destaque para as contribuições para a previdência e o FGTS, no valor de R\$ 115,6 bilhões.

Os serviços privados não financeiros arrecadaram R\$ 830,2 bilhões em 2021, o que representou 30,5% da arrecadação total do país. Em razão da elevada intensidade no uso de mão de obra, pesaram as arrecadações ao orçamento da seguridade social, no valor R\$ 198,9 bilhões. Também foi grande a tributação de ICMS (R\$ 154,6 bilhões) devido às elevadas alíquotas incidentes sobre serviços de telecomunicações e de distribuição de energia elétrica.

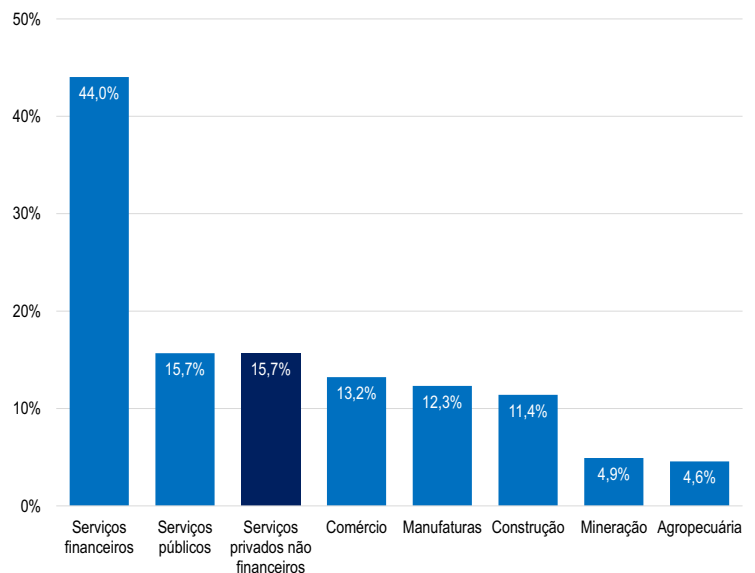
O **Gráfico 3.5** traz as estimativas do peso da carga tributária bruta sobre o valor das mercadorias e serviços. Essa estimativa é feita

**Gráfico 3.4**  
Carga tributária bruta, por tipo de bens e serviços, participação (%) no total da arrecadação, 2021



Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

**Gráfico 3.5**  
Carga tributária bruta, por tipo de bens e serviços e peso relativo no valor de oferta, 2021



Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

Tabela 3.2

Carga tributária bruta, por tipo de imposto e contribuição e por tipo de serviço privado não financeiro, em R\$ milhão, 2021

	Energia, gás e saneamento	Transportes	Alojamento e alimentação	Serviços de informação	Serviços prestados às empresas	Atividades imobiliárias	Educação e saúde	Outros serviços	Serviços privados não financeiros
<b>Impostos ligados a produção e a importação (A)</b>	<b>94.565</b>	<b>44.489</b>	<b>37.160</b>	<b>68.980</b>	<b>69.985</b>	<b>1.803</b>	<b>17.568</b>	<b>14.939</b>	<b>349.489</b>
ICMS	72.373	12.484	27.781	41.959	-	-	-	-	154.597
IPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Imposto sobre Importação	-	-	-	14	-	-	-	2	16
Outros específicos <sup>1</sup>	17.384	25.021	7.466	20.467	59.120	1.222	11.633	13.539	155.852
Outros impostos sobre a produção	4.808	6.984	1.913	6.540	10.865	581	5.935	1.398	39.024
<b>Impostos sobre Renda e Propriedade (B)</b>	<b>38.276</b>	<b>100.102</b>	<b>16.123</b>	<b>60.737</b>	<b>118.133</b>	<b>55.518</b>	<b>70.231</b>	<b>21.603</b>	<b>480.721</b>
IPTU	97	489	535	494	1.205	44.559	742	683	48.804
IPVA	4	42.411	51	265	809	27	889	1.398	45.855
Demais (ITR)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Imposto de renda	20.103	18.884	3.064	30.300	39.454	5.756	31.565	8.178	157.305
CSLL	7.242	4.684	484	3.813	8.728	2.860	1.648	357	29.815
Previdência oficial e FGTS	10.830	33.632	11.989	25.865	67.936	2.315	35.386	10.988	198.942
<b>Carga tributária total (A) + (B)</b>	<b>132.841</b>	<b>144.591</b>	<b>53.283</b>	<b>129.717</b>	<b>188.118</b>	<b>57.321</b>	<b>87.799</b>	<b>36.542</b>	<b>830.210</b>

Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

tomando por base a razão entre o valor arrecadado por cada tipo de mercadoria e serviço e o valor da oferta desses bens na economia brasileira em 2021. Nota-se que os serviços financeiros apresentam a maior participação da carga tributária sobre a produção do setor: 44,0%. Isso se deve ao fato de esses serviços concentrarem toda arrecadação de IOF e do imposto de renda retido na fonte sobre aplicações financeiras. Em segundo e terceiro lugares no ranking dos bens e serviços com maior peso da carga tributária sobre o preço final, estão os serviços públicos e os serviços privados não financeiros, com cargas de 15,7%. Comércio e indústria de transformação contribuíram com respectivamente 13,2% e 12,3% do preço final.

A **Tabela 3.2** traz a distribuição dos impostos e contribuições por segmentos dos serviços privados não financeiros. Nela são destacados os serviços prestados pelos oito segmentos de atividade descritos na seção anterior. Os serviços prestados às empresas responderam pela maior parte da carga tributária dos serviços privados não financeiros em 2021: R\$ 188,1 bilhões, ou 22,7% do total (**Gráfico 3.6**). Os serviços de transportes, devido às elevadas incidências de ICMS sobre combustíveis, da CIDE e das contribui-

ções sociais sobre a folha de pagamentos, responderam pela segunda maior parcela: 17,4% dos impostos de contribuições arrecadados nos serviços privados não financeiros. Os serviços de informação, devido à elevada tributação de ICMS sobre as telecomunicações e às contribuições sociais do segmento de Tecnologia da Informação, responderam pela terceira maior parcela da arrecadação: R\$ 132,8 bilhões, ou 16,0% do total arrecadado pelos serviços privados não financeiros.

Como apontado no **Gráfico 3.7**, que traz as estimativas do peso dos impostos e contribuições sobre o valor dos serviços em 2021, nota-se que as maiores cargas tributárias relativas foram as pagas pelos segmentos de serviços de informação (20,7%), serviços de transportes (20,6%) e serviços de energia, gás e saneamento (19,9%).

### 3.3 DISTORÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

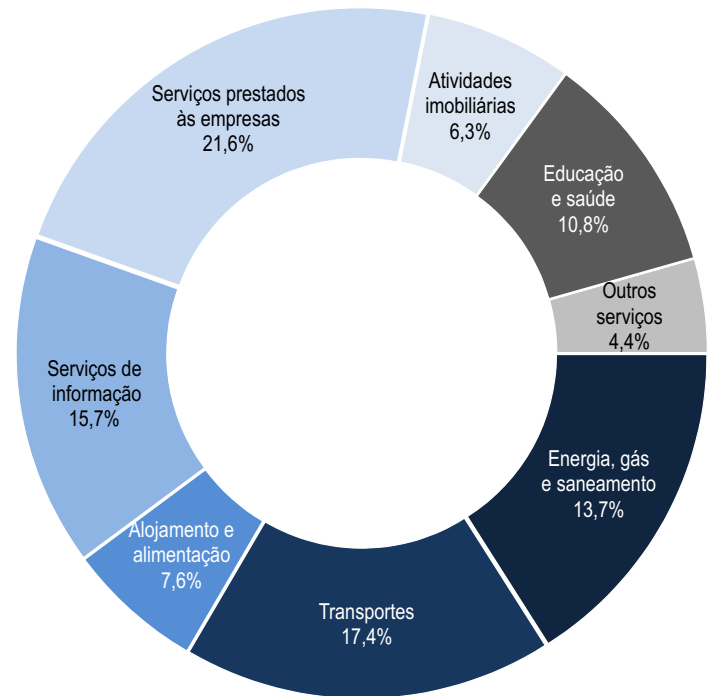
A decomposição da carga tributária por categoria de impostos e setores de atividade apresentada na seção anterior permite avaliar, por fim, as distorções do sistema tributário atual. Alguns setores da economia são fortemente tributados na produção e no consumo,

enquanto que outros são onerados de forma mais intensa na renda e no trabalho. Essas incidências setoriais distintas alteram os preços relativos na economia, incentivando ou não as atividades e alterando os padrões tecnológicos e de consumo na economia brasileira.

Do ponto de vista da produção e consumo, claramente os serviços financeiros e a indústria manufatureira são afetados de forma mais intensa que a média da economia. Como ilustra o Gráfico 3.8, a carga de impostos sobre produção e consumo no valor total da oferta dos serviços financeiros alcançou 12,7% em 2021, contra um percentual de 6,7% na média da economia brasileira. No caso da indústria manufatureira, a carga com impostos sobre produção e consumo alcançou 9,7% do valor total da oferta dessas mercadorias.

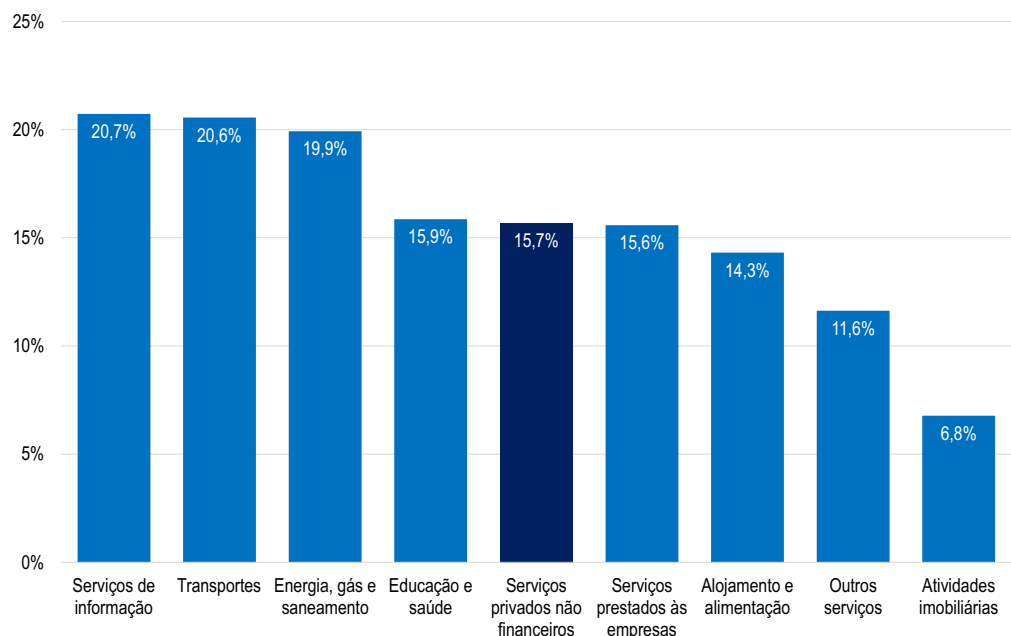
Os serviços privados não financeiros registraram carga próxima à média nacional, mas bastante superior às cargas sobre produção e consumo do comércio, construção, mineração e agropecuária. Neste caso, pesaram as cargas tributárias de ICMS sobre energia, gás e saneamento, de CIDE sobre combustíveis sobre o setor de transportes e de ISS sobre os serviços de informação e serviços prestados às empresas.

**Gráfico 3.6**  
Carga tributária bruta, por tipo de serviços privados não financeiros, participação (%) no total da arrecadação, 2021



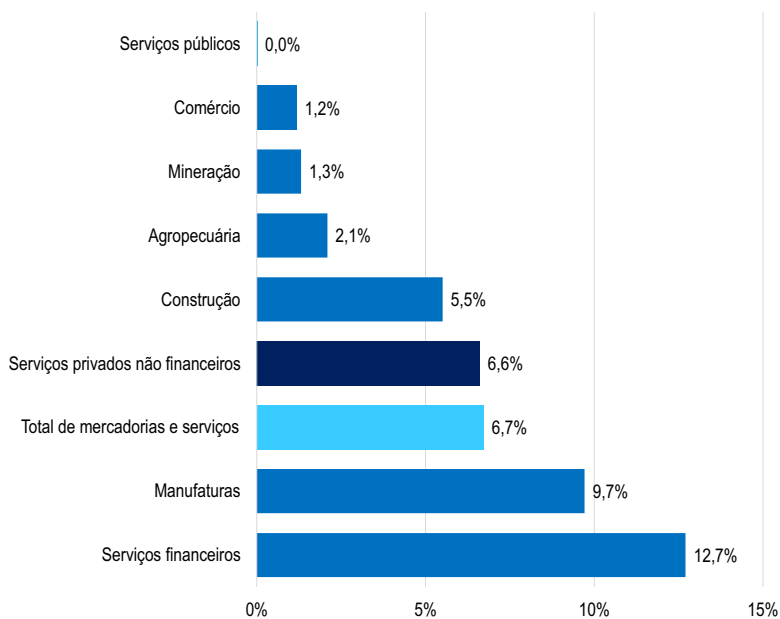
Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

**Gráfico 3.7**  
Carga tributária bruta, por tipo de serviços privados não financeiros, peso relativo no valor de oferta, 2021



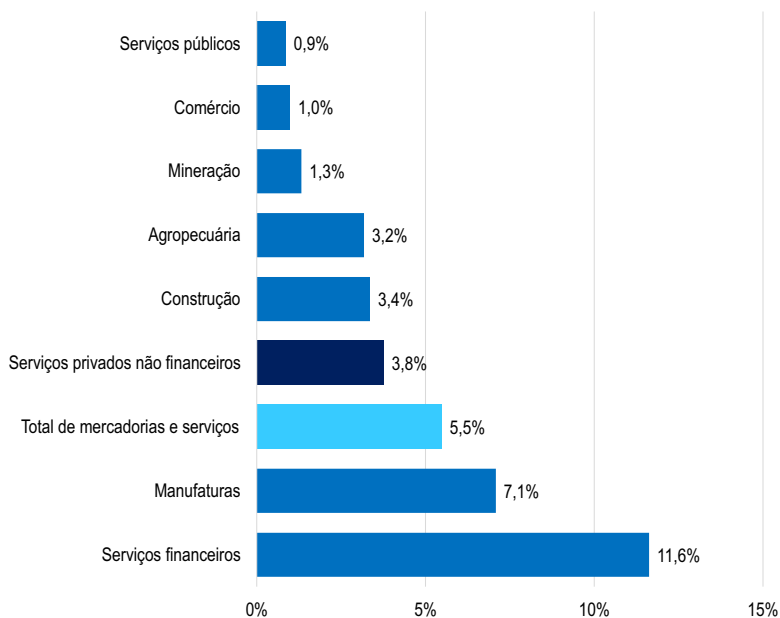
Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

**Gráfico 3.8**  
Carga tributária bruta sobre produção e consumo, por setor de atividade, peso relativo no valor de oferta, 2021



Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

**Gráfico 3.9**  
Carga tributária bruta sobre a mão de obra por setor de atividade, peso relativo no valor de oferta, 2021



Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

Essa distorção tributária, contudo, já foi trabalhada na reforma tributária da Emenda Constitucional 132 aprovada pelo Congresso Nacional em 20 de dezembro 2023. A reforma tratou a tributação sobre consumo e estabeleceu a substituição de cinco impostos por um Imposto sobre Valor Adicionado dual. No lugar do PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS, haverá o IVA Dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), cuja arrecadação será destinada à União e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja arrecadação será destinada a estados e municípios.

Os dois novos impostos tem incidência ampla sobre todas as atividades econômicas com bens e serviços, tangíveis ou intangíveis, inclusive importação e economia digital. Contudo, as operações e exportação não estarão sujeitas ao IVA. Outro avanço é que o IVA não comporá a sua própria base de cálculo. A emenda estabeleceu um prazo longo de transição entre 2026 e 2033. Durante a transição com substituição gradativa dos antigos impostos pelo IVA. Nesse período, o ICMS, o ISS, o PIS e a COFINS não integrarão a base de cálculo da CBS e do IBS, e vice-versa. Na tributação do IVA prevalecerá o princípio do destino com aplicação de alíquotas conforme o estado e o município de destino dos bens e serviços.

O IVA também estabelece uma regra plena de não cumulatividade, na medida em que haverá pelo direito a crédito do IVA incidente na aquisição de bens e serviços, inclusive direitos, exceto para uso e consumo pessoal. O crédito será adquirido independentemente do efetivo pagamento do IVA pelo fornecedor e haverá ressarcimentos de créditos acumulados. As Leis Complementares disciplinarão o prazo máximo para ressarcimento em espécie de créditos acumulados.

As alíquotas do IVA serão reduzidas apenas para um conjunto de bens e serviços. A Cesta Básica Nacional de Alimentos terá redução a zero das alíquotas da CBS e IBS. Os serviços de educação, os produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura, os

serviços de transporte público coletivo, os dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência, os bens e serviços de produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais e atividades desportivas terão redução de 60%.

