

A Reoneração da Folha: questões e implicações

COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA 774/2017

SENADO FEDERAL, 06 DE JUNHO DE 2017

CLOVIS SCHERER - DIEESE

Medida Provisória nº 774/2017

A MP reonera a folha de pagamento dos setores:

- de Serviços (hotéis, transporte de carga, transporte aéreo, marítimo, serviços de manutenção etc);
- da indústria (manufatura, alimentícia etc);
- de TI / TIC; e
- do Comércio varejista.

Mantém a desoneração dos setores:

- de Transporte terrestre regular de passageiros (rodoviário, ferroviário e metroviário);
- da Indústria da construção; e
- de TVs, rádios, jornais, serviços via internet, editoras e gráficas.

Medida Provisória nº 774/2017

Afeta empresas que vem optando pela Contribuição Patronal sobre a Receita Bruta, notadamente

- exportadores e
- Intensivos em trabalho

Efeito esperado:

- redução de 40 mil para 22,6 mil contribuintes beneficiados (-44%); e
- redução da renúncia estimada de R\$ 1,059 bilhões/mês para R\$ 373 bilhões/mês (R\$ 14 bi para 4,8 bi ano), representando -65%.

Justificativa: redução do déficit da previdência social pela via do aumento da arrecadação e redução do gasto tributário

Não justifica a seleção dos setores que permanecem na desoneração.

Medida Provisória nº 774/2017

Qual será o efeito da reoneração nas exportações, na produção e no emprego?

Desoneração da Folha: antecedentes

Proposta remonta aos anos 1990 e ressurgiu em diversos momentos desde então

2011 – Contexto da adoção na MP nº 540/2011

- Câmbio valorizado e perda de competitividade das exportações de manufaturados;
- queda na produção; e
- perda de empregos em diversos setores da indústria, apesar do mercado de trabalho aquecido.

Desoneração da Folha: proposta inicial

Proposta inicial apresentada às centrais sindicais:

- Mudança da base tributária da folha para a receita bruta, excluídas as exportações, não optativa;
- Neutralidade fiscal pois a redução da carga em setores e empresas mais intensivos em trabalho seria compensada por aumento da carga nos menos intensivos nesse fator;
- Garantia de que a Previdência não seria afetada em suas fontes de receitas pois seria compensada com recursos do Tesouro caso houvesse perda de arrecadação;
- Tributo sobre importações para evitar perda de competitividade no mercado interno;
- Teste com alguns setores para avaliação tripartite e posterior universalização;
- Após avaliação pela Comissão Tripartite, expansão para o conjunto da economia.

Desoneração da Folha: implementação

Redução das alíquotas da CPRB prejudicou a neutralidade fiscal

A mudança de base de contribuição não foi horizontal, deixando de fora os setores intensivos em capital

A Comissão Tripartite não contou com estudos suficientes para avaliar os impactos

A expansão do programa foi decidida com base na demanda ou rejeição dos empresários e suas organizações.

Resultado:

- Renúncia fiscal elevada
- Pouca transparência quanto aos resultados alcançados (poucos estudos)

Perenização do programa em julho/2014 (MP 651/2014).

Reoneração em 2015

Fevereiro de 2015 – MP 669 de 26/02/2015

- Elevou as alíquotas da CPRB
- Tornou facultativa a base de incidência da contribuição (folha ou receita bruta).

Argumentos do governo:

- a desoneração não gerou nem manteve empregos;
- o custo fiscal era alto (R\$ 80 a R\$ 100 mil por emprego); e
- era necessário reduzir o gasto tributário para equilibrar as contas da previdência.

Impactos no emprego e nos salários: estudos internacionais

Estudos sobre tributação do trabalho (Payroll Tax)

- indicam que o efeito da tributação se dá principalmente nos salários, mas dependendo de circunstâncias nacionais, também podem gerar efeitos no emprego.

