



Brasília/DF, 29 de dezembro de 2023.

Ao Excelentíssimo Senhor  
**Senador da República Rodrigo Pacheco**  
 Presidente do Senado Federal

**Assunto: Encaminhamento de Nota Técnica que ampara a solicitação de urgente devolução da Medida Provisória nº 1.202/2023 para republicação pelo Poder Executivo, sem os itens que tratam da desoneração da folha dos setores.**

Senhor Presidente,

As entidades signatárias, representantes dos setores de mão de obra intensiva contemplados pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), vêm, por intermédio deste expediente, pleitear a V. Exa. a devolução ao Poder Executivo da MP Medida Provisória nº 1.202/2023, visando sua republicação sem os itens que tratam da desoneração da folha dos setores, respeitando decisão soberana do Congresso Nacional.

A desoneração da folha é uma importante política pública com amplo apoio Congresso Nacional. Por iniciativa do Poder Legislativo, o PL 334/2023 foi apresentado e respeitou todos os trâmites, permitindo o devido debate. Com a derrubada do Veto 38 pela grande maioria dos parlamentares, a Lei nº 14.784 de 27 de dezembro de 2023 foi promulgada.

A handwritten signature in blue ink, appearing to begin with the letter 'E'.



No dia seguinte após a promulgação pelo Congresso Nacional da Lei nº 14.784 foi editada a MP 1202/2023 que, entre outras medidas, “revoga” a referida Lei. Na prática a Medida Provisória está sendo usada como uma forma de segundo voto não previsto na Constituição Federal. O Poder Executivo estaria “derrubando a derrubada do voto”. A Medida Provisória tem como finalidade promover ato do Poder Executivo com efeitos de lei por conta da natural demora do processo legislativo, em situação de relevância e urgência, e não para revisar uma lei que acaba de ser construída, dentro do rito correto e ampla discussão.

Caso o Congresso Nacional acate tal situação, isso poderia resultar em ampla insegurança jurídica, pelo uso de MPs em diversas outras situações nos mais diversos temas, esvaziando a competência do Poder Legislativo.

Diante disto, tomamos a liberdade de encaminhamos em anexo Nota Técnica do escritório Sacha Calmon Advogados que corrobora os argumentos acerca dos problemas e inconstitucionalidade da Medida Provisória 1202/2023 e que suportam a urgente devolução ao Poder Executivo para que possa, pelo menos, republicá-la suprimindo os trechos referentes à desoneração da folha dos setores.

Além da indignação dos setores, importante reforçamos também a grave insegurança e o elevado risco aos empregos durante eventual tramitação da MP. Diante do elevado aumento de carga tributária sobre o emprego de todos os setores contemplados, é provável que as empresas sejam forçadas a fazer ajustes em seus quadros e em seus investimentos, o que poderá provocar demissões em massa no primeiro trimestre de 2023.

Importante também lembrar que o Congresso Nacional, em 20/12/2023 publicou a Emenda Constitucional nº 132 (PEC 45/2019 da reforma Tributária), estabelecendo que o Poder Executivo deverá encaminhar em até 90 dias “PROJETO DE LEI que reforme a tributação da folha de salários”. Este é o caminho adequado para discussão do tema, respeitando o devido processo legislativo.

Face ao exposto e diante da sensibilidade de V.Exa. à grave situação, solicitamos que o Congresso Nacional proceda a imediata devolução da Medida Provisória 1.202/2023, para sua adequação, afastando tamanha insegurança e os problemas que já está causando.

Valemo-nos do ensejo para renovar as expressões do nosso maior apreço e consideração e subscrevemo-nos.

Atenciosamente,



- Abes – Associação Brasileira das Empresas de Software**
- Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão**
- Abicalçados – Associação Brasileira das Indústrias de Calçados**
- Abimaq – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos**
- Abisemi – Associação Brasileira da Indústria de Semicondutores**
- Abit – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção**
- ABOL – Associação Brasileira de Operadores Logísticos**
- ABPA – Associação Brasileira de Proteína Animal**
- Abratel – Associação Brasileira de Rádio e Televisão**
- Abranet - Associação Brasileira de Internet**
- Abrava - Associação Brasileira de Refrigeração, Ar Condicionado, Ventilação e Aquecimento**
- ABT – Associação Brasileira de Telesserviços**
- Abrainc - Associação Brasileira de Incorporadores Imobiliários**
- ANER – Associação Nacional de Revistas**
- ANJ – Associação Nacional de Jornais**
- ANPTrilhos – Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos**
- Assespro – Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação**
- Brasscom – Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais**
- CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção**
- CICB – Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil**
- Conexis Brasil Digital – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal**
- CONTIC – Confederação Nacional da Tecnologia da Informação e Comunicação**