Atualmente há uma Lei Complementar à EC 132 em tramitação que estabelece outras reduções, entre elas a redução em 30% das alíquotas do segmento de serviços profissionais regulamentadas e fiscalizadas por Conselhos. Também estão em discussão as reduções de 60% das alíquotas para os seguintes bens e serviços: bens e serviços relacionados à soberania e segurança nacional, segurança da informação e segurança cibernética; e operações relacionadas a projetos de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. No caso de compras públicas, também estarão reduzidas a zero as alíquotas de: dispositivos médicos, dispositivos de acessibilidade, medicamentos, composições enterais e parenterais e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual. Os serviços prestados por instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICT) sem fins lucrativos também terão alíquota zero. Os automóveis adquiridos por pessoas com deficiência e pessoas com transtorno do espectro autista ou por taxistas também terão alíquota zero.

A despeito da grande variedade de alíquotas possíveis, parece claro que haverá uma maior uniformidade em relação à situação atual, o que contribuirá para a redução das distorções da tributação sobre consumo. Contudo, a alíquota média deverá resultar maior para a maioria dos serviços prestados na economia.

De outro lado, contudo, a tributação sobre a folha de pagamentos pesa de forma desproporcional nos setores intensivos em mão de obra, com destaque para os serviços públicos, o comércio e os serviços privados não financeiros. Como ilustra o **Gráfico 3.9**, as contribuições para a previdência e o FGTS tiveram incidência sobre o valor da oferta muito mais elevada nesses setores do que na média da economia. Essa distorção impactou nas escolhas tecnológicas e institucionais das empresas desses setores no Brasil. De um lado, essa distorção da tributação sobre a folha

de pagamentos induziu a adoção de tecnologias poupadoras de mão de obra, com elevado grau de automação, sobretudo nos setores financeiro e comercial (supermercados e hipermercados e comércio eletrônico). De outro, a distorção explica o grau de informalidade dos negócios relativamente maior nas atividades intensivas em mão de obra como os serviços prestados às famílias, a construção civil, o comércio ambulante e a agricultura.

O **Gráfico 3.10** detalha a incidência dessas contribuições nos segmentos dos serviços privados não financeiros em 2021. Os segmentos de educação e saúde privados, serviços prestados às empresas, transportes e serviços de informação arcam com cargas sobre a folha de pagamentos muito superiores às da média nacional. Nesses casos, com exceção dos transportes, a informalidade é menos frequente, mas o impacto elevado sobre os custos coma mão de obra tem afetado de forma intensa as escolhas por rotas tecnológicas poupadoras de mão de obra.

Ressalta-se, por fim, a necessidade de complementar a reforma tributária brasileira levada a cabo os últimos anos com uma revisão profunda da tributação sobre a mão de obra. Essa revisão, na qual se insere a proposta da Confederação Nacional de Serviços que será apresentada mais adiante, permitirá eliminar as distorções do sistema atual mencionadas acima, incentivando a formalização do trabalho e a criação de empregos nos setores intensivos em mão de obra da economia brasileira, com impactos positivos sobre o consumo e a renda.

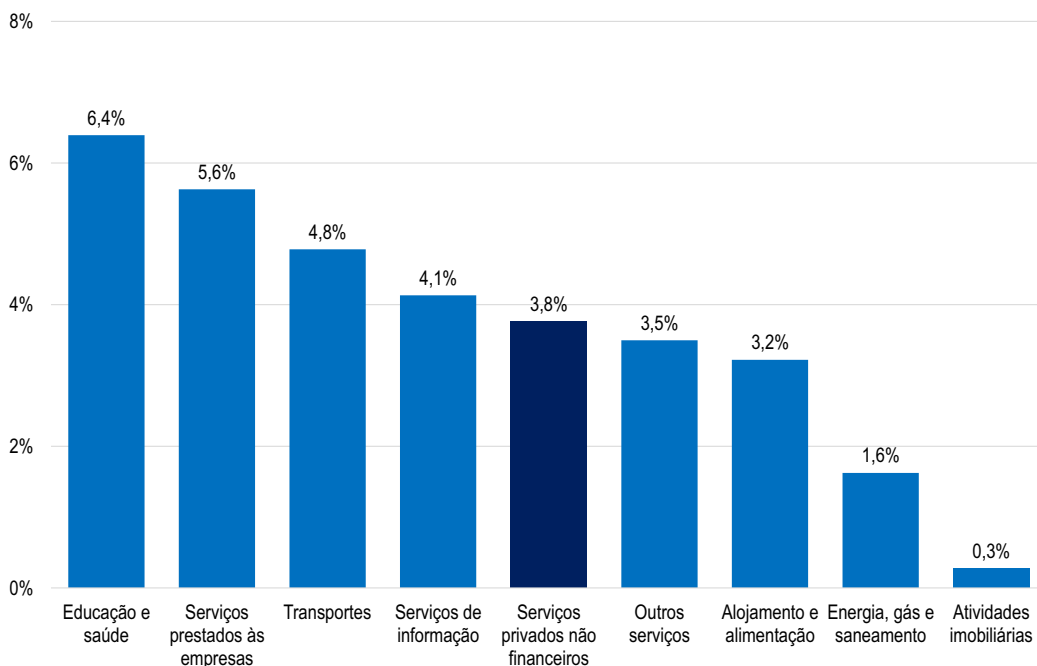
### 3.4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE DESONERAÇÃO DA FOLHA

Nos últimos anos, o Brasil já vem adotando medidas e políticas em linha com a redução e tributação sobre o trabalho. Esse conjunto de experiências foi chamado de políticas de desoneração da folha. A seguir é traçado um breve histórico dessas políticas.

Criada pela Medida Provisória n. 540, de 2 de agosto de 2011, que foi convertida na Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a desoneração da folha reduziu a carga tributária com a contribuição patronal à previ-

**Gráfico 3.10**

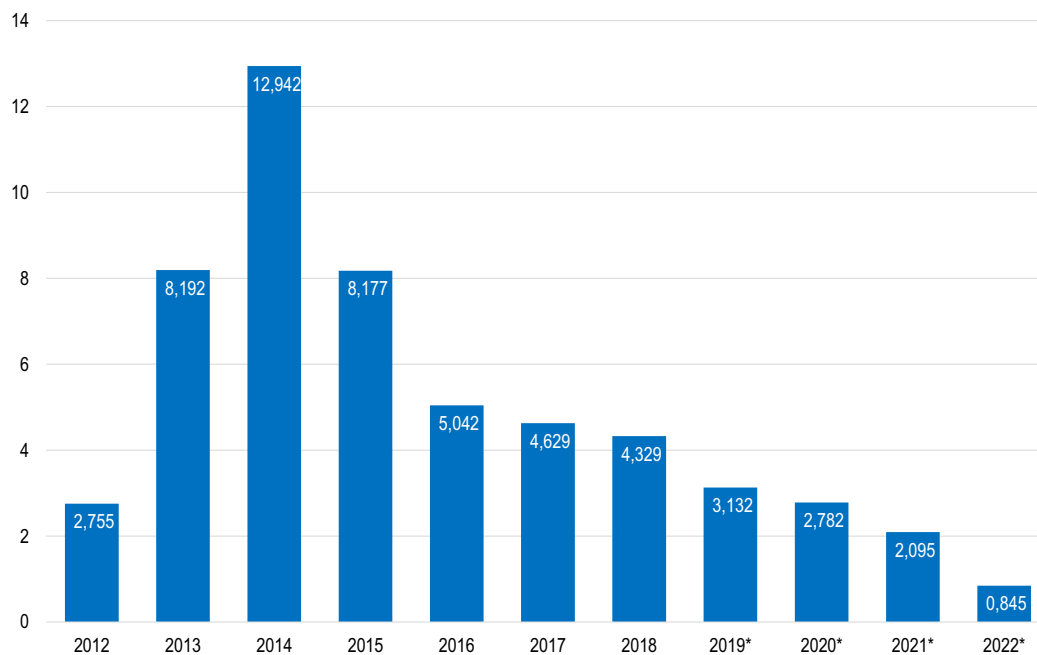
**Carga tributária bruta sobre a mão de obra por segmento dos serviços privados não financeiros, peso relativo no valor de oferta, 2021**



Fonte: Estimativas próprias com base em dados do IBGE e da Secretaria da Receita Federal.

**Gráfico 3.11**

**Número de vínculos com benefícios da desoneração da folha**



Fonte: Secretaria da Receita Federal. (\*) com base em informações de remuneração média.

dência para uma série de atividades econômicas. A política de desoneração consistiu na substituição da contribuição previdenciária patronal (CPP), de 20% sobre a folha de pagamentos, por uma contribuição equivalente a 1% ou 2% sobre o faturamento bruto com as vendas – um adicional de PIS e Confins. A regra se aplicou a uma lista de produtos industriais e de serviços definida na referida lei, que já foi atualizada inúmeras vezes desde então, com a inclusão e exclusão de segmentos de atividade econômica. Além de reduzir os custos de produção das empresas, pressionadas pelo forte aumento dos salários, a política tinha por objetivos a formalização e a criação de novos postos de trabalho, com vistas a sustentar a expansão do emprego no país.

Segundo informações da Secretaria da Receita Federal (2017), no auge do funcionamento da desoneração que ocorreu em meados de 2015, cerca de 85 mil empresas chegaram a se beneficiar com essa política, abrangendo 12,9 milhões de vínculos empregatícios na média daquele ano – o que equivalia a mais de ¼ dos trabalhadores com carteira assinada no país em 2015. O **Gráfico 3.11** traz a evolução do número de vínculos beneficiados com a desoneração da folha. Os dados de 2019 a 2022 são estimados com base na evolução dos salários médios dos setores beneficiados, conforme dados do IBGE, e dos gastos tributários com a política de desoneração, a qual é apurada pela Receita Federal.

A política de fato reduziu o custo laboral das empresas beneficiadas, mas à custa de uma renúncia fiscal elevada. Estimativas feitas pela Secretaria da Receita Federal (2017) indicam que a renúncia fiscal alcançou R\$ 25,199 bilhões em 2015, ano em que um número maior de beneficiários foi atendido. Isso equivaliu a aproximadamente 0,5% do PIB brasileiro naquele ano, ou quase 1,3% da carga tributária brasileira observada em 2015. Em 2017, mesmo com a gradativa redução dos setores econômicos beneficiados, o valor das desonerações se aproximou de R\$ 14 bilhões (ou 0,3% do PIB). O **Gráfico 3.12** traz a evolução da renúncia fiscal (gastos tributários) com a desoneração da folha calculados pela Receita Federal.

Além de constituir uma renúncia fiscal, com um custo elevado para o Tesouro Nacional e com alternativas de alocações bem mais vantajosas do ponto de vista de geração de emprego e renda, deve-se ter em

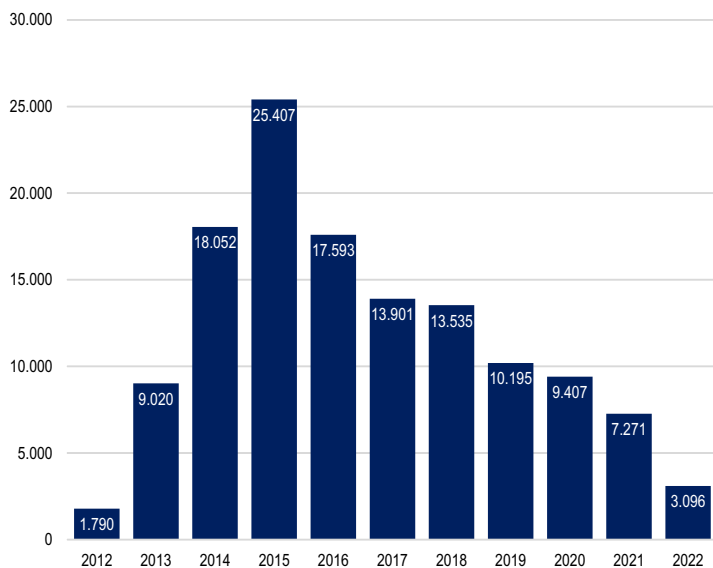
mente que nem todas as empresas do país tiveram esse benefício. As pequenas empresas dos setores contemplados que são optantes do Simples Nacional não tiveram esses benefícios. As pequenas e médias empresas com participação pequena da folha de pagamentos no faturamento chegaram a ter prejuízo – no caso dos setores que passaram a contribuir com 2% do faturamento, há prejuízo quando a folha de pagamentos é inferior a 10% do faturamento. O setor informal da economia, por outro lado, continuou sem contribuir com o orçamento da seguridade social.

Outro aspecto que chama a atenção é o fato de a desoneração ter beneficiado mais a alguns setores de atividade econômica do que outros. Conforme aponta o **Gráfico 3.13**, o maior beneficiado em termos absolutos no ano de 2020 foram os serviços privados não financeiros, que receberam R\$ 1,347 bilhão de subsídios com a desoneração da folha. Isso representou 43,5% do total das renúncias fiscais com a desoneração da folha naquele ano. A indústria de transformação também recebeu valores elevados, de R\$ 1,004 bilhão, ou 32,4% do total e a construção civil ficou com R\$ 745 milhões de subsídios (24,1% do total).

Contudo, um aspecto importante é que as desonerações impactaram de forma distinta as empresas dos diversos setores da economia. Em 2020, a desoneração da folha de trabalho representou uma redução de apenas 0,2% da despesa total com contribuições previdenciárias realizadas na economia como um todo e menos de 0,03% do custo total com a mão de obra.<sup>1</sup> A relação é bastante desigual entre os setores de atividade econômica: enquanto as desonerações percebidas pela construção e pela indústria de transformação representaram quedas de respectivamente 3,8% e 1,2% em suas despesas com contribuições ao RGPS, no caso dos serviços privados não financeiros, a redução foi de apenas 0,9%. Isso indica que a política transferiu renda para o setor industrial de forma desproporcional aos seus custos trabalhistas.

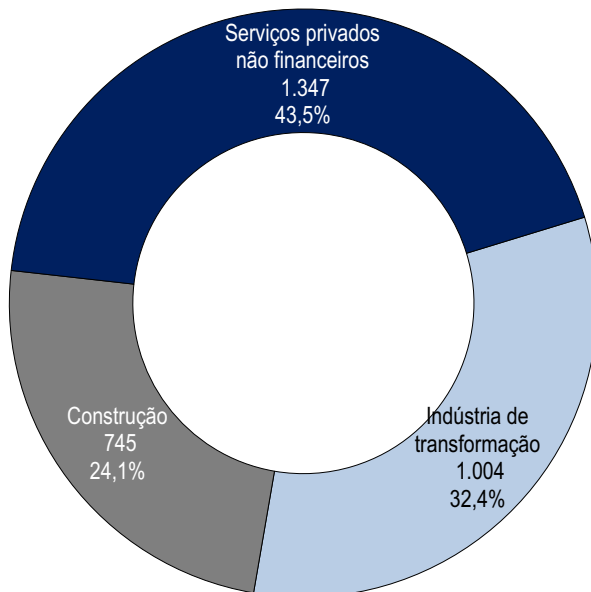
<sup>1</sup> A despesa total com contribuições sociais é calculada pela soma da contribuição patronal ao INSS, com a contribuição ao FGTS e o valor da renúncia incorrida com a desoneração. O custo total com a mão de obra é a soma dos salários, remunerações e contribuições sociais (incluída a renúncia).

**Gráfico 3.12**  
**Valor das desonerações da folha de pagamentos, em R\$ milhões**



Fonte: Secretaria da Receita Federal. (\*) com base em informações de remuneração média.

**Gráfico 3.13**  
**Redução com a despesa total com contribuições sociais\* devida à desoneração da folha, por setor de atividade, em R\$ milhões e participação (%) no total, 2021**



Fonte: Secretaria da Receita Federal (2022).

(\*) A despesa total com contribuições sociais é calculada pela soma da contribuição patronal ao INSS, com a contribuição ao FGTS e o valor da renúncia incorrida com a desoneração.

Em 2023, o Projeto de Lei 334/2023 propôs a extensão da desoneração até 31 de dezembro de 2027. O tema foi amplamente discutido na sociedade e, em dezembro de 2023, o Senado promulgou a Lei 14.784 que prorrogou por quatro anos a desoneração da folha salarial para os 17 setores da economia que mais empregam no país. A norma é resultado do projeto de lei (PL), que havia sido vetado integralmente pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O veto (VET 38/2023) foi derrubado também em dezembro de 2023 pelo Congresso Nacional.

# 4. SITUAÇÃO ATUAL E DESAFIOS DO RGPS

## 4.1 ESTRUTURA ATUAL DE BENEFÍCIOS E DE FINANCIAMENTO DO RGPS

Conforme a Emenda Constitucional 103, aprovada em 12 de novembro de 2019, a previdência concede benefícios que cobrem contingências que têm por consequência a perda da capacidade de trabalhar do segurado. As contingências incluem situações como doença, acidente e morte, e também as condições baseadas em acordos sociais. Neste caso, estão as aposentadorias por tempo de contribuição ou por idade e o seguro-desemprego. No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os benefícios para os segurados são:

- ❖ **aposentadoria por idade**, aos 65 anos para homens e 60 para mulheres, condicionado a pelo menos 15 anos de contribuição;
- ❖ **aposentadoria por tempo de contribuição**, inicialmente chamada de aposentadoria por tempo de serviço, a qual estabelece 35 anos de contribuição para os homens e 30 anos para as mulheres, sendo que professores e professoras podem se aposentar com respectivamente 30 e 25 anos de contribuição;
- ❖ **aposentadoria especial**, a qual depende da natureza da ocupação, por exemplo, mergulhadores, mineiros e outros trabalhadores em ocupações perigosas e insalubres precisam contribuir apenas 15 anos;
- ❖ **aposentadoria por invalidez**, que podem ser estabelecidas a qualquer idade e pode ser acidentária (concedida por acidente decorrente do exercício do trabalho) ou previdenciária (concedida independentemente do exercício do trabalho);
- ❖ **aposentadoria rural**, a qual exige comprovação de trabalho no meio rural e uma idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres; e
- ❖ **pensão por morte** para cônjuge, filhos menores de 21 anos ou inválidos, pais e irmãos não emancipados, menores de 21 anos ou inválidos. Para cônjuges e filhos, a pensão por morte corresponde a 50% da aposentadoria que o falecido recebia acrescidos de 10% por cada dependente adicional, até 100% da aposentadoria total e com piso de um salário mínimo.