Estudos sobre “desvalorização fiscal”

- “em geral, parece ser benéfica no curto prazo para o saldo comercial (ao menos para países que participam em uniões monetárias), produção e emprego, mas o tamanho dos efeitos provavelmente é moderado (...)”
- Não substitui reformas mais profundas que estimulem a competitividade mas pode ser útil como parte de políticas de curto prazo que visem ganhos de competitividade e para reformas mais amplas na tributação e nas transferências. (Koske, 2013)

Estudos retrospectivos internacionais

AUTOR / ANO	MÉTODO	CONTEXTO	EFEITO NO EMPREGO	EFEITO NOS SALÁRIOS
Brittain 1971	Estudo de corte	Internacional	Nulo	Transferência total
Hamermesh 1979	Série temporal	USA Aumento trib.	Nulo	Transf. parcial (-0.36%)
Mellander, Benmarker and Öckert 2009	DD e Variável instrum.	Suécia 2002 Redução trib.	Nulo Aumento nº de firmas (- 0,3%)	Transf. parcial (- 0,25%)
Gruber 1997	DDD Variável instrum.	Chile 1980 Redução trib.	Pequeno (0,08%)	Transferência total (- 1,12%)
Kugler and Kugler 2008	DD	Colômbia 1993 Aumento trib	Parcial (-0,4 a - 0,5%)	Transf. parcial (-0,2%) Menor p/ empr. Produção
Cruces, Galiani and Kidyba 2010	DD, FE	Argentina 1990 Redução trib.	Nulo	Transf. parcial (-0.4 a -0.9% x pp)

Impactos no emprego e nos salários: estudos no Brasil

Estudos retrospectivos:

- FGV Projetos (2013) – em 2012, efeitos relativamente pequenos no emprego de confecções e calçados, e nos salários pagos nesses setores e em TI. Efeitos mais expressivos nas exportações.
- Dallava (2012) – resultados menos expressivos no emprego, mais visíveis nos salários.
- Scherer (2014) – 16% de aumento no emprego, 10% nas horas trabalhadas e de 2,3% nos salários, mais intenso nos setores de couro e calçados e de confecções.

Resultados positivos para o emprego podem representar formalização de contratos de trabalho.

Impactos no emprego e nos salários: estudos prospectivos

- FGV Projetos (2013) – Modelo de Equilíbrio Geral Computável, estima os efeitos em 0,17% no PIB, 0,29% no emprego, 0,88% nas exportações e -0,63% nas importações (no curto prazo).
- Silva, Paes e Ospina (2015) – modelo de simulação neoclássico
 - três cenários de desoneração do setor intensivo em trabalho, sendo dois deles sem neutralidade fiscal e um neutro
 - No curto prazo, todos os cenários apresentam efeitos positivos da desoneração na produção, capital e emprego no curto prazo
 - No longo prazo, só há efeito positivo quando a desoneração não é neutra, ou seja, há renúncia tributária.
- Freitas (2015) – Modelo de Geração Sobrepostas - a desoneração da folha de pagamentos provocou aumentos no produto, capital e consumo de longo prazo, sem grandes sacrifícios para a economia no curto prazo.
- Souza, Cardoso e Domingues (2016) – Modelo de Equilíbrio Geral Computável. Efeitos negativos no curto prazo mas, no longo prazo as medidas “podem gerar um aumento de 0,27% do emprego total, acompanhado por uma elevação de 0,10% no PIB, 0,25% no consumo das famílias e 0,14% no investimento”.

Estudos retrospectivos sobre o Brasil

	FGV Projetos 2013	Dallava 2014
Amostra	Quatro setores desonerados em Jan/12	Sectores desonerados ao longo de 2012
Método	DD	DD
Identificação / Grupo controle	Grupo de controle sintético	Setores não-desonerados
Fonte de dados	RAIS e CAGED	RAIS
Emprego	Confecções = 0,022 Calçados = 0,021	TI = 0,043 Hotéis = - 0,065
Salários	Calçados, couro, confecções e TI: de 0,017 a 0,059	TI = 0,023 Call centers = 0,054

Estimativas Efeitos Fixos por setor econômico

Firmas com menos de 50 empregados em 2011

Variável Dependente Número de empregados	Média em 2011	Efeito do tratamento	% variação
Confecções	10,66	1,35***	12,7%
Têxtil	13,10	1,23***	9,4%
Couro e Calçados	13,44	4,71***	35,4%
Serviços (TI/TIC e call centers)	9,83	0,82***	8,3%

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Estimativas Efeitos Fixos por setor econômico

Firmas com menos de 50 empregados em 2011

Variável Dependente: Horas contratadas	Média em 2011	Tratamento	% variação
Confecções	17.135	949,4***	5,5%
Têxtil	21.331	656,6**	3,1%
Couro e calçados	20.808	5.067,0***	24,35%
Serviços	14.709	935,5***	6,4%

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Estimativas Efeitos Fixos por setor econômico

Firmas com menos de 50 empregados em 2011

Variável Dependente: Salário médio horário	Média em 2011	Tratamento	% variação
Confecções	4,93	0,035	0,7%
Têxtil	5,82	0,133**	2,3%
Couro e calçados	5,06	0,131***	2,6%
Serviços	11,95	0,277***	2,3%

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Considerações finais

Os estudos são divergentes e não há segurança quanto ao efeito da desoneração da folha na competitividade, no nível de produção interna, no nível de emprego e de salários.