**FABUS – Associação Nacional dos Fabricantes de Ônibus**

**Fenaert – Federação Nacional das Empresas de Rádio e TV**

**Fenainfo – Federação Nacional das Empresas de Informática**

**Fenajore – Federação Nacional das Empresas de Jornais e Revistas**

**Feninfra – Federação Nacional de Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática**

**IGEOC – Instituto Gestão de Excelência Operacional em Cobrança**

**NTC&Logística – Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística**

**NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos**

**OCB – Organização das Cooperativas do Brasil**

**P&D Brasil – Associação de Empresas de Desenv. Tecnológico Nacional e Inovação**

**SEPRORGS – Sindicato das Empresas de Tecnologia de Informação e Processamento de Dados do Rio Grande do Sul**

**Sinditêxtil – Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do Estado de São Paulo**

**Sinicon – Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada**

Responsável pelo encaminhamento

Emerson Casali Almeida

CPF 514606855-15

Diretor da CBPI Produtividade Institucional LTDA

CNPJ 21.021.018/0001/40

## A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.202/2023 E AS CONTRIBUIÇÕES SOBRE FOLHA DE SALÁRIOS: DERRUBANDO A DERRUBADA DO VETO

**01.** Visando a eliminar o déficit fiscal no próximo ano, o governo federal anunciou, na manhã do dia 28 de dezembro, uma série de medidas para elevar a arrecadação. Dentre elas mencionou-se o retorno da contribuição sobre folha de salários para setores que, nos últimos doze anos, fizeram jus ao pagamento da contribuição sobre receita bruta em substituição àquela devida sobre as remunerações pagas às pessoas físicas prestadoras de serviços. Após o anúncio oficial, o novo tributo foi veiculado pela Medida Provisória nº 1.202, publicada no DOU de 29.12.2023 (arts. 1º a 3º; Anexos I e II).

**02.** A substituição da contribuição sobre a folha de pagamentos pela contribuição sobre a receita bruta foi engendrada inicialmente pela Medida Provisória nº 540, convertida na Lei nº 12.546/2011. Não se trata de benefício fiscal, mas sim de modificação da base tributável: a União opta por tributar a receita das companhias – em vez dos salários pagos aos empregados. Ao fim do dia, troca-se um tributo (contribuição sobre folha) que reduz a geração de empregos e o valor dos salários por outro (contribuição sobre receitas) que não possui impactos diretos naquelas variáveis. Muda-se a forma, porém a arrecadação é mantida.

**03.** Atualmente, 17 setores da economia estão alcançados pela medida, que findaria em 31.12.2023. Não obstante, em 07.02.2023, o Senador Efraim Filho apresentou o Projeto de Lei nº 334/2023, visando a prorrogar a tributação alternativa por mais quatro anos – até 31.12.2027, portanto.

**04.** Com pareceres favoráveis da Comissão de Desenvolvimento Econômico, da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Projeto de Lei nº 334/2023 foi aprovado pelas duas Casas legislativas, findando sua tramitação em 25.10.2023.

**05.** Muito embora se tratasse de mera prorrogação de sistemática de tributação vigente há mais de década, com efeitos benéficos sobre a geração de empregos e elevação dos salários, o projeto de lei foi integralmente vetado pela Presidência da República em 23.11.2023. Na Mensagem de Veto nº 619/23 restou afirmado que “a proposição legislativa padece de vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público”.

**06.** Ciente da improcedência das razões apontadas pelo Presidente da República, o Congresso Nacional derrubou o veto em 14.12.2023. A expressiva votação (378 votos contra 78 na Câmara e 60 contra 13 no Senado) denotou com hialina clareza a vontade soberana do Parlamento – pela segunda vez.

**07.** Ato contínuo, aos 28 de dezembro o Presidente do Senado Federal promulgou a Lei nº 14.784/2023, que prorrogou até 31.12.2027 a tributação substitutiva da folha de pagamento para os setores elencados no diploma normativo.

**08.** Portanto, a fala do Ministro da Fazenda na coletiva de imprensa realizada em 28.12.2023 surpreendeu a sociedade em geral. A Medida Provisória nº 1.202/2023, editada hoje, desconsidera o processo legislativo que culminou com a derrubada do veto presidencial. Viola-se com a medida o princípio da separação de Poderes (art. 2º da CR/1988), eis que a tarefa do Legislativo e do Executivo, no que se refere ao tema em análise, já se esgotara em 2023.

**09.** Uma decorrência da separação dos poderes é a impossibilidade de se reenviar medida provisória para tratar de assunto já analisado no mesmo ano pelo Congresso Nacional (art. 62, §1º, IV da CR/1988). Outra é a vedação de envio de projeto de lei para tratar de matéria já apreciada em outro projeto de lei no mesmo ano, salvo se a proposta advier da maioria absoluta dos membros da Câmara ou do Senado (art. 67 da CR/1988). A racionalidade dos trás das regras é singela: a soberania do Poder Legislativo não pode ser desrespeitada com a “insistência” em tema que já tenha sido objeto de deliberação na mesma sessão legislativa.

**10.** O STF confirmou em mais de uma oportunidade o entendimento acima, amplificando-o para hipóteses em tudo análogas à presente. Ao julgar a ADI nº 2.010 (j. 30.10.1999), a Corte decidiu que o Chefe do Executivo não pode forçar a reapreciação de um tema na mesma sessão legislativa, via medida provisória ou projeto de lei, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes e de transgressão à integridade da ordem democrática.