De outro lado, o financiamento do sistema previdenciário dos funcionários que se aposentam pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é feito com base na contribuição dos trabalhadores e da contribuição patronal. A contribuição dos trabalhadores varia entre 7,5% (para quem ganha até R\$ 1.300,00 por mês) e 14% do salário para quem tem rendimento mensal superior a R\$ 3.856,95, limitada à contribuição sobre o teto de R\$ 7.507,49. Para contribuinte individual, as alíquotas são 20% e 11%,

no plano simplificado, para os contribuintes facultativos e MEI de 5%. No caso do segurado empregado, o recolhimento é feito diretamente pela empresa. A contribuição das empresas é de 20% das remunerações pagas, devidas ou creditadas pelas empresas a seus funcionários.

Esses valores são arrecadados pelo Tesouro Nacional e distribuídos entre os aposentados e pensionistas do sistema. O valor das aposentadorias e pensões segue alguma proporcionalidade com o valor médio das contribuições dos segurados do sistema, mas a distribuição desses valores tem uma variação bem menor que a dos salários. Essas características configuram o modelo brasileiro de pensões e aposentadoria como um sistema de repartição simples, o qual se contrapõe ao sistema de capitalização adotado em alguns países – Estados Unidos e Chile, por exemplo. Se o valor dos benefícios devidos superar as contribuições patronais e dos empregados, ou seja, se houver déficit entre receitas e despesas do RGPS, a despesa obrigatoriamente é paga pelo Tesouro Nacional.

A tributação sobre a folha de pagamentos de forma geral e a contribuição patronal, em específico, são impostos sobre o valor adicionado das empresas que agregam custos aos bens e serviços. O imposto recolhido sobre a folha de uma empresa que presta serviços a uma indústria, por exemplo, está presente no faturamento dessa prestadora de serviços e é um custo da empresa industrial contratante. Após a transformação industrial, esse custo será incorporado ao preço de venda das mercadorias manufaturadas. Portanto, sobre esse custo da mão de obra gerado na etapa anterior de produção irão incidir outros impostos ao longo da cadeia produtiva como, por exemplo, o PIS e a Cofins cobrados sobre o faturamento da empresa industrial. Assim, há um acréscimo da carga sobre a mão de obra contratada nas etapas anteriores de produção, mesmo considerando que o PIS e a Cofins na indústria tenham uma sistemática de arrecadação não cumulativa.

Portanto, as contribuições patronais são despesas que oneram a produção de bens e serviços. Ao contribuir com o RGPS, as empresas brasileiras gastam recursos que elevam o custo da produção nacional, com efeitos sobre a competitividade externa

do país e o custo de vida da população. A maior parte das importações brasileiras vem de países cujas empresas não incorrem nesse tipo de despesas. É o caso dos bens importados da China ou dos Estados Unidos. Nesses países, o financiamento previdenciário é feito com base na renda corrente dos cidadãos e no patrimônio acumulado pelas próprias famílias.

Outro problema que surge é a informalidade, pois a contribuição ao RGPS encarece o custo da mão de obra apenas para as empresas que cumprem as leis trabalhistas. Aquelas que contratam sem carteira assinada não arcam com essa despesa e têm, portanto, uma vantagem sobre as empresas que contratam com carteira assinada. A forma de financiamento do sistema previdenciário constitui, assim, um entrave à formalização da mão de obra e fomenta a concorrência desleal.

#### 4.2 EQUILÍBRIO ENTRE RECEITAS E DESPESAS DO RGPS

Devido ao fato de os benefícios estarem desvinculados da arrecadação do RGPS, e considerando as dinâmicas de crescimento das receitas e das despesas, o RGPS vem apresentando situação de déficits crescentes ao longo de sua história. O **Gráfico 4.1** traz a evolução das receitas e das despesas acumuladas em 12 meses do início dos anos 2000 até o mês de maio e de 2024 (valores a preços de maio de 2024).

Nele, vê-se claramente a tendência de ampliação do déficit previdenciário. Em janeiro de 2000, as receitas do RGPS acumuladas em 12 meses foram de R\$ 228,1 bilhões enquanto que as despesas somaram R\$ 264,4 bilhões. Isso implicou um déficit de R\$ 42,3 bilhões que correspondia a 16,0% do total de benefícios do RGPS. Esses 16,0% foram cobertos com recursos do Tesouro Nacional nos meses de fevereiro de 1999 e janeiro de 2000.

O déficit cresceu de forma contínua até setembro de 2006, quando alcançou R\$ 127,5 bilhões ou 28,4% dos benefícios pagos. Após esse período, o déficit começou a ceder em razão da dinâmica de aumento do emprego, particularmente mais acelerado no caso de empregos com carteira assinada. A maior formalidade e a dinâmica crescente da oferta de postos de

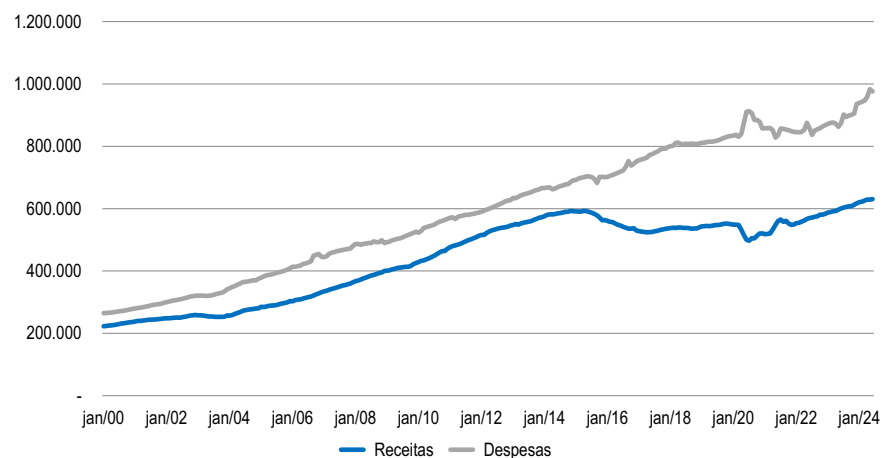
trabalho reduziu o déficit do RGPS para R\$ 80,4 bilhões em abril de 2014, valor que representava 12,2% das despesas do sistema na ocasião.

Mas reversão dessa dinâmica favorável no mercado de trabalho trouxe novamente perdas de receitas relativamente ao avanço das despesas do sistema. Ao final de 2019, o déficit do RGPS alcançou R\$ 283,2 bilhões ou 34% das despesas do sistema. Esse acréscimo de déficit de mais de R\$ 200 bilhões entre abril de 2014 e dezembro de 2019 se deu principalmente em razão do aumento do desemprego na economia brasileira, que passou de 7,2% da População Economicamente Ativa (PEA) para 11,1% da PEA nesse período. Para essa dinâmica também pesou a evolução da formalidade no mercado de

trabalho, que determina a proporção entre empregados com carteira assinada. Nesse período, os empregos com carteira se reduziram em relação ao número de empregados sem carteira e de trabalhadores por conta própria.

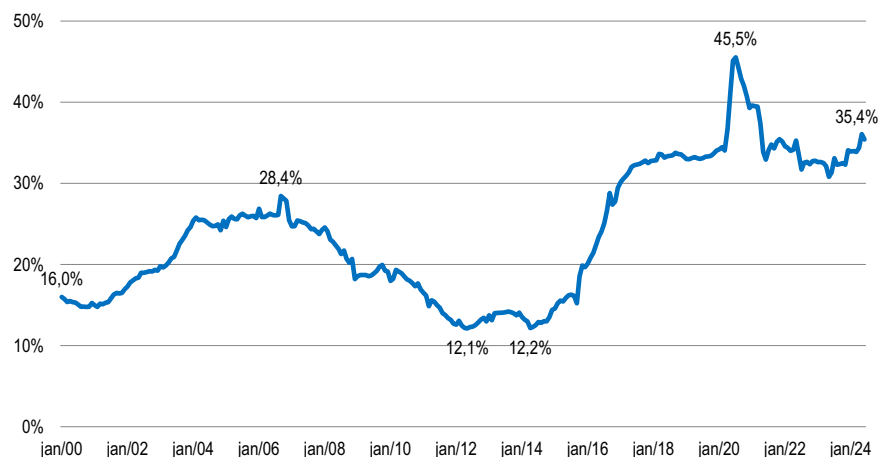
Outro fator que pesou para o crescimento do déficit foi a dinâmica demográfica, que influenciou de maneira decisiva no crescimento do número de pessoas com direito aos benefícios. Em meados de 2014, a população brasileira com idade suficiente para a aposentadoria por idade era de 7,1 milhões, número que se elevou para 8,8 milhões ao final de 2019. Isso indica um crescimento potencial da população com direito à aposentadoria de 4,8% ao ano nesse período, uma taxa expressivamente superior à de

**Gráfico 4.1**  
Evolução das receitas e despesas do RGPS, acumulado em 12 meses, em R\$ bilhões\*



Fonte: Secretaria da Receita Federal e IBGE. (\*) valores a preços de junho de 2024.

**Gráfico 4.2**  
Evolução do déficit do RGPS, acumulado em 12 meses, em (%) do total das despesas



Fonte: Secretaria da Receita Federal e IBGE

crescimento em idade de contribuir, que foi de 1,3% ao ano no período. Nesse curto período de tempo, o número de potenciais contribuintes caiu de 17 por aposentado por idade para 14,6 potenciais contribuintes por aposentado por idade. O envelhecimento da população, que reflete as transformações da dinâmica demográfica dos anos 1950 para a dos anos 2000, começou a apresentar de forma enfática a sua conta elevada para o Tesouro Nacional.

Nos últimos anos, a situação não melhorou. A pandemia, com seus efeitos avassaladores sobre o mercado de trabalho reduziu o emprego em um curtíssimo espaço de tempo, afetando diretamente a arrecadação do RGPS. Como esse movimento não tem conexão com a dinâmica dos benefícios pagos, que em sentido contrário foram elevados para o enfrentamento da crise, abriu-se rapidamente um déficit ainda maior do que aquele que já existia. As receitas, que somaram R\$ 31,6 bilhões em março de 2020 caíram para R\$ 21,8 bilhões em junho daquele ano. As despesas, que estavam em R\$ 50,5 bilhões em março, saltaram para R\$ 76,9 bilhões em junho. Essa sistemática repetida pelos meses mais agudos da crise teve impacto sobre o déficit acumulado. Em março de 2020, bem no início da crise sanitária, o déficit em 12 meses do RGPS era de R\$ 282,2 bilhões. Em julho de 2020, no auge da crise, o déficit acumulado em 12 meses já estava em R\$ 414,7 bilhões.

Em junho de 2024, o déficit acumulado em 12 do RGPS atingiu R\$ 345,6 bilhões, valor inferior apenas ao observado em maio de 2024, que foi de R\$ 354,6 bilhões. Assim, o valor acumulado em 12 até junho alcançou a participação de 35,4% das despesas, o que significa dizer que o Tesouro Nacional arcou com mais de 1/3 dos benefícios pagos pelo RGPS. Esse montante correspondeu a 1/3 do resultado nominal do Tesouro, cujo déficit acumulado em 12 meses foi de R\$ 1,046 trilhão. Esse fato ilustra com clareza o enorme e crescente impacto do déficit do RGPS sobre o desequilíbrio fiscal da União, algo que tem impacto direto sobre o endividamento do setor público.

#### 4.3 DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DO RGPS

Pelo exposto nas seções anteriores, o RGPS enfrenta três grandes desafios para seu financiamento, quais sejam:

- ❖ A **instabilidade do emprego**, que flutua de forma cíclica nos períodos de crescimento e de recessão;
- ❖ A **instabilidade da formalidade dos contratos** de trabalho, que também flutua de forma cíclica nos períodos de crescimento e de recessão; e
- ❖ A **tendência de envelhecimento da população** brasileira e aumento da dependência etária.

Os dois primeiros desafios precisam ser superados para evitar que a cada ciclo recessivo se abra um déficit maior no saldo entre receitas e despesas do RGPS. E essa superação passa necessariamente pela mudança da base de contribuição para o sistema, que hoje está calcada na folha de pagamentos dos funcionários com carteira assinada e nos contribuintes individuais e facultativos. Sem a mudança para uma base mais estável, as receitas do RGPS continuarão flutuando em razão das evoluções do emprego, do desemprego e dos salários reais na economia. Além desse fato, deve-se considerar que as mudanças em curso no mundo do trabalho, com aumento de autônomos e profissionais que prestam serviços por meio de empresas, também traz um viés negativo de crescimento à base atual de arrecadação das contribuições ao RGPS.

O terceiro desafio é bem mais complexo. No século XX, o Brasil passou por um processo de profunda transformação social e econômica que afetou severamente sua dinâmica demográfica. Entre 1920 e 1930, a população crescia ao ritmo de 1,5% ao ano. Entre 1940 e 1950, o ritmo já era de 2,3% ao ano, acelerando para 3,1% ao ano no período entre 1954 e 1964. Essa taxa de expansão demográfica foi extremamente elevada, próxima ao patamar o que prevaleceu no início do século, período em que o Brasil recebia grandes contingentes de imigrantes.

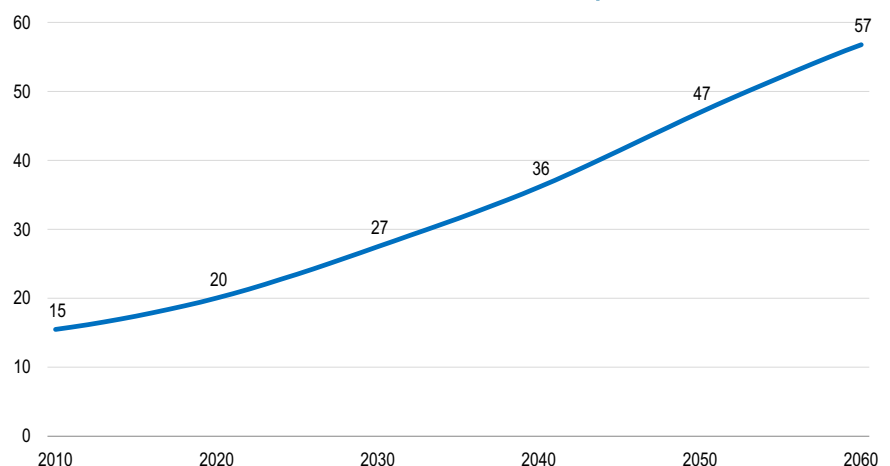
Dessa forma, o processo de aumento da taxa de expansão demográfica observado dos anos 1950 até meados dos anos 1960 fez crescer de forma expressiva o número de crianças e jovens na segunda metade do século XX, movimento que hoje se transformou em aceleração do crescimento da população mais idosa e de aumento da taxa de dependência etária nas primeiras décadas do século XXI.

É nesse ponto que reside esse grande desafio. As projeções demográficas do IBGE para os próximos 36 anos indicam claramente a manutenção dessas tendências. Tomando por referência a população em idade ativa, aqui considerada como as pessoas de 15 a 65 anos no caso de homens e de 15 a 60 anos no caso de mulheres, e população em idade de aposentadoria, composta por homens com mais de 65 anos e mulheres com mais de 60 anos, projeta-se uma relação de dependência entre os dois grupos demográficos crescente até 2060. Em 2010, havia 15 pessoas em idade de aposentadoria a cada 100 habitantes em idade ativa. Essa relação já cresceu para 20 pessoas em idade de aposentadoria a cada 100 habitantes em idade ativa em 2020. Como ilustra o **Gráfico 4.3**, essa razão deverá atingir 27 a cada 100 em 2030, 36 a cada 100 em 2040, 47 a cada 100 em 2050 e 57 pessoas em idade de aposentadoria a cada 100 habitantes em idade ativa em 2060. Essa projeção indica que entre 2050 e 2060 poderá haver dois contribuintes para cada beneficiário no sistema.

Os impactos financeiros dessas tendências sobre o RGPS são impressionantes. A população com idade ativa vai cair 11% até 2060, com redução mais acentuada entre as mulheres (-13,5%) do que entre os homens (-8,7%). De outro lado, o número de pessoas com idade para aposentadoria deverá crescer 136,9% entre 2022 e 2060 segundo as projeções do IBGE. Esse crescimento deverá ser mais intenso entre homens (159,6%) do que entre mulheres (124,8%). Essa é uma perspectiva alarmante para um sistema que já registrava déficit acentuado em 2022.