O custo da medida foi elevado, mas seu dimensionamento é questionável.

Contra a reoneração:

- poderá reduzir a competitividade e o emprego nas empresas exportadoras e mais intensivas em trabalho, afetando o saldo comercial e os empregos
- o elevado nível de desemprego recomendaria a manutenção da desoneração até haver recuperação do mercado de trabalho

A favor: a manutenção da desoneração é incongruente com a proposta de reforma da previdência centrada no seu lado fiscal e muito dura com os trabalhadores.

Considerações finais

Já que pela política econômica de austeridade em curso a reoneração não será acompanhada de correspondente gasto público ...

Possíveis alternativas para contemplar a redução da renúncia com mitigação dos efeitos no emprego e na produção doméstica

- Elevar as alíquotas da CPRB em direção ao nível de equilíbrio (reduz a renúncia sem retirar o estímulo às exportações)
- Alíquotas favorecidas e condicionadas à estabilidade/aumento do nível de emprego (contrapartidas)

Médio e longo prazo:

- Retomar as discussões e estudos na Comissão Tripartite da Desoneração da Folha para uma avaliação e formulação de propostas
- Tratar do assunto no âmbito de uma reforma tributária mais ampla

Referências bibliográficas

- Cruces, G., S. Galiani e S. Kidyba (2010) 'Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes', *Labour economics*. 17(4): 743-749.
- Bennmarker, H., E. Mellander e B. Öckert (2009). Do Regional Payroll Tax Reductions Boost Employment?. *Labour Economics* 16(5): 480-489.
- Brittain, J.A. (1971). The Incidence of Social Security Payroll Taxes. *The American Economic Review* : 110-125.
- Dallava, C.C. (2014). **Impactos da Desoneração da Folha de Pagamentos sobre o Nível de Emprego no Mercado de Trabalho Brasileiro: um estudo a partir dos dados da RAIS**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo / Fundação Getúlio Vargas.
- DIEESE (2011). **Encargos Sociais e Desoneração da Folha de Pagamentos: Revisitando uma antiga polêmica**. Nota Técnica, No. 101. São Paulo: DIEESE.
- FGV Projetos (2013). **Avaliação do Impacto da Desoneração Tributária da Folha de Pagamento nos Setores de Confeções, Couro e Calçados e Tecnologia de Informação e Comunicação**. São Paulo: FGV Projetos. mimeo
- Freitas C. E. **A Desoneração da Folha de Pagamentos: uma aplicação do modelo de gerações sobrepostas para o Brasil**. Tese de Doutorado. Recife: Departamento de Economia / Universidade Federal de Pernambuco
- Gruber, J. (1997). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. *Journal of Labor Economics* 15(S3): S72-S101.
- Koske, I. (2013). **Fiscal Devaluation – Can it Help to Boost Competitiveness?** OECD Economics Department Working Papers, No. 1089/OECD Publishing.
- Kugler, A. e M. Kugler (2008). **Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia**. NBR Working Paper, No. no. 13855. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Zanghelini, A.N., F.T. Vaz, F.R. Braga Jr. e M.M. Duarte (2013). *Desoneração Da Folha De Pagamento: Oportunidade Ou Ameaça?* (2 edn) Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Fundação ANFIP.
- Scherer, C. (2015). Payroll Tax Reduction in Brazil: Effects on Employment and Wages. *ISS Working Paper Series/General Series* 602(602): 1-64.
- Scherer, C. (2015) Desoneração da Folha de Pagamentos: efeitos no emprego e nos salários. IPEA. *Mercado de Trabalho* (21)58: 35-43
- Silva, W., N. Paes e R. Ospina. A Substituição da Contribuição Patronal para o Faturamento: efeitos macroeconômicos, sobre a Progressividade e Distribuição de Renda no Brasil. *Revista Brasileira de Economia* (RBE) 68(4) p. 517-545

Obrigado pela atenção.

Clóvis Scherer

clovis@dieese.org.br