**11.** Em outra ocasião o STF também se manifestou do mesmo modo. Durante a pandemia, o Congresso Nacional aprovava algumas leis conferindo benefícios fiscais ao setor de cultura, que, entretanto, foram vetadas pelo então Presidente da República. Os vetos foram derrubados. Irresignado, o então Presidente da República editou de medida provisória para eliminar os efeitos da derrubada do veto pelo Congresso. O STF afirmou que o uso abusivo da medida provisória não é tolerável (ADI nº 7.232, j. 09.11.2022). Conforme constou no acórdão, “medida provisória não é desvio para se contornar a competência do Congresso Nacional”, sendo “inconstitucional a utilização deste instrumento excepcional para sobrepor-se o voluntarismo presidencial à vontade legítima das Casas Legislativas”.

**12.** Há que destacar, por fim, que a política de desoneração da folha gera, comprovadamente, mais empregos e com melhores salários. Para citar apenas alguns números, de janeiro/2019 a agosto/2023 o crescimento dos empregos formais nos 17 setores beneficiados pela desoneração foi de 18,9%, contra

apenas 13% dos demais segmentos – o que representa um índice 45% maior de crescimento, conforme dados do Caged.

**13.** Portanto, longe de se revelar qualquer benesse para os segmentos, a tributação da receita bruta em substituição à contribuição sobre folha de salários favorece o aumento do número de empregos formais e dos próprios salários – que deixam de ser diretamente onerados com a tributação. Não por acaso diversos países têm debatido alternativas a esse modelo, que é antiquado e contraproducente. Na Austrália, as malsinadas “payroll taxes” são criticadas acerbamente, sendo definidas como “tributos sobre o crescimento dos empregos”. Nos EUA, a extinção das “payroll taxes” é tema recorrente no Congresso. Afinal, esse tributo, além de regressivo, reduz os salários dos empregados (o empregador paga menos do que o faria se não existisse a contribuição). Com isso, a classe média americana tem um custo maior em “payroll taxes” (ainda que indireto) do que com o próprio imposto de renda. Ciente dos graves problemas dessa forma de tributação, existentes em todos os países que a adotam, o Congresso brasileiro prorrogou a substituição da contribuição sobre folha de salários por uma contribuição sobre a receita das empresas. É o Brasil fazendo aquilo que o mundo civilizado sabe que precisa fazer – embora ainda não tenha conseguido.

**14.** Logo, não há outro destino à Medida Provisória nº 1.202/2023 que não a sua devolução ao Poder Executivo (art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal). Afinal, o ato normativo em questão:

- (a) sobrepõe-se à soberania do Congresso Nacional (STF, ADIs nºs 2.010 e 7.232);
- (b) não possui urgência constitucional (a matéria foi debatida ao longo de um semestre e foi decidida pelo Parlamento); e
- (c) eleva a injustiça tributária e a regressividade da tributação.

**15.** A devolução de MPs já ocorreu diversas vezes, sempre que seu uso indevido era evidente, como se tem no caso em análise. Em ao menos cinco ocasiões pode-se apontar que o Congresso Nacional devolveu a Medida Provisória ao Executivo pelo fato de que ela era inconstitucional, não possuía urgência ou então revelava uso abusivo do poder normativo pelo Presidente da República. A MP nº 33/1989, que pretendia exonerar servidores não estáveis e não concursados, foi devolvida por flagrante inconstitucionalidade; a MP nº 446/2008, que modificava as regras para concessão do Cebas (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social), retornou ao Executivo pois não era urgente ou relevante; a MP nº 669/2015, que retornava com 56 setores econômicos para o regime da contribuição sobre folha de salários (em vez da alternativa contribuição sobre receita), foi devolvida por desrespeitar prerrogativas do Congresso Nacional e do Estado Democrático de Direito; a MP nº 979/2020, que permitia, durante a pandemia, a livre nomeação de reitores de universidades

federais pelo Ministro da Educação, foi devolvida por manifesta inconstitucionalidade (violação à autonomia universitária); por fim, a MP nº 1.068/2021, que limitava a remoção de conteúdo publicado nas redes sociais, foi devolvida por ter sido considerada uso abusivo do poder normativo do Presidente da República, que desejava fazer valer seu ponto de vista sem o necessário debate democrático.

**16.** A alta regressividade das “payroll taxes”, aliada à redução dos salários e empregos, é problema debatido em todas as democracias avançadas do mundo – nas quais vigora, vale lembrar, o princípio da proibição do retrocesso. Conforme esse princípio, aquilo que a população conquistou, por meio do Parlamento, não lhe pode ser tolhido – especialmente por ato normativo individual do Chefe do Executivo, cuja inspiração remonta aos decretos-leis do Estado Novo de Vargas. A medida provisória só é válida nos limites da Constituição – fora dos quais merece respeitosa, porém firme e imediata, devolução à autoridade que a baixou.

São Paulo, 29 de dezembro de 2023.

**André Mendes Moreira**  
Professor de Direito Tributário da USP  
Livre-Docente e Doutor em Direito Tributário pela USP