A **Tabela 4.1** traz os efeitos esperados sobre a arrecadação das contribuições e sobre os benefícios pagos mantendo os parâmetros de recebimentos e pagamentos realizados por homens e mulheres das diferentes faixas etárias em 2022. Esses parâmetros foram calculados com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada de 2022. Em termos constantes, mantidos os demais fatores constantes, espera-se que a arrecadação cresça apenas 4,3% entre 2022 e 2030. Para o mesmo período, projeta-se um avanço dos benefícios de 35,7% em termos reais. Considerando as receitas e despesas do RGPS em 2022, pode-se inferir um aumento do déficit do RGPS de R\$ 284,6 bilhões em 2022 para R\$ 569,2 bilhões em 2030 (**Tabela 4.2**). Ou seja, em curto período de tempo (apenas oito anos), o déficit do RGPS tende a dobrar.

**Gráfico 4.3**  
Evolução do número potencial de aposentados, indivíduos a cada 100 pessoas em idade ativa



Fonte: Secretaria da Receita Federal e IBGE

**Tabela 4.1****Projeção da taxa de crescimento acumulado das receitas e despesas do RGPS**

Períodos	Fluxos	
	Receitas	Despesas
2022 a 2030	4,3%	35,7%
2023 a 2040	3,9%	81,2%
2024 a 2050	-1,0%	128,8%
2025 a 2060	-7,1%	163,2%

Fonte: CNS com base em dados do IBGE.

**Tabela 4.2****Projeção das receitas e despesas, em R\$ milhões**

Ano	Receitas	Despesas	Déficit
2022	583.366	867.949	-284.583
2030	608.436	1.177.614	-569.178
2040	605.999	1.573.028	-967.029
2050	577.484	1.985.670	-1.408.186
2060	541.790	2.284.373	-1.742.583


Fonte: CNS com base em dados do IBGE.

Em 2060, mantidas as condições atuais, o déficit do RGPS tende a ficar 6 vezes maior que era em 2022.

Essa é uma tendência bastante alarmante. Para ser factível o financiamento do RGPS, o Tesouro Nacional deverá dispor de volumes de recursos financeiros muito maiores que o atualmente empenhado nesse fim. Se não houver disponibilidade de fundos públicos para esse financiamento, haverá, como já houve no passado, pressões para redução dos benefícios, mudanças de regras que condicionam a aposentadoria ou aumento das alíquotas de contribuição. Essas

seriam saídas com impactos perversos sobre a mão de obra contribuinte ou sobre as camadas da população aposentadas. A terceira via, que é a mais sustentável do ponto de vista do bem-estar social, é claramente a mudança da forma de financiamento do sistema, reduzindo ao máximo a base de contribuição sobre a folha de pagamentos e elevando sobre outras fontes de renda. E quanto mais ampla essa base, mais factível e menos distorciva será essa transformação.

# PARTE III



A PROPOSTA DA  
CNS DE REFORMA DO  
MODELO DE FINANCIAMENTO  
DA PREVIDÊNCIA COM  
DESONERAÇÃO DA  
FOLHA DE PAGAMENTOS



# 5. A PROPOSTA DA CNS DE REFORMA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DO RGPS

A reforma da base de contribuição para o RGPS é uma proposta defendida pela Confederação Nacional dos Serviços desde o início dos anos 2000. A ideia da reforma é retirar o ônus do financiamento da previdência da folha de pagamentos, que é o mais importante dos custos de produção, e repassar essa contribuição para a renda dos brasileiros, aos moldes do que é praticado nos países mais desenvolvidos. Em outros termos, a CNS propõe tornar a contribuição da previdência num imposto que incida sobre a renda, e não mais sobre a mão de obra. A proposta da CNS visa a manutenção dos recursos para o financiamento das aposentadorias e pensões do RGPS, ou seja, ela busca preservar os benefícios dos trabalhadores sem gerar desequilíbrio fiscal crescente no sistema.

Além de tornar o financiamento da previdência sustentável, a proposta tem por objetivo reduzir os custos das empresas brasileiras, melhorar a posição competitiva do país e fomentar a formalização do contrato de trabalho. Para tanto, a CNS propõe a substituição da contribuição patronal, de parte da contribuição dos trabalhadores para o RGPS, do salário educação e da contribuição ao INCRA por outro imposto específico destinado ao financiamento da previdência social.

## 5.1 A ESCOLHA DE UMA NOVA BASE

Uma forma de tributação que foi empregada com sucesso num passado recente do Brasil foi a arrecadação sobre transações financeiras, ou sobre a movimentação financeira, como ficou conhecida no país. Essa é uma modalidade tributária com ampla experiência internacional e que foi defendida por vários governos e notáveis acadêmicos, de John Maynard Keynes a Joseph Stiglitz.

### CONCEITOS

A tributação sobre transações financeiras é uma forma de impostos que têm várias finalidades e sua forma de aplicação varia bastante na experiência internacional. Em termos conceituais, a tributação sobre transações financeiras é um tipo de imposto que incide sobre a compra e venda de ativos financeiros e que tem, em geral, uma destinação específica pré-determinada. Não é, portanto, um imposto sobre as atividades bancárias e de intermediação financeira, mas apenas um tributo que incide sobre as operações feitas nesses mercados.

As principais formas de tributação sobre transações financeiras são os:

- ❖ **Imposto sobre transações de títulos:** que como base de incidência a compra ou venda de títulos financeiros;
- ❖ **Imposto sobre transações monetárias:** que têm como base de tributação a compra e venda de moedas (mercado de divisas); e
- ❖ **Imposto sobre transações bancárias:** que têm como base de incidência as operações bancárias, em geral operações de depósitos e saques em conta corrente.

As motivações, ou propósitos, dessas formas de tributação são: a regulação do mercado financeiro, a tributação sobre a renda financeira e a busca de fontes ocultas de arrecadação ou rendas que não são tributadas por outros impostos. O objetivo da regulação busca:

- ❖ O controle da volatilidade dos mercados financeiros;
- ❖ A contenção da especulação financeira; ou
- ❖ A equalização de taxas e remunerações de ativos.

A tributação sobre a renda financeira e a tributação sobre transações financeiras como busca de fontes ocultas de arrecadação ou rendas que não são tributadas por outros impostos têm por objetivos:

- ❖ A cobrança mais justa e equitativa de impostos; e
- ❖ Formas de impostos menos suscetíveis à evasão fiscal

No que diz respeito especificamente esses dois pontos, vale destacar que as transações financeiras estão concentradas nas mãos das pessoas e empresas mais ricas da sociedade, o que leva a esse tipo de imposto ter progressividade com uma alíquota única para todos os cidadãos ou empresas. De outro lado, os impostos sobre transações financeiras são fáceis de serem controladas por haver um número relativamente de empresas responsáveis por essas operações (bancos, casas de câmbio e corretoras).

## A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

No início dos anos 2010, havia cerca de 40 países operando impostos sobre transações financeiras. Segundo Griffith-Jones e Persaud (2012) esses impostos arrecadavam cerca de US\$ 40 bilhões por ano nesses países.

Entre essas experiências, destacam-se:

- ❖ A **Bélgica**, que tem uma tributação sobre valores mobiliários (excluídas as operações primárias de colocação de títulos).
- ❖ A **Colômbia**, que introduziu em 1998 um imposto sobre transações financeiras de 0,2%, cobrindo todas as transações financeiras, incluindo notas promissórias, processamento de pagamentos por meio de transferência telegráfica, internet banking ou outros meios, saques bancários e cheques e dinheiro em depósitos a prazo.
- ❖ A **Finlândia**, que tem um imposto de 1,6% sobre a transferência de ações, títulos de dívida e derivativos entre finlandeses.
- ❖ A **França**, que introduziu em 2012 um imposto sobre transações financeiras (ITF). O ITF cobra um imposto de 0,2% sobre as compras de ações de empresas francesas de capital aberto com um valor de mercado superior a mil milhões de euros.
- ❖ A **Itália**, que instituiu em 2013 um imposto sobre as transações financeiras que englobam ações emitidas por empresas residentes italianas com uma capitalização igual ou superior a EUR 500 milhões, contratos de capital em dinheiro, contratos de derivativos de ações e instrumentos que incorporem ou representem as ações (ADR, GDR) independentemente da residência do emissor.
- ❖ O **Peru**, que introduziu em 2003 um imposto geral sobre transações financeiras de 0,1% sobre todas as transferências eletrônicas de entrada denominadas em moeda estrangeira, independentemente de seu país de origem, com o objetivo de obter financiamento para o setor de educação.
- ❖ A **Polônia**, que tem um imposto de 1% sobre a venda ou troca de direitos de propriedade,

que inclui valores mobiliários e derivativos. O imposto aplica-se a transações que são realizadas na Polônia ou que concedem direitos de propriedade que devem ser exercidos na Polônia. Todas as transações de ações, de títulos do Tesouro polonês e contas emitidas pelo Banco Nacional estão isentos do imposto.

## A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A experiência tributária brasileira têm dois impostos sobre transações financeiras. O primeiro é o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que tem como objetivos a regulação do mercado de crédito e a cobrança de tributo sobre a renda financeira. O IOF incide sobre operações de crédito, câmbio de moedas e compra de seguros e sobre operações relativas a títulos e valores imobiliários.

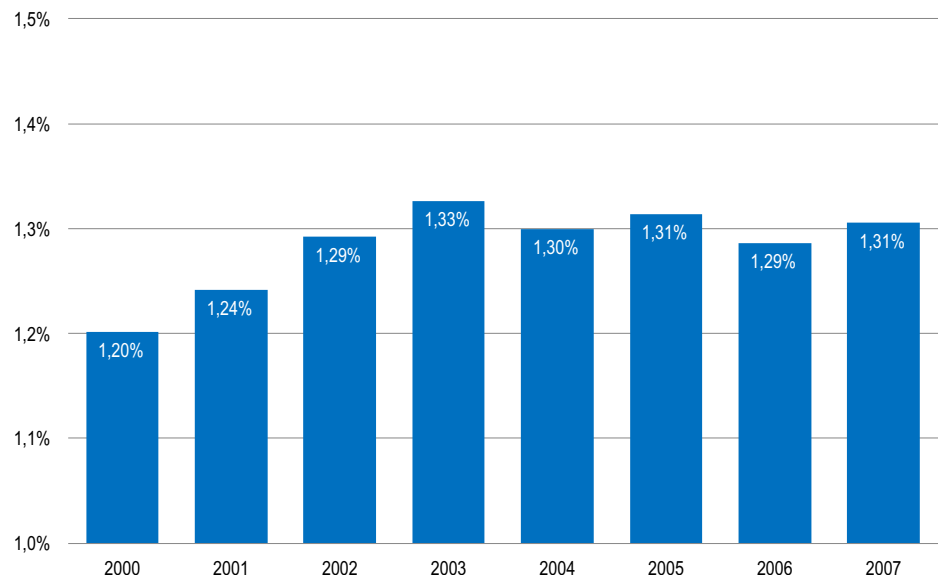
O segundo tipo de imposto sobre transações financeiras foi a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), um imposto federal que vigorou no Brasil de 1997 a 2007. No final de sua vigência, a alíquota era de 0,38%. Foi criada em substituição ao Imposto Provisório sobre

Movimentação Financeira (IPMF), que havia sido criado em 1993, durante o governo de Itamar Franco. Sua alíquota inicial era de 0,25% e incidia sobre os débitos lançados nas contas mantidas pelas instituições financeiras e transações gerais da economia. O IPMF foi criado com o objetivo de substituir o Imposto de Renda (IR), já que é um imposto que atinge as grandes fortunas. Durante sua vigência o IPMF foi mais eficaz que o IR, pois gerava de forma estável um volume maior de recursos para o Tesouro.

A CPMF foi instituída em 1996 no governo do Fernando Henrique Cardoso e passou a vigorar a partir de janeiro de 1997. A CPMF, ao contrário do IPMF, era uma contribuição destinada ao custeio da Saúde Pública, da Previdência Social e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. No final de sua vigência, a Previdência Social e a erradicação da pobreza recebiam aproximadamente 26% e 21% do total da arrecadação, respectivamente. A CPMF foi extinta no final de 2007 quando o senado votou contra sua prorrogação até 2011.

O **Gráfico 5.1** traz a evolução da razão entre a arrecadação de CPMF e o PIB. Essa relação se manteve bastante estável de 2000 a 2007, variando

**Gráfico 5.1**  
Arrecadação de CPMF em relação ao PIB, Brasil, 2000 a 2007



Fonte: Secretaria da Receita Federal e IBGE

entre 1,29% e 1,31%. Isso revela a capacidade desse instrumento fiscal de garantir fundos estáveis para o financiamento de despesas públicas como a previdência que são, a princípio, inflexíveis.

Após a extinção da CPMF, houve algumas tentativas de recriação. Em 2008, foi proposto a criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS), cuja alíquota seria de 0,1% sobre o movimento financeiro. Diferentemente da CPMF, os trabalhadores que recebiam um salário de até R\$ 3.038,00 ficariam isentos. Em 2010, o governo defendeu a volta do tributo a partir de 2011.

## 5.2 A PROPOSTA DA CNS

A forma direta e mais eficaz de promover essa mudança é zerar a contribuição patronal para todas as empresas do país, sejam elas contribuintes do GPS, da contribuição sobre faturamento bruto ou do Simples Nacional, e reduzir a contribuição dos trabalhadores, que passaria a variar entre 5% e 8%, de acordo com a faixa salarial de cada empregado e zerar o salário educação e a contribuição ao INCRA. Para obter, de forma segura, os recursos para o financiamento das aposentadorias e pensões, será empregado um tributo sobre depósitos à vista nos bancos, o qual é chamado de Contribuição Previdenciária sobre Movimentação Financeira (CP). A arrecadação dessa contribuição será feita diretamente sobre o débito de cada movimentação na conta corrente bancária de todas as pessoas físicas e jurídicas do país, sejam elas entidades com ou sem fins lucrativos.

Para cobrir a perda de receita da desoneração da folha é necessária uma alíquota de apenas 0,73% sobre os saques, como será apresentado em detalhe no capítulo seguinte deste estudo. Esse imposto não será cobrado nas movimentações de conta corrente para conta de poupança ou na aquisição de qualquer tipo de ativo financeiro, de forma a não coibir a poupança e não distorcer as remunerações relativas de ativos na economia. A cobrança ocorrerá apenas

no saque, permitindo que ao poupar, o correntista seja capaz de postergar a arrecadação.

Como sabido, os depósitos bancários das pessoas e das empresas têm uma relação direta com suas rendas, seja a do trabalho, seja a do capital. Assim, a tributação sobre os saques dos depósitos permitirá que as contribuições ao financiamento da previdência sejam proporcionais às rendas dos indivíduos e empresas do país. Isso tornará o financiamento da previdência social uma tributação totalmente baseada na renda da sociedade, sem distorções no lado produtivo da economia.

Para introduzir as mudanças sugeridas pela proposta, análises jurídicas desenvolvidas pela CNS indicaram que é suficiente revogar a Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e suas sucedâneas descritas na seção 3.4, e introduzir uma Emenda Constitucional que permita a substituição da atual contribuição patronal pela nova contribuição previdenciária. A Emenda Constitucional teria a redação como a descrita no **Quadro 5.1**. A alíquota de contribuição deve ser definida em Lei Complementar.

Além disso, as alterações propostas acima levam à reformulação das tabelas de alíquotas incidentes sobre o salário-contribuição dos empregados e das tabelas de alíquotas do Simples Nacional, das quais devem ser retiradas as contribuições ao RGPS que hoje configuram a contribuição patronal dessas empresas.

Na primeira fase, que compreende o primeiro ano da mudança, a contribuição patronal para todas as empresas do país, que hoje é de 20% sobre os salários, seria reduzida à metade e a contribuição dos trabalhadores, que varia entre 8% e 11%, de acordo com a faixa salarial de cada empregado, passaria a flutuar entre 5% e 8%. A contribuição ao INCRA e o salário educação seriam zerados. Nesse primeiro ano, seria instituída uma CP com alíquota de 0,43%. Na segunda fase, que se daria após completado o primeiro ano, a contribuição patronal seria zerada e a alíquota da CP alcançaria 0,73%.

## Quadro 5.1 Proposta de Emenda Constitucional

Art. 1º O art. 195 passa a ter a seguinte redação:

“Art.

195.....

.....

a ) excluir

b) excluir

V – sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

.....

.....

§ 13º O produto da arrecadação da contribuição social de que trata o inciso V destinar-se-á exclusivamente ao financiamento da Previdência Social, vedada qualquer forma de retenção.”

Art. 2º A contribuição de que trata o art. 195, inciso V, reger-se-á pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996:

I - com as alterações introduzidas pelas Leis nº 10.174, de 9 de janeiro de 2001, nº 10.306, de 8 de novembro de 2001, nº 10.892, de 13 de julho de 2004, nº 11.110, de 25 de abril de 2005, Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 11.312, de 27 de junho de 2006, e nº 11.482, de 31 de maio de 2007, e pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e

II – acrescida das seguintes alterações:

“Art. 1º É instituída a Contribuição Previdenciária sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CP. Parágrafo único

.....

“Art. 7º A alíquota da CP será definida em Lei Complementar e deverá ser suficiente para recuperar as desonerações da folha de pagamento”

.....

.....

Art. 9º Ficam reduzidas:

I - em 100% (cem por cento) as alíquotas da contribuição patronal previdenciária para seguridade social, de responsabilidade das pessoas

jurídicas, de que tratam os arts. 22, inciso I, e 22 – A, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e os arts. 13, inciso VI, e 18, § 5º - A, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

II – de 8% (oito por cento), 9% (nove por cento) e 11% (onze por cento) para, respectivamente, 5% (cinco por cento), 6% (seis por cento) e 8% (oito por cento), as alíquotas incidentes sobre o salário-contribuição, relativas à contribuição social devida pelo trabalhador e demais segurados da previdência social, de que trata o art. 195, inciso II, da Constituição;

III – Fica extinta a contribuição para o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituída pela Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, com alterações posteriores.”

IV – Fica extinta a contribuição para o Salário-Educação, criada por meio da Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964 com alterações na Lei nº 9.766 de 18 de dezembro de 1998.

.....

“Art. 18. O produto da arrecadação da CP será destinado exclusivamente ao financiamento da Previdência Social.

Parágrafo único. É vedada a retenção, a qualquer título, dos recursos destinados na forma deste artigo.”

.....

“Art. 20. A CP incidirá sobre os fatos geradores ocorridos a partir do exercício subsequente àquele em foi observada a exigência de que trata o art. 195, § 6º, da Constituição.”

Art. 3º Lei específica poderá majorar ou diminuir alíquota da CP, com o objetivo de buscar o equilíbrio tributário e a Seguridade Social.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do exercício subsequente àquele em foi observada a exigência de que trata o art. 195, § 6º, da Constituição.”



# 6. EFEITOS DA PROPOSTA DA CNS

Para avaliar o efeito das mudanças propostas pela CNS na economia brasileira, é necessário identificar como as reduções das contribuições de patrões e empregados, nas duas fases de implantação do novo sistema de financiamento da previdência, e a subsequente criação da nova Contribuição Previdenciária (CP) afetam os setores de atividade da economia brasileira que, como visto no **Capítulo 3** deste estudo, têm cargas tributárias bastante distintas.

As mudanças propostas levam a alterações na estrutura de custos das empresas, com efeitos sobre os preços das mercadorias de bens e serviços. As alterações de preços, por sua vez, levam a mudanças no consumo, no investimento e no comércio exterior, com efeitos sobre a renda e o emprego na economia. Esses efeitos, encadeados em toda a economia, têm impactos sobre a inflação, o crescimento econômico e a competitividade externa do país. A análise a seguir destaca o cálculo da nova CP e seus efeitos sobre a economia brasileira e os setores de atividade econômica.

## 6.1. RENÚNCIA COM A DESONERAÇÃO E O CÁLCULO DA ALÍQUOTA DA CP

O primeiro passo nessa avaliação é determinar a perda de arrecadação que ocorre com a desoneração da folha. A **Tabela 6.1** traz os valores arrecadados em

2020 pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e aqueles que deixariam de ser arrecadados em razão da desoneração, considerando o cenário definitivo, com desoneração de 100% dos itens elencados na **Tabela 6.1**, e o cenário da fase de transição (primeiro ano), em que é desonerada 58% desse grupo de contribuições.

Estimativamente, as contribuições patronais sobre a folha – recolhidas por GPS, pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta ou pelo Simples Nacional – das empresas do setor produtivo, de espetáculos esportivos e de entidades filantrópicas, quando zeradas, implicariam uma perda de arrecadação estimada em R\$ 242,771 bilhões em relação ao arrecadado em 2021. Além disso, as reduções do salário-educação dos empregados e as contribuições ao INCRA acarretariam a perda de arrecadação de R\$ 25,491 bilhões. A redução da contribuição dos segurados acarretaria uma desoneração de R\$ 17,578. Ao total, a proposta de desoneração da CNS implica uma redução de R\$ 285,840 bilhões de arrecadação sobre as folhas de pagamentos das empresas brasileiras a partir do segundo ano (**Tabela 6.1**).

Para calcular a alíquota de Contribuição Previdenciária sobre Movimentação Financeira capaz de recompor a perda de arrecadação do RGPS incorrida com a desoneração na fase final, é

**Tabela 6.1**  
**Arrecadação das contribuições\* ao INSS**  
**e a proposta de desoneração por fase, em R\$ milhão de 2021**

Rubricas	Arrecadado em 2021	Fase de transição (1º Ano)		Mudança definitiva	
		Valor da desoneração da folha	Redução (%)	Valor da desoneração da folha	Redução (%)
Contribuição de Segurados	85.330,173	17.578,016	20,6%	17.578,016	20,6%
Contribuição de Empresa	155.944,181	77.972,090	50,0%	155.944,181	100,0%
Contribuição ao Simples e outras*	86.827,217	43.413,609	50,0%	86.827,217	100,0%
Contribuição ao INCRA	1.659,378	1.659,378	100,0%	1.659,378	100,0%
Salário Educação	23.832,000	23.832,000	100,0%	23.832,000	100,0%
<b>Total</b>	<b>353.592,950</b>	<b>164.455,093</b>	<b>46,5%</b>	<b>285.840,792</b>	<b>80,8%</b>

Fonte: INSS (2022) e CNS. (\*) Contribuições das empresas e desconto dos segurados.

necessário estimar a base de arrecadação dessa contribuição. Essa base, em termos históricos, é fornecida pelas Contas Nacionais do Brasil, que computaram a arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira até o ano de 2007. Conhecendo a arrecadação e as alíquotas que prevaleceram em diferentes períodos, é possível calcular a base de arrecadação teórica de um imposto sobre movimentação financeira.

Por meio de um modelo estatístico séries temporais que relaciona a evolução da base de arrecadação da antiga CPMF com a evolução dos meios de pagamentos na economia brasileira (M3), é possível estimar a base de arrecadação da nova CP para o ano de 2021, que seria de R\$ 43,283 trilhões.<sup>2</sup>

Considerando a base de arrecadação da nova contribuição e o montante de recursos desonerados, chega-se a uma alíquota de Contribuição Previdenciária de 0,63%. Essa alíquota seria capaz de arrecadar os R\$ 285,841 bilhões, recompondo o

valor da renúncia causada pela desoneração da folha na segunda fase. Portanto, a partir do segundo ano, o balanço seria nulo, ou seja, não haveria renúncia em termos líquidos, sem ônus para o Tesouro Nacional. Contudo, essa alíquota foi calculada para um ano com perdas grandes de arrecadação da previdência em razão das políticas de distanciamento social. Embora a alíquota seja exata para cobrir as despesas em 2021, ela teria sido insuficiente para cobrir a arrecadação de 2019 ou mesmo de 2022. Por esse motivo, empregou-se nas simulações a alíquota de 0,73% (ano base 2019).

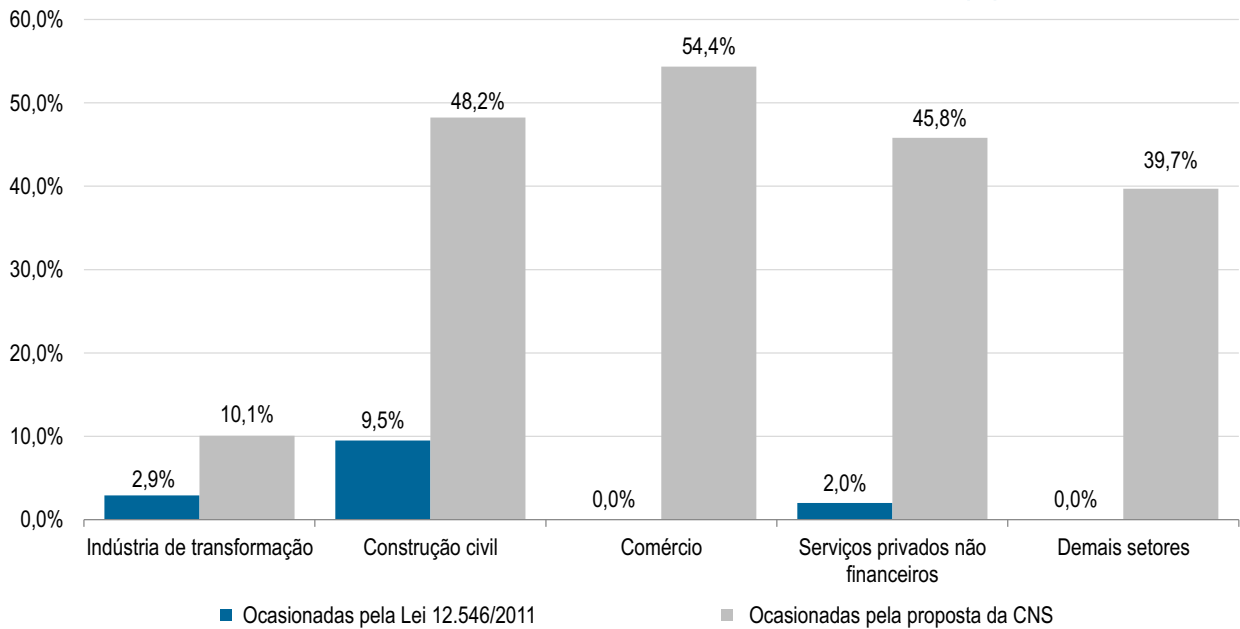
No primeiro ano, a redução de contribuição patronal ao RGPS seria de R\$ 121,386 bilhões que, somada à perda relativa às contribuições dos funcionários, do salário educação e contribuições ao INCRA, alcançaria uma redução de R\$ 164,455 bilhões. Assim, a alíquota deveria ser de 0,43% no primeiro ano da mudança.

## 6.2 BENEFÍCIOS DA PROPOSTA

A redução de custos acarretada pela desoneração traria benefícios incontestáveis no médio prazo para a economia brasileira. No curto prazo, contudo, o aumento da carga tributária teria efeitos recessivos. Apesar disso, deve-se destacar que o aumento de arrecadação federal e o reequilíbrio das contas do governo afetariam positivamente as expectativas da economia brasileira, com impacto de médio prazo sobre os investimentos e a disposição a consumir.

<sup>2</sup> Alternativamente, poder-se-ia empregar os dados das tabelas de recursos e usos da Matriz Insumo-Produto (MIP) para estimar a base de arrecadação do novo imposto usando como proxy a demanda direta e derivada, que vem da produção direta das empresas e da demanda encadeada pela matriz de Leontief L (como se faz, por exemplo, no cálculo para estimar o emprego direto e indireto). Sobre o valor resultante dessa operação matricial, que resultou em R\$ 29,654 trilhões para uma produção de R\$ 12,742 trilhões em 2019, é preciso somar as importações, que é uma despesa realizada no país, mas cuja produção é originada fora. A soma resultante em 2019 era de R\$ 31,910 trilhões. Para 2020 a estimativa é uma base de R\$ 38,261 trilhões.

**Gráfico 6.1**  
**Reduções nas despesas com contribuições sociais\*,**  
**por setor de atividade, em (%) da despesa, Fase II**



Fonte: Secretaria da Receita Federal (2022) e CNS.

(\*) A despesa total com contribuições sociais é calculada pela soma da contribuição patronal ao INSS, com a contribuição ao FGTS e o valor da renúncia incorrida com a desoneração.

É importante destacar que, a partir do segundo ano, a carga tributária do país voltaria a seu nível corrente. Mas como a proposta da CNS levaria a uma recomposição da carga tributária entre componentes da demanda e entre setores de atividade econômica, haveria ganhos econômicos. O principal efeito disso seria a redução e custos do setor produtivo. O **Gráfico 6.1** traz as estimativas de alterações nos custos de financiamento da previdência para as empresas a partir do segundo ano, por setor de atividade econômica, comparado com as reduções nos custos de financiamento da previdência observadas com a política de desoneração que estava em vigor em 2021. Nota-se que a política proposta pela CNS traria reduções muito mais intensas nos custos do setor produtivo nacional, acarretando quedas dos custos com a seguridade social maiores para as atividades econômicas intensivas em mão de obra.

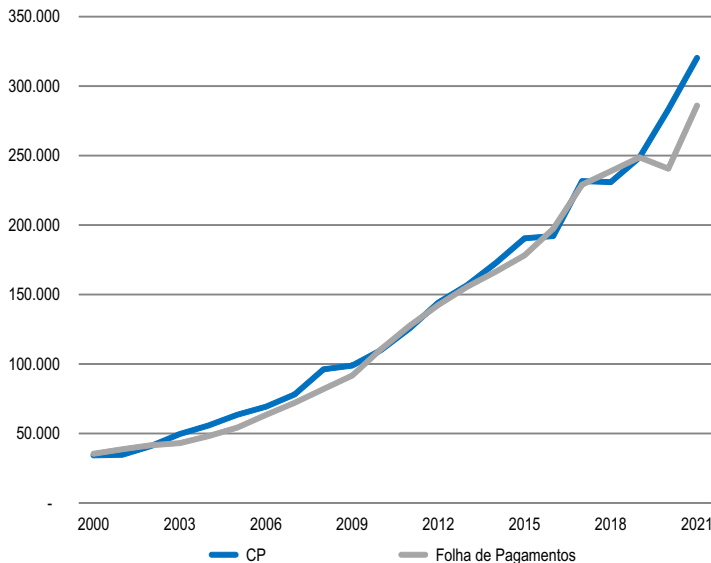
A diminuição dos custos das empresas e a concorrência interna e externa levariam à redução dos preços das mercadorias e serviços produzidos no país a partir do terceiro ano. Haveria, portanto, um efeito direto sobre a inflação. Estima-se que a redução da carga

tributária sobre o setor produtivo decorrente da proposta de desoneração da folha da CNS traria uma queda de 0,60% no Índice Geral de Preços.

De outro lado, haveria queda de 0,5% no Índice de Preços ao Consumidor (IPCA). A redução de preços dos bens e serviços elevaria o poder de compra das famílias e estimularia o consumo, com efeitos sobre o bem-estar e a produção das empresas brasileiras. A redução de preços dos bens e serviços também reduziria o custo do investimento – moradias, infraestrutura e máquinas mais baratas – com efeito positivo sobre o investimento. Além disso, os aumentos do consumo e da produção domésticos também estimulariam o investimento, ampliando ainda mais a formação de capital no país.

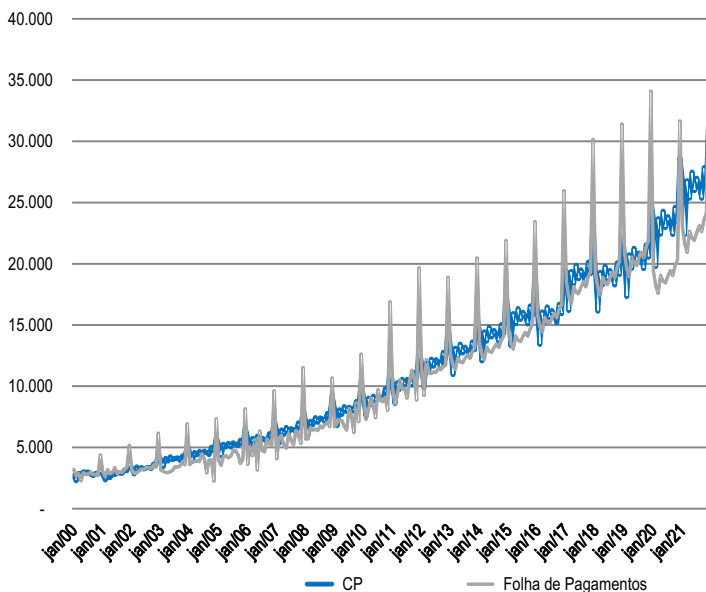
A política de desoneração proposta pela CNS também estimularia o aumento da produção nacional e a redução das importações de bens e serviços, na medida em que os preços domésticos ficariam relativamente menores que os externos. Hoje, países como China colocam suas mercadorias no Brasil porque conseguem produzir bens a um custo menor.

**Gráfico 6.2**  
**Estimativa de arrecadação anual via CP e arrecadação efetiva\*, em R\$ milhões, 2000 a 2021**



Fonte: INSS (2021) e CNS. (\*) Contribuições das empresas.

**Gráfico 6.3**  
**Estimativa de arrecadação mensal via CP e arrecadação efetiva\*, em R\$ Milhões, 2000 a 2021**



Fonte: INSS (2022) e CNS. (\*) Contribuições das empresas.

Com a mudança proposta, haverá redução de preços dos bens e serviços produzidos no Brasil, ao passo que as importações passariam a contribuir com a previdência social na medida do seu peso na oferta de bens e serviços no país.

Com consumo, investimento e exportações maiores, e importações menores, o país poderia crescer mais, ampliando as oportunidades de emprego e melhorando a renda dos trabalhadores. Esses efeitos impulsionariam ainda mais a economia, dados os efeitos multiplicadores da geração de renda. Isso criaria uma onda favorável na economia do país, impulsionando o desenvolvimento econômico e social. Espera-se com a reformulação da forma de contribuição à previdência um crescimento de 1,2% do PIB brasileiro e de 1,6% no emprego com carteira assinada após a introdução da nova sistemática de financiamento da previdência.

Os efeitos sobre preços e carga tributária dos setores de atividade da economia brasileira são detalhados na **Tabela A.3 do Anexo Estatístico**.

Os efeitos estimados neste estudo são iguais em sinal e próximos em magnitude aos verificados no relatório desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas em 2011 – FGV (2011) –, pouco antes do início da política de desoneração da folha de pagamentos no Brasil. Aquele estudo revelou que os ganhos para o país e para as empresas de todos os setores da economia seriam significativos, principalmente se fosse adotada a substituição da contribuição patronal ao INSS por uma contribuição sobre movimentação financeira. O estudo indicava, ainda, que os ganhos obtidos com a substituição da contribuição patronal por uma contribuição sobre faturamento teriam efeitos menores sobre o crescimento econômico e a inflação, pois a desoneração do setor produtivo seria menor.

Além dos inequívocos ganhos de emprego e renda e da redução de custos da proposta de desoneração da folha de pagamentos, há uma série de benefícios e vantagens para a sociedade brasileira proporcionados por essa política.

Vale observar, em primeiro lugar, que o financiamento da previdência com base em movimentações financeiras é mais estável que o financiamento por meio da folha de pagamentos. Como ilustram os **Gráficos 6.2 e 6.3**, a contribuição sobre movimentação financeira garantiria recursos para o financiamento da atual parcela de contribuição patronal à previdência mesmo nos períodos em que há queda do emprego e da renda, ao passo que a flutuação mensal seria mais suave.

Esse dado é corroborado pela relação estável que prevaleceu entre PIB e arrecadação da CPMF durante seu período de vigência – de 2000 a 2007. Conforme ilustrado no **Gráfico 5.1 do capítulo anterior**, a evolução da razão entre a arrecadação de CPMF e o PIB permaneceu entre 1,29% e 1,31%.

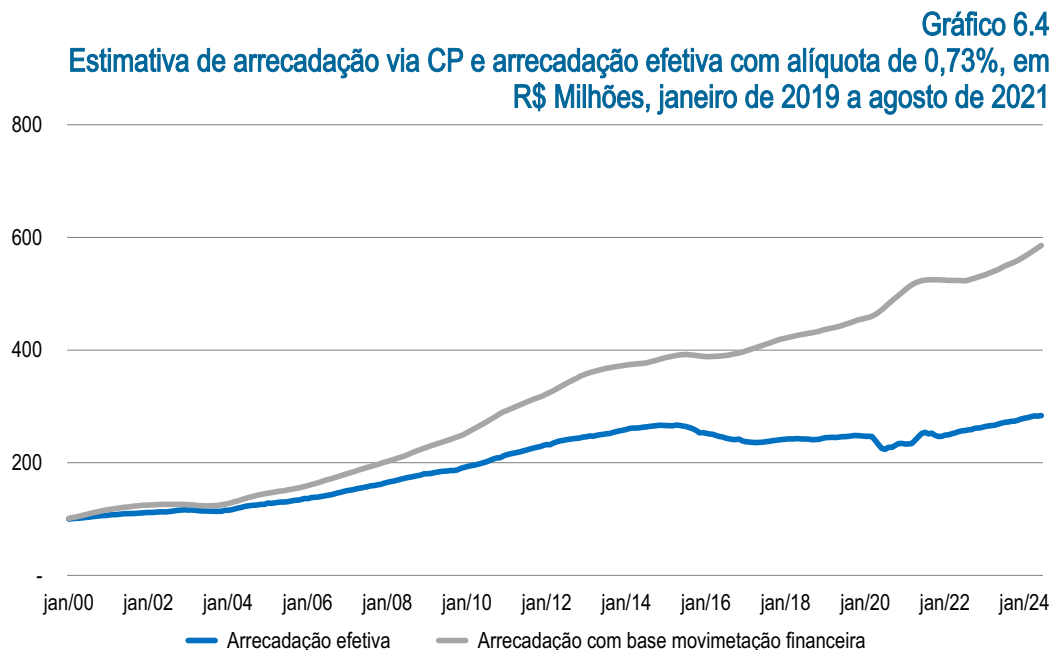
A renúncia fiscal acarretada pelo desconto nas alíquotas de contribuição dos segurados, por sua vez, é recomposta com a arrecadação sobre a movimentação financeira na economia como um todo. Assim, ao incidir sobre os depósitos à vista de todas as pessoas físicas e jurídicas residentes no país, o financiamento da previdência passaria a ser feito, de fato, por toda a sociedade, como postula o artigo 195 da Constituição Federal. A nova contribuição alcançaria a economia

informal, elevando a base de financiamento da previdência e distribuindo de forma mais equânime o custo social da previdência.

Outra vantagem seria a facilidade de arrecadação e o baixo custo de fiscalização. Como a contribuição previdenciária proposta é um mecanismo de coleta sobre depósitos à vista nos bancos, a sonegação é praticamente impossível. Além disso, trata-se um imposto com baixo custo de arrecadação e fácil fiscalização pelo governo, sem espaço para corrupção e desvios, e com estímulo à formalização da economia.

Do ponto de vista trabalhista, como o trabalhador com carteira assinada teria uma redução de sua contribuição à previdência proporcional ao que ele iria contribuir com a CP, a classe trabalhadora não sofreria aumento de carga tributária. Nesse sentido, a nova contribuição previdenciária seria um mecanismo que melhora a relação entre empregado e empregador, possibilitando a concessão de maiores benefícios e reduzindo os conflitos na justiça do trabalho.

Outro aspecto que chama a atenção é o fato de que, por estar desatrelada da folha de pagamentos, a contribuição previdenciária não sofreria influência das



tendências no mercado de trabalho e das mudanças estruturais na economia. As inovações tecnológicas tendem a reduzir a quantidade de mão de obra, o que eleva a produtividade e os salários médios, mas pode reduzir o montante da folha relativamente às despesas previdenciárias, as quais foram definidas pela realidade passada do mundo do trabalho.

Um dado que corrobora essa ideia vem da comparação entre a arrecadação efetiva da previdência com a contribuição patronal e a parcela desonerada dos trabalhadores e a arrecadação que seria obtida se em 2000 a proposta da CNS tivesse sido implantada. Na época, a alíquota de contribuição previdenciária sobre movimentação financeira necessária para cobrir as receitas do INSS com patrões e a parte desonerada dos funcionários seria de 0,76% e hoje é de 0,73%.

Isso significa que, caso esta proposta tivesse sido encampada em 2000 com alíquota de 0,73%, ou seja, se ela tivesse sido encampada antes de tantas e tão profundas transformações no mundo do trabalho, em junho de 2024 a arrecadação previdenciária seria R\$ 11,8 bilhões maior que o necessário para arcar com os benefícios do RGPS, contribuindo de maneira bastante expressiva para redução do déficit fiscal brasileiro.

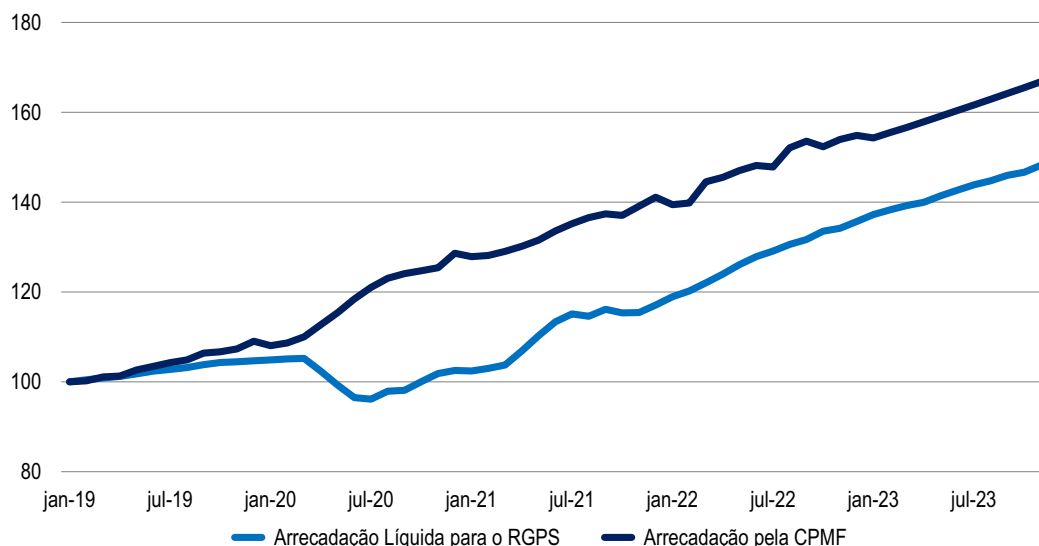
## Resiliência

A pandemia do Covid-19 ocorrida em 2020 e 2021 foi uma experiência recente que mostrou a fragilidade do sistema de arrecadação para o RGPS, indicando que o sistema da CP proposto pela CNS seria muito mais resiliente nos momentos de crise aguda. Com base nos dados de arrecadação efetiva do RGPS publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional e na evolução da base de arrecadação de uma CP como a proposta pela CNS, é possível avaliar o efeito da pandemia sobre o déficit da previdência no Brasil.

O **Gráfico 6.5** traz, em número índice com base 100 em janeiro de 2019, a evolução da arrecadação efetiva e a arrecadação que seria obtida com uma alíquota de 0,73% sobre movimentações depósitos à vista como a proposta pela CNS. Vê-se que a arrecadação sobre a folha de pagamentos cresceu em ritmo lento, mas de maneira quase linear até março de 2020, quando a crise sanitária chegou no país. A queda súbita do emprego nos meses seguintes provocou uma retração forte das receitas do RGPS. Em quatro meses a receita da previdência dos funcionários do setor privado caiu 8,6%, sem que isso tenha qualquer relação com os benefícios pagos.

Dessa forma, cresceu o déficit do sistema. Em 12 meses até março de 2020, o déficit do RGPS era de

**Gráfico 6.5**  
Estimativa de arrecadação anual via CP e arrecadação efetiva, em número índice base janeiro de 2019 = 100, 2019 a 2023



R\$ 282,744 bilhões (valores a preços de junho 2024). Ao final de 2020, o déficit acumulado em 12 meses alcançou R\$ 336,794 bilhões. Em dezembro de 2022, após a recuperação do emprego observada, o déficit somava R\$ 284,583 bilhões, um nível próximo ao registrado em março de 2020. Isso mostra como uma crise aguda acresceu o déficit e elevou de forma rápida a necessidade de financiamento do setor público.

De outro lado, vê-se que a arrecadação continuaria a crescer caso o regime de contribuição fosse por meio de uma contribuição previdenciária de 0,73% sobre a movimentação financeira. A diferença em termos percentuais dos valores de arrecadação efetiva em relação ao da contribuição de 0,73% seria de quase 13,6% tomando por base a implantação da política em janeiro de 2019. Como se vê no Gráfico, essa diferença foi aberta logo no início da crise sanitária entre março e agosto de 2020.

Dessa forma, o déficit acumulado em 12 meses da previdência, em vez de alcançar R\$ 284,583 bilhões em dezembro de 2022, teria sido de R\$ 150,829 bilhões, um nível 47% menor que o observado. Isso teria contribuído de forma efetiva para que o déficit fiscal do governo federal e a dívida pública não tivessem crescido tanto durante a crise.

### Melhoria dos fundamentos de longo prazo

Nesse sentido, a proposta da CNS, ao criar uma fonte segura de financiamento para a seguridade social,

além de promover a estabilização do déficit da previdência no curto prazo, a medida contribuiria para a garantia o equilíbrio fiscal no longo prazo, concorrendo para a recuperação das expectativas e do investimento no país.

Em primeiro lugar, deve-se argumentar que a atual arrecadação cresceu ao ritmo de 4,2% ao ano acima da inflação entre 2000 e 2024 enquanto que a base de movimentação financeira de depósitos à vista elevou-se à taxa média anual de 7,2% acima da inflação. Depois, deve-se ter em mente que, olhando para o futuro, a redução do número de contribuintes potenciais analisada no **Capítulo 4** indica tendência de redução das contribuições no sistema atual, com impactos severos sobre o déficit do RGPS e, portanto, do Tesouro Nacional.

Considerando o ritmo de crescimento da base de arrecadação nos últimos 24 anos, de 7,2% ao ano, e a alíquota de 0,73% no ano base da reforma, estima-se que as receitas do RGPS substituídas pela reforma cresceriam 1.327% até 2060 (ver Tabela 6.2). Somando a essas receitas, a arrecadação remanescente dos empregados e a dos individuais e facultativos, a arrecadação total cresceria 5,4% ao ano. Dada a trajetória esperada das despesas, cuja variação média anual seria de 2,6% entre 2022 e 2060, o RGPS reencontraria seu equilíbrio entre receitas e despesas em 2045, ano a partir do qual seriam registrados superávits no sistema.

Vale observar que os superávits gerados nos últimos 15 anos da projeção seriam suficientes para resgatar

### Tabela 6.2

#### Projeções das receitas e despesas do RGPS após reforma, em R\$ bilhões\*

Ano	Arrecadação			Despesas	Déficit
	Substituída	Demais	Total		
2022	285,841	297,525	583,366	867,949	-284,583
2030	500,219	310,311	810,530	1.177,614	-367,084
2040	1.006,828	322,350	1.329,178	1.573,028	-243,850
2050	2.026,517	319,100	2.345,617	1.985,670	359,947
2060	4.078,920	296,358	4.375,278	2.284,373	2.090,905

Fonte: INSS (2019) e CNS. (\*) Valores a preços de junho de 2024.

a dívida necessária para o financiamento dos déficits entre 2023 e 2045. Pressupondo uma taxa real de juros de 3,5% ao ano entre 2025 e 2060, o que é consistente com uma taxa nominal da Selic entre 6,5% ao ano e 7,5% ao ano, a depender da inflação, o custo acumulado das dívidas contraídas até 2045 seria totalmente pago entre 2046 e 2060. Isso teria um efeito bastante expressivo na redução da dívida do setor público, contribuindo de forma virtuosa para a reconstrução dos fundamentos macroeconômicos de longo prazo do país.

### Prefeituras

Outra consequência importante da reforma do modelo de financiamento do RGPS sobre a situação fiscal seria seu impacto sobre as despesas públicas. Com a reforma, as prefeituras, governos estaduais e a União teriam uma redução de despesas de R\$ 44,2 bilhões com o recolhimento da atual Contribuição Patronal

sobre os salários dos empregados celetistas. Aproximadamente 21,7% desses R\$ 44,2 bilhões são de despesas de prefeituras, indicando uma economia de R\$ 9,6 bilhões.

Dessa maneira, a reforma iria liberar recursos das três esferas de governo para aplicação em outras áreas estratégicas dos governos. Mas além dessa redução de despesas com pessoal, haveria também uma redução de custos dos serviços contratados. No caso das prefeituras, os serviços com maior impacto sobre as despesas seriam os de limpeza urbana, transportes e saúde. Espera-se uma economia de R\$ 2,8 bilhões com as reduções de custos com esses serviços prestados às prefeituras. Nas esferas federal e estadual, os ganhos viriam da redução de custos com serviços de segurança, limpeza, alimentação, hospedagem e transportes, todos setores que sofreriam reduções de custos e preços consideráveis.

### Quadro 6.1 Efeitos da desoneração da folha

**Arrecadação para financiamento da previdência** de R\$ 240,6 bilhões (valores base 2020) com base em uma alíquota de CP de 0,73%.

**Diminuição de custos para as empresas brasileiras:** reduções maiores para as atividades intensivas em mão de obra.

**Inflação menor:** redução de 2,0% do IGP e de 1,52% do IPCA.

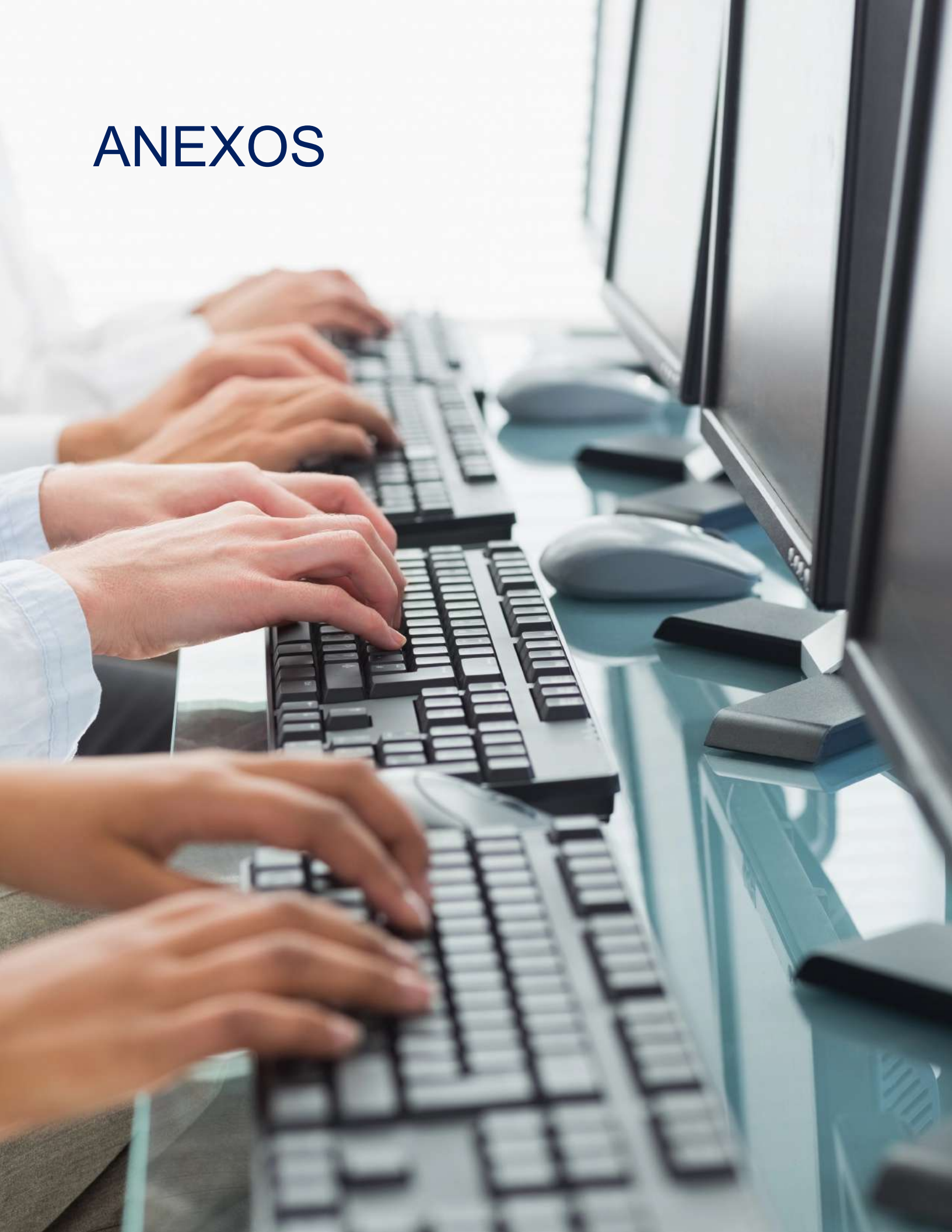
**Aumento de consumo:** estímulo ao consumo decorrente do aumento do emprego (2,3%) e do poder de compra médio (1,3%).

**Elevação do investimento:** a redução de preços dos bens e serviços também reduz o custo do investimento – moradias, infraestrutura e máquinas mais baratas – e o aumento do consumo estimula o investimento.

**Melhoria da competitividade:** aumento das exportações e queda das importações.

**Crescimento econômico:** aumento de PIB de 1,3% em razão ao crescimento do consumo, das exportações e do investimento.

# ANEXOS





# 7. BIBLIOGRAFIA

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS. Os Serviços no Brasil. 2024. CNS, São Paulo, 2024.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Carga Tributária no Setor de Serviços e Impactos da Desoneração da Folha de Pagamentos na Economia Brasileira, FGV Projetos, São Paulo, 2011.

GIAMBIAGI, F. E ALÉM, A.C. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil, Editora Campus, 1999.

GRIFFITH-JONES, S. e PERSAUD, A. Why critics are wrong about a financial-transaction tax. European Voice. March 2012. Disponível em: <http://www.europeanvoice.com/article/2012/march/why-critics-arewrong-about-a-financial-transaction-tax/73843.aspx>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais do Brasil de 2021, IBGE, Rio de Janeiro, 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. Anuário Estatístico 2022. Ministério da Previdência Social, Brasília, 2023.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Arrecadação das Receitas Administradas pela RFB – Divisão Econômica (Período: 2012 - 2021). Ministério da Fazenda, Brasília, 2023.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Carga Tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Ministério da Fazenda, Brasília, 2016.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Desoneração da Folha de Pagamentos: Estimativa de Renúncia e Metodologia de Cálculo. Ministério da Fazenda, Brasília, 2017.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Demonstrativo dos gastos tributários – Bases efetivas 2018 e Série 2016 a 2024. Ministério da Economia, Brasília, 2024.



# 8. ANEXO METODOLÓGICO

## Tabelas de Recursos e Usos

Para a realização deste estudo, foram utilizadas as Tabelas de Recursos e Usos das Contas Nacionais de 2021 publicadas pelo IBGE em 2023. A **tabela de produção** traz os valores da oferta, de impostos recolhidos em nota, das importações e da produção de 128 bens e serviços produzidos em 68 setores de atividade econômica em 2021. A **tabela de demanda** total traz os valores de consumo intermediário de bens e serviços, por atividade econômica, os valores de demanda por bens e serviços (consumo, investimento gastos do governo e exportações) e a **tabela de valor adicionado** por setor de atividade da economia brasileira naquele ano.

## Carga tributária

A distribuição da carga tributária por setor de atividade é calculada com base nos dados das Tabelas de Recursos e Usos e nas Tabelas Sinóticas das Contas Nacionais de 2021. Os impostos são divididos em dois grupos:

(A) Impostos sobre produção e consumo, onde estão incluídos o Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industriais (IPI), o Imposto sobre Importação (II), o Impostos sobre Exportação (IE), a Contribuição Financeira

sobre a Extração Mineral (CFEM), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transação de Bens Inter-vivos (ITBI).

(B) Impostos sobre a renda e propriedade, onde estão incluídos o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotivo (IPVA), o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto de Renda (IRPF e IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Previdenciária (patronal, de autônomos e do empregado) e a contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS).

O IBGE fornece a distribuição setorial dos tributos e contribuições, com exceção do IPTU, IPVA, demais impostos sobre a propriedade, Imposto de Renda e a CSLL. As distribuições da arrecadação desses impostos e contribuições são feitas com base em dados da Secretaria da Receita Federal, no caso dos impostos federais, e das Contas Nacionais, no caso do IPVA e do IPTU. Nessas duas últimas situações, o valor total dos impostos apurado pelo IBGE é distribuído conforme o consumo intermediário dos

setores de atividade econômica por serviços imobiliários (no caso do IPTU) e serviços de transportes (no caso do IPVA). Os valores arrecadados pelas famílias são creditados nos respectivos setores em que os ativos imobiliários e os veículos são empregados (atividades imobiliárias e serviços de transportes).

As estimativas realizadas com base nesse método são apresentadas na Tabela A.2 do Anexo Estatístico.

# 9. ANEXO ESTATÍSTICO

**Tabela A.1**  
**Arrecadação bruta de impostos e contribuições, Brasil 2010 a 2019**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total</b>	<b>1.288,143</b>	<b>1.483,114</b>	<b>1.612,103</b>	<b>1.787,466</b>	<b>1.892,661</b>	<b>1.980,655</b>	<b>2.084,133</b>	<b>2.186,071</b>	<b>2.354,867</b>	<b>2.486,256</b>	<b>2.453,448</b>	<b>3.031,385</b>
Impostos ligados à produção e à importação	630,499	710,547	781,279	886,107	883,218	924,887	939,071	1.007,303	1.102,796	1.141,822	1.114,688	1.413,401
Impostos sobre produtos	585,340	669,526	723,628	789,471	820,742	845,786	855,109	918,879	1.003,596	1.039,340	1.020,210	1.302,483
Impostos sobre o valor adicionado	305,516	338,716	370,713	406,740	434,016	442,158	455,971	492,695	533,295	560,819	579,005	722,876
IPI	37,284	41,180	43,304	43,188	49,204	48,049	41,851	47,041	53,985	52,440	55,894	70,414
ICMS	269,232	297,536	327,409	363,552	384,812	394,109	414,120	445,654	479,310	508,379	523,111	652,462
Imposto sobre importação	21,039	26,611	31,095	36,832	36,611	38,870	31,308	32,284	40,575	42,842	45,671	61,876
Outros impostos sobre produtos	258,785	293,199	321,880	345,899	350,115	364,730	367,830	393,900	429,726	435,679	395,534	517,731
Imposto operações de crédito, câmbio e seguro, ou sobre operações relativas a títulos ou valores mobiliários	26,530	31,871	31,073	29,418	29,749	34,681	33,645	34,660	36,615	40,945	21,949	49,024
Imposto sobre serviços	34,365	40,037	45,446	49,500	55,411	56,327	56,977	58,048	63,838	72,419	71,858	88,275
Contribuição para financiamento da seguridade social - COFINS e Contribuição Social para o PIS (PIS/COFINS)	172,821	192,441	218,971	239,693	236,473	241,694	243,455	268,110	295,965	288,906	265,236	327,319
Contribuição relativa a atividades de importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool carburante	7,758	8,959	2,885	0,734	0,025	3,271	6,001	5,821	3,928	2,776	1,986	1,924
Impostos sobre transmissão de bens imóveis inter-vivos	5,740	6,658	8,565	10,111	10,868	10,349	10,349	10,262	11,428	12,732	14,602	20,846
Demais	11,571	13,233	14,940	16,443	17,589	18,505	17,403	16,989	17,952	17,901	19,903	30,343
Outros impostos ligados à produção	45,159	52,021	57,651	66,636	72,476	79,101	83,962	88,424	99,200	102,282	94,488	110,918
Impostos sobre a folha de pagamento	21,685	25,614	29,323	33,061	36,500	38,585	39,369	40,579	43,489	44,149	41,609	43,081
Contribuição do salário-educação	11,049	13,116	14,775	16,561	18,275	19,039	19,473	20,010	21,978	21,066	23,832	23,832
Contribuição para Sesi, Senc, Senai e Senac	9,521	11,211	13,111	14,869	16,375	17,606	17,872	18,500	19,222	19,921	18,398	16,869
Demais	23,474	26,407	28,328	33,575	35,976	40,506	44,593	47,845	55,711	58,133	52,879	67,837
Outros impostos e taxas sobre a produção	2,988	3,635	3,022	2,804	2,756	3,086	2,609	2,375	3,378	2,027	1,574	3,348
Taxa de fiscalização das telecomunicações	0,327	0,331	0,332	0,342	0,367	0,456	0,528	0,553	0,581	0,381	0,351	0,573
Taxa de vigilância sanitária	0,385	0,464	0,462	0,467	0,414	0,457	0,510	0,544	0,406	0,479	0,184	-
Taxa fiscalização de serviço de energia elétrica	4,007	4,517	5,372	6,377	7,117	7,611	8,095	9,123	10,925	12,910	12,496	13,021
Taxa de prestação de serviços	10,919	12,181	13,614	16,221	17,404	18,221	20,478	22,548	24,305	26,194	24,160	31,630
Outras contribuições econômicas	3,310	3,491	3,593	4,204	4,847	5,330	7,737	8,952	9,481	10,832	10,201	16,087
Demais	1,538	1,789	1,933	3,159	3,069	2,395	4,636	4,050	6,866	5,310	3,912	3,178
Impostos sobre a renda e a propriedade	299,152	358,696	373,542	415,616	442,902	470,700	527,562	540,040	580,074	634,532	625,041	807,914
Impostos sobre a renda	213,415	256,782	267,016	298,734	319,548	342,037	386,552	388,073	414,981	457,702	449,173	585,582
IRPF	16,255	20,533	22,520	24,230	25,799	27,199	28,285	30,504	32,513	37,700	39,701	53,788
IRPJ	82,594	96,501	93,734	109,056	109,002	104,910	131,181	113,843	119,063	127,130	122,679	210,058
IRRF	92,009	114,683	121,455	130,947	144,405	164,008	175,782	187,852	202,028	225,781	214,821	246,450
Demais	22,557	25,065	29,307	34,501	40,342	45,920	51,304	55,874	61,377	67,091	71,972	75,286
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	85,737	101,914	106,526	116,882	123,354	128,663	141,010	151,967	165,093	176,830	175,868	222,332
IPTU	18,587	20,112	22,068	24,921	27,414	32,184	34,022	39,568	44,801	48,726	47,536	54,737
IPVA	21,354	24,137	27,398	29,636	32,455	36,222	39,101	40,417	43,120	46,134	49,220	52,982
Contribuição social sobre lucro de pessoa jurídica	45,354	57,109	56,641	61,815	62,581	59,147	66,760	70,686	75,751	80,374	77,351	112,469
Demais	0,442	0,556	0,419	0,510	0,904	1,110	1,127	1,296	1,421	1,596	1,761	4,144
Contribuições aos Institutos Oficiais de Previdência (inclusive FGTS e PASEP)	281,227	325,866	366,221	402,562	434,085	449,725	470,194	496,218	512,008	542,661	541,381	606,989
Contribuições previdenciárias do funcionalismo público	74,497	84,799	87,398	108,883	117,568	128,636	139,710	145,010	152,210	158,342	161,584	189,979
Impostos sobre o capital	2,768	3,206	3,663	4,298	4,888	6,707	7,596	7,500	7,779	9,099	10,744	13,102
Impostos sobre transmissão de bens imóveis - causa mortis e doações	2,563	2,966	3,391	4,113	4,701	6,468	7,347	7,183	7,330	8,586	8,582	12,346
Demais	0,205	0,240	0,272	0,185	0,187	0,239	0,249	0,317	0,449	0,513	2,162	0,756

Fonte: IBGE.

Tabela A.2. Estimativas da Carga tributária bruta por setor de atividade econômica, Brasil, 2019

	Impostos ligados a produção e a importação (A)	ICMS	IPI	Imposto sobre importação	Outros impostos específicos <sup>1</sup>	Outros impostos sobre a produção <sup>2</sup>	Impostos sobre Renda e Propriedade (B)	IPTU	IPVA	Demais (ITR)	Imposto de renda	Previdência oficial e FGTS	Carga tributária total (A) + (B)	Carga tributária (% do VA)	Carga tributária (% do VP)	
Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita	10.851	5.249	0	416	3.036	2.150	16.787	1	3	8.629	1.299	6.395	27.638	9,1%	5,0%	
Pecuária, inclusive o apoio à pecuária	6.145	3.095	0	0	2.345	705	7.233	0	0	3.208	29	6.360	13.378	13,4%	6,6%	
Produção florestal, pesca e aqüicultura	4.296	3.383	0	52	680	181	1.214	1	16	688	21	388	5.510	17,6%	13,0%	
Extração de carvão mineral e de minerais não-metálicos	2.164	1.455	0	27	482	190	1.208	2	11	0	30	982	3.262	34,5%	14,5%	
Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	3.168	0	0	0	1.801	1.385	9.230	35	283	0	3.411	5.347	12.146	13,7%	5,2%	
Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração	1.397	0	0	0	498	899	12.091	5	504	0	6.925	3.338	13.488	15,7%	8,6%	
Extração de minerais metálicos não-ferrosos, inclusive beneficiamentos	627	0	0	3	442	182	1.875	11	72	0	504	717	2.502	33,5%	10,6%	
Abate e produtos de carne, inclusive os produtos do laticínio e da pesca	44.493	36.338	402	290	4.404	3.059	12.938	74	72	0	2.068	9.686	57.401	37,9%	14,4%	
Fabricação e refino de açúcar	2.501	1.348	702	4	52	10.255	3.680	7	30	0	3.680	6.161	17.200	41,8%	8,6%	
Outros produtos alimentares	54.483	40.229	77	1.462	8.309	3.776	13.207	46	88	0	2.487	67.890	100,4%	17,2%	17,2%	
Fabricação de bebidas	31.383	17.172	5.554	548	7.140	969	13.207	7	10	0	3.051	37.746	155,5%	15,5%	38,8%	
Fabricação de produtos do fumo	14.392	6.822	6.448	25	971	136	1.406	0	0	0	92	509	15.798	41,2%	91,5%	
Fabricação de produtos têxteis	13.127	7.798	385	2.483	1.996	465	3.810	27	1	0	1.124	2.800	16.937	102,5%	29,9%	
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	23.472	19.245	0	1.928	1.717	522	5.838	31	82	0	1.314	4.022	29.050	120,7%	45,4%	
Fabricação de calçados e de artigos de couro	11.793	9.165	240	1.032	995	361	2.736	6	3	0	1.059	1.790	14.529	107,1%	39,4%	
Fabricação de produtos da madeira	3.718	2.454	284	49	557	374	2.799	4	583	0	1.87	1.566	6.517	44,9%	16,5%	
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	12.013	6.956	1.620	409	2.123	905	5.857	16	1	0	396	3.729	17.870	59,1%	14,8%	
Impressão e reprodução de gravuras	3.191	2.295	67	22	584	223	4.272	4	0	0	62	1.217	5.164	58,9%	27,1%	
Refino de petróleo e coque	101.016	54.225	105	40	45.450	1.196	8.722	17	0	0	5.628	2.563	109.738	106,1%	24,7%	
Fabricação de biocombustíveis	17.670	11.491	0	48	5.548	583	8.523	15	40	0	5.068	84	25.193	123,6%	34,6%	
Fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros	23.959	8.899	97	4.418	11.603	1.342	8.578	19	170	0	3.765	31.937	90,9%	15,2%		
Fabricação de plásticos, desintetizados, látex e químicos diversos	14.882	6.844	822	2.080	4.448	786	5.869	11	110	0	2.182	2.624	20.451	88,9%	17,2%	
Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos, perfumaria e higiene pessoal	27.459	20.779	3.974	516	1.720	479	3.303	16	13	0	1.214	1.785	30.762	230,2%	50,9%	
Fabricação de produtos farmacêuticos	30.768	27.939	1.474	1.474	605	750	9.110	24	96	0	4.138	39.878	99,8%	45,7%		
Fabricação de produtos têxteis e de materiais plásticos	17.007	6.666	2.783	3.988	1.133	1.133	9.480	35	150	0	6.237	26.487	81,6%	19,4%		
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	13.738	9.054	456	685	2.633	910	7.515	232	2	0	2.463	411	4.493	21,2%	20,9%	
Produção de ferro-gusa, ferro-ligas, siderurgia e tubos de aço sem costura	9.261	2.824	448	1.223	3.722	1.044	6.933	26	77	0	2.636	745	3.449	16,1%	10,5%	
Metalurgia de metais não-ferrosos e a fundição de metais	4.568	1.421	169	424	2.001	553	4.244	25	237	0	1.522	414	1.576	8,089	9,4%	
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	15.646	6.533	2.268	2.268	3.757	1.076	9.230	15	2	0	2.293	756	5.918	24,576	19,8%	
Fabricação de máquinas e equipamentos	40.932	16.837	6.531	5.541	8.681	1.032	5.983	15	2	0	2.760	2.418	46.515	287,7%	40,0%	
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	24.443	11.478	3.594	4.330	4.222	819	6.381	11	40	0	1.917	4.25	31.024	147,5%	31,1%	
Fabricação de máquinas e equipamentos eletrônicos	20.807	5.373	1.410	5.298	7.167	1.359	12.950	19	281	0	4.677	7.074	33.557	78,1%	21,5%	
Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	34.795	17.289	9.382	1.413	6.105	1.265	9.451	8	0	0	4.014	5.173	44.246	303,5%	26,9%	
Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, exceto peças	10.508	6.849	1.440	2.459	4.195	929	7.851	16	190	0	3.298	1.57	3.889	18,059	70,4%	17,9%
Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores	8.849	2.907	2.108	403	1.080	351	3.706	4	0	0	1.927	1.641	10.555	120,1%	25,2%	
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	28.560	20.770	2.473	2.115	4.896	712	5.940	21	6	0	1.519	3.901	34.400	88,5%	39,1%	
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	5.967	0	0	0	4.862	471	4.493	5	47	0	4.844	980	30,1%	11,1%		
Energia elétrica, gás natural e outras utilidades	70.430	57.515	0	0	9.674	3.241	21.113	67	0	0	11.876	5.169	91.543	60,7%	25,6%	
Água, esgoto e gestão de resíduos	3.494	314	0	0	3.801	945	11.339	30	5	0	1.354	6.781	16.989	28,1%	16,9%	
Construção	3.096	0	0	0	3.152	3.429	42.017	90	40	0	14.087	2.936	25.504	76,998	28,7%	12,6%
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	12.689	10.178	0	0	1.777	1.319	17.464	285	0	0	4.210	11.772	20.560	21,4%	11,7%	
Comércio por atacado e a varejo, exceto veículos automotores	19.529	13.729	0	0	840	11.849	146.831	3.279	36	0	38.593	11.065	159.620	21,9%	13,0%	
Transporte terrestre	5.353	226	0	0	5.833	3.718	68.376	109	39.431	0	6.003	1.527	21.307	51,8%	20,9%	
Transporte aquaviário	1.334	184	0	0	471	412	2.255	8	0	0	889	156	1.201	7.608	58,6%	25,3%
Transporte aéreo	9.667	0	0	0	693	457	3.244	6	0	0	1.723	1.439	4.578	84,4%	17,7%	
Armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio	2.885	0	0	0	8.085	1.582	18.745	26	26	0	5871	11.125	28.412	33,5%	18,7%	
Alugamento	27.618	23.099	0	0	2.604	281	3.088	69	9	0	1.033	1.805	5.893	56,9%	28,6%	
Alimentação	2.070	0	0	0	3.163	1.356	12.434	407	36	0	1.316	10.433	40.052	37,4%	16,5%	
Edição e edição integrada à impressão	47.408	38.831	0	0	587	177	2.733	13	0	0	1.285	1.48	1.287	3,501	21,2%	21,2%
Atividades de televisão, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem	15.763	2.768	0	0	1.272	790	7.340	34	51	0	4.850	2.214	8.129	59,4%	24,2%	
Telecomunicações	7.675	0	0	0	6.156	2.421	13.888	155	7	0	7.600	4.582	61.294	76,3%	35,8%	
Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informática	1.874	0	0	0	9.554	2.314	28.665	184	148	0	9.506	16.984	40.533	63,9%	19,4%	
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	16.905	0	0	0	67.488	9.262	213.988	410	246	0	144.735	22.714	46.393	290,248	30,4%	41,4%
Atividades imobiliárias	4.840	0	0	0	1.248	626	47.922	39.012	26	0	4.415	1.967	2.502	49,796	7,6%	7,0%
Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e serviços de empresas	7.819	0	0	0	13.667	2.638	24.701	444	5	0	7.425	14.858	41.006	24,4%	16,7%	
Serviços de arquitetura, engenharia, atividades técnicas e P & D	15.763	0	0	0	3.945	679	14.540	72	513	0	7.950	5.022	19.164	42,2%	26,2%	
Outras atividades profissionais, científicas e técnicas	1.486	0	0	0	7.122	697	6.510	100	35	0	1.196	4.581	14.429	32,3%	28,4%	
Aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual	2.768	0	0	0	10.908	578	35.574	96	18	0	2.022	3.379	17.736	43,1%	24,4%	
Outras atividades administrativas e serviços complementares	2.768	0	0	0	12.299	3.464	19.115	277	140	0	1.261	18.84	32.012	51,337	27,3%	18,5%
Atividades de vigilância, segurança e investigação	278	0	0	0	1.801	967	13.397	25	23	0	10.410	108	8.549	21.883	59,8%	47,6%
Administração pública, defesa e seguridade social	0	0	0	0	0	278	143.397	207	1.047	0	45.959	40	96.145	143,675	21,5%	15,8%
Educação pública	0	0	0	0	0	0	72.178	43	747	0	0	231	72.178	22,1%	18,8%	
Educação privada	869	0	0	0	2.601	2.239	33.639	419	896	0	14.763	84	38.469	40,1%	27,4%	
869/ Saúde pública	10.509	0	0	0	7.328	3.161	29.078	37	592	0	9.450	18.869	26.905	17,3%	10,7%	
Saúde privada	7.721	0	0	3	7.449	289	2.822	290	7	0	346	1.049	39.597	22,1%	12,5%	
Organizações associativas e outros serviços pessoais	3.098	0	0	0	2.008	1.090	15.716	313	1.627	0	5.926	115	18.814	49,0%	26,8%	
Serviços domésticos	1.109.148	523.111	55.884	45.671	389.984	94.488	1.338.979	47.536	49.220	12.905	449.173	77.351	2.448.027	37,1%	18,4%	

Fonte: IBGE e CNS. (1) Inclui: Impostos sobre exportação, CFEM, impostos específicos sobre produtos. (2) Inclui: COFINS, PIS, IOF, ISS e ITBI.

Tabela A.3

## Variação de preços e de carga tributária devido à desoneração da folha de pagamentos, CP de 0,73%\*, 2021

Setor	Variação de preços	Variação de carga tributária, em R\$ bilhões	Pessoas ocupadas	(%) na ocupação	Salários (em R\$ bilhões)	(%) nos salários	Salários médios (em R\$ por ano)	(%) da média	PIB R\$ bilhões	(%) no PIB
Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita	0,4%	-2,030	6.934.294	6,6%	37,950	1,1%	5.472,80	-83,7%	421,109	5,5%
Pecuária, inclusive o apoio à pecuária	0,2%	-2,966	5.393.173	5,1%	25,160	0,7%	4.665,16	-86,1%	130,445	1,7%
Produção florestal; pesca e aquicultura	0,0%	-3,840	815.655	0,8%	2,882	0,1%	3.533,36	-89,5%	39,531	0,5%
Extração de carvão mineral e de minerais não-metálicos	-0,8%	-2,620	110.127	0,1%	4,882	0,1%	44.330,64	31,8%	11,561	0,1%
Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	0,1%	-0,665	55.195	0,1%	21,242	0,6%	384.853,70	1044,0%	231,887	3,0%
aglomeração	-0,3%	-2,371	42.815	0,0%	5,777	0,2%	134.929,35	301,1%	167,230	2,2%
beneficiamentos	-0,4%	-0,348	35.085	0,0%	3,331	0,1%	94.940,86	182,2%	14,189	0,2%
pesca	-0,3%	-42,336	860.656	0,8%	40,203	1,1%	46.712,04	38,8%	59,950	0,8%
Fabricação e refino de açúcar	-0,5%	-2,290	139.807	0,1%	9,426	0,3%	67.421,52	100,4%	18,988	0,2%
Outros produtos alimentares	-0,3%	-46,950	1.272.409	1,2%	39,201	1,1%	30.808,49	-8,4%	78,319	1,0%
Fabricação de bebidas	-0,5%	-27,745	188.767	0,2%	11,397	0,3%	60.376,02	79,5%	26,193	0,3%
Fabricação de produtos do fumo	-0,3%	-14,788	17.515	0,0%	1,988	0,1%	113.502,71	237,4%	3,106	0,0%
Fabricação de produtos têxteis	-0,6%	-11,545	638.518	0,6%	12,601	0,4%	19.734,76	-41,3%	19,370	0,3%
Confecção de artefatos do vestuário e acessórios	-0,3%	-21,531	1.655.089	1,6%	19,120	0,5%	11.552,25	-65,7%	28,809	0,4%
Fabricação de calçados e de artefatos de couro	-0,5%	-10,594	455.637	0,4%	10,928	0,3%	23.984,00	-28,7%	16,343	0,2%
Fabricação de produtos da madeira	-0,3%	-3,713	389.391	0,4%	8,175	0,2%	20.994,32	-37,6%	19,564	0,3%
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	-0,3%	-11,340	216.547	0,2%	16,184	0,5%	74.736,66	122,2%	29,864	0,4%
Impressão e reprodução de gravações	-0,5%	-3,124	168.568	0,2%	5,338	0,2%	31.666,75	-5,9%	8,119	0,1%
Refino de petróleo e coquearias	-0,3%	-70,824	22.483	0,0%	12,103	0,3%	538.317,84	1500,1%	90,157	1,2%
Fabricação de biocombustíveis	-0,3%	-13,272	108.126	0,1%	8,112	0,2%	75.023,58	123,0%	20,994	0,3%
elastômeros	-0,1%	-11,623	112.336	0,1%	15,965	0,5%	142.118,29	322,4%	62,229	0,8%
Fabricação de defensivos, desinfestantes, tintas e químicos diversos	-0,2%	-9,949	97.429	0,1%	11,824	0,3%	121.360,17	260,7%	19,572	0,3%
peçoal	-0,2%	-26,112	138.125	0,1%	7,306	0,2%	52.894,12	57,2%	11,340	0,1%
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	-0,9%	-33,601	113.456	0,1%	15,775	0,4%	139.040,69	313,3%	45,544	0,6%
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	-0,7%	-16,126	444.332	0,4%	25,874	0,7%	58.231,23	73,1%	37,300	0,5%
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	-0,5%	-13,075	609.593	0,6%	23,721	0,7%	38.912,85	15,7%	42,799	0,6%
costura	-0,2%	-7,195	131.519	0,1%	14,974	0,4%	113.854,27	238,4%	96,011	1,2%
Metalurgia de metais não-ferrosos e a fundição de metais	-0,2%	-3,539	108.045	0,1%	7,744	0,2%	71.673,84	113,0%	29,466	0,4%
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	-0,4%	-13,472	702.971	0,7%	27,076	0,8%	38.516,52	14,5%	51,610	0,7%
ópticos	-0,2%	-33,675	122.788	0,1%	10,741	0,3%	87.475,97	160,0%	19,947	0,3%
Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	-0,4%	-19,793	228.003	0,2%	18,582	0,5%	81.498,93	142,3%	29,515	0,4%
Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	-0,5%	-15,653	436.572	0,4%	35,143	1,0%	80.497,60	139,3%	59,125	0,8%
Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, exceto peças	-0,4%	-36,738	155.333	0,1%	20,439	0,6%	131.581,83	291,1%	25,538	0,3%
Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores	-0,4%	-9,350	304.453	0,3%	22,668	0,6%	74.454,84	121,3%	32,464	0,4%
Fabricação de outros equipamentos de transporte	-0,6%	-7,833	87.198	0,1%	8,254	0,2%	94.658,13	181,4%	8,912	0,1%
Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas	-0,3%	-26,506	773.017	0,7%	20,315	0,6%	26.280,15	-21,9%	44,592	0,6%
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	0,0%	-0,735	673.031	0,6%	18,587	0,5%	27.616,86	-17,9%	37,099	0,5%

Tabela A.3 (continuação)

Variação de preços e de carga tributária devido à desoneração da folha de pagamentos, CP de 0,73%\*, 2021

Setor	Variação de preços	Variação de carga tributária**	Pessoas ocupadas	(%) na ocupação	Salários (em R\$ bilhões)	(%) nos salários	Salários médios (em R\$ por ano)	(%) da média	PIB R\$ bilhões	(%) no PIB
Energia elétrica, gás natural e outras utilidades	-0,5%	-78.258	174.830	0,2%	20.258	0,6%	115.872,56	244,4%	157.298	2,0%
Água, esgoto e gestão de resíduos	-2,9%	-9.325	606.919	0,6%	25.019	0,7%	41.222,96	22,5%	63.684	0,8%
Construção	-1,2%	-19.832	8.267.084	7,9%	130.162	3,7%	15.744,61	-53,2%	275.111	3,6%
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	-2,0%	-8.656	2.976.940	2,8%	58.513	1,7%	19.655,42	-41,6%	121.904	1,6%
Comércio por atacado e a varejo, exceto veículos automotores	-2,3%	-97.092	15.848.633	15,1%	413.275	11,7%	26.076,38	-22,5%	843.798	10,9%
Transporte terrestre	-1,7%	-29.651	4.123.552	3,9%	96.653	2,7%	23.439,26	-30,3%	183.535	2,4%
Transporte aquaviário	-0,7%	-4.403	48.865	0,0%	6.472	0,2%	132.446,54	293,7%	14.616	0,2%
Transporte aéreo	-1,4%	-1.627	51.770	0,0%	6.882	0,2%	129.070,89	283,7%	3.073	0,0%
Armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio	-2,0%	-15.099	937.458	0,9%	48.512	1,4%	51.748,45	53,8%	102.818	1,3%
Alojamento	-1,3%	-3.000	402.267	0,4%	10.988	0,3%	27.315,19	-18,8%	16.415	0,2%
Alimentação	-0,1%	-27.907	4.980.988	4,7%	57.472	1,6%	11.538,27	-65,7%	120.712	1,6%
Edição e edição integrada à impressão	-1,5%	-1.235	126.997	0,1%	6.183	0,2%	48.686,19	44,7%	7.995	0,1%
Imagem	-2,4%	-3.590	154.532	0,1%	12.175	0,3%	78.786,27	134,2%	17.533	0,2%
Telecomunicações	-0,4%	-47.863	322.694	0,3%	23.331	0,7%	72.300,69	114,9%	79.011	1,0%
Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação	-2,6%	-22.182	962.675	0,9%	81.702	2,3%	84.869,76	152,3%	159.992	2,1%
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	-3,3%	-66.397	1.519.655	1,4%	201.153	5,7%	132.367,54	293,5%	447.048	5,8%
Atividades imobiliárias	0,4%	-1.546	518.258	0,5%	9.646	0,3%	18.612,35	-44,7%	699.465	9,1%
Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas	-0,7%	-15.335	2.206.221	2,1%	80.109	2,3%	36.310,51	7,9%	195.074	2,5%
Serviços de arquitetura, engenharia, testes/análises técnicas e P & D	-3,1%	-9.985	777.044	0,7%	24.050	0,7%	30.950,63	-8,0%	50.176	0,7%
Outras atividades profissionais, científicas e técnicas	-0,4%	-9.063	850.029	0,8%	22.628	0,6%	26.620,27	-20,9%	53.773	0,7%
Aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual	-0,5%	-10.069	320.139	0,3%	14.950	0,4%	46.698,47	38,8%	49.842	0,6%
Outras atividades administrativas e serviços complementares	-4,8%	-35.082	4.539.907	4,3%	145.387	4,1%	32.024,22	-4,8%	213.521	2,8%
Atividades de vigilância, segurança e investigação	-5,7%	-4.654	785.372	0,7%	32.583	0,9%	41.487,35	23,3%	36.376	0,5%
Administração pública, defesa e seguridade social	-3,3%	-36.182	4.692.057	4,5%	603.962	17,1%	128.720,09	282,6%	719.944	9,3%
Educação pública	-1,6%	-8.054	4.226.629	4,0%	323.126	9,1%	76.450,05	127,2%	340.323	4,4%
Educação privada	-1,9%	-6.234	2.757.268	2,6%	87.511	2,5%	31.738,30	-5,7%	100.728	1,3%
Saúde pública	-1,5%	-5.729	2.306.888	2,2%	149.825	4,2%	64.946,80	93,1%	158.689	2,1%
Saúde privada	-1,7%	-17.663	3.908.377	3,7%	122.204	3,5%	31.267,20	-7,1%	222.222	2,9%
Atividades artísticas, criativas e de espetáculos	-1,7%	-6.284	937.222	0,9%	13.514	0,4%	14.419,21	-57,1%	22.891	0,3%
Organizações associativas e outros serviços pessoais	-3,4%	-9.701	4.342.454	4,1%	44.244	1,3%	10.188,71	-69,7%	86.270	1,1%
Serviços domésticos	0,6%	0.389	5.633.396	5,4%	61.371	1,7%	10.894,14	-67,6%	61.371	0,8%
			105.065.178	100,0%	3.534.648	100,0%	33.642,43	0,0%	7.713.999	100,0%
Setores que ganham	-0,6%	-1.191.566	99.431.782	94,6%	3.473.277	98,3%	34.931,26	3,8%	7.652.628	99,2%
Setores que perdem	0,6%	0.389	5.633.396	5,4%	61.371	1,7%	10.894,14	-67,6%	61.371	0,8%

(\*) A alíquota de 0,73% é calculada como a razão entre a arrecadação da contribuição patronal e da contribuições para o In CRA e para o salário educação, que foram de R\$ 240 bilhões em 2020, e a base estimada de incidência da CF, que seria de aproximadamente R\$ 38 trilhões nesse ano.

(\*\*) Acréscimo de carga tributária sobre a carga tributária do setor em 2019.





CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DE  
SERVIÇOS