

A desoneração da folha de salários

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SENADO FEDERAL, 02 DE DEZEMBRO DE 2019
CLOVIS SCHERER - DIEESE

Desoneração da folha – modalidades e histórico

Desoneração da folha: modalidades

Produtores rurais:

- substituição da base de contribuição para a receita de venda, isenta exportações
- redução da alíquota de contribuição de 2,0% para 1,2% em 2017

Simples Nacional:

- substituição da base de contribuição patronal da folha para o faturamento
- principal gasto tributário do governo federal (R\$ 86,5 bilhões em 2019)
- 30% da renúncia vem da contribuição previdenciária patronal
- 5 milhões de empresas e 11 milhões de empregos formais no Simples
- 8,9 milhões de MEIs

Desoneração da folha da lei 12.546/2011

Entidades filantrópicas e clubes de futebol

Desoneração da folha: MP 540/2011 – Lei 12.546/2011

Substituição da base de contribuição para setores e produtos industriais

Não afetou empresas do Simples

Contexto da desoneração da folha:

- câmbio valorizado e perda de competitividade das exportações de manufaturados;
- inflação em ascensão causava dificuldade em desvalorizar o câmbio;
- queda na produção e do emprego em vários setores industriais; e
- mercado de trabalho aquecido.

Desoneração da folha

MP 540/2011 – Lei 12.546/2011

Concepção inicial:

- Mudança não optativa da base folha pela receita bruta
- Isenção às exportações;
- Neutralidade fiscal com redistribuição da carga
- Compensação das perdas para a Previdência
- Tributo incide sobre importações p/ evitar perda de competitividade
- Teste com alguns setores para avaliação e posterior universalização.

Não afetava os direitos trabalhistas ou previdenciários.

Desoneração da Folha: implementação

Redução das alíquotas da CPRB prejudicou a neutralidade fiscal

A mudança de base de contribuição deixou de fora setores intensivos em capital e diversos produtos manufaturados

Inclusão de setores/produtos por demanda dos empresários – 56 setores

Não houve efetiva avaliação dos impactos antes da ampliação

Resultado:

- Renúncia fiscal elevada
- Pouca transparência quanto aos resultados alcançados

Mesmo assim, perenização do programa em julho/2014 (MP 651/2014).

Reoneração na MP 669/15

MP 669 de 26/02/2015

- Contexto de adoção de política de austeridade fiscal
- Elevou as alíquotas da CPRB (de 2% para 4,5% e de 1% para 2,5%)
- 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 excessivamente alto
- era necessário reduzir o gasto tributário para equilibrar as contas da previdência.

Reoneração da folha

MP 774/17 e PL 8456/17

Governo propôs reonerar 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.

Mantendo 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.

Não justifica a seleção dos setores que permanecem na desoneração.

Reoneração da folha

Lei 13.670/2018

Faculta a desoneração a 17 setores e até dezembro de 2020.

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

O peso da tributação sobre a folha no Brasil

Dados da arrecadação de tributos sobre a folha em 2017

Tipo de Base	2017		
	R\$ BI	% PIB	% ARREC
Renda	408,9	6,2%	19,2%
Folha Salários	555,6	8,5%	26,1%
Propriedade	97,5	1,5%	4,6%
Bens e Serviços	1.030,4	15,7%	48,4%
Trans. Financ.	34,7	0,5%	1,6%
Outros	0,2	0,0%	0,0%
TOTAL	2.127,4	32,4%	100,0%

TRIBUTOS	R\$ BI	% ARREC.
Previdência Social*	354,2	16,7%
Contr. Serv. Público	33,8	1,6%
FGTS	128,7	6,1%
Salário Educação	20,0	0,9%
Contr. Sistema S	19,0	0,9%
TOTAL	555,8	26,1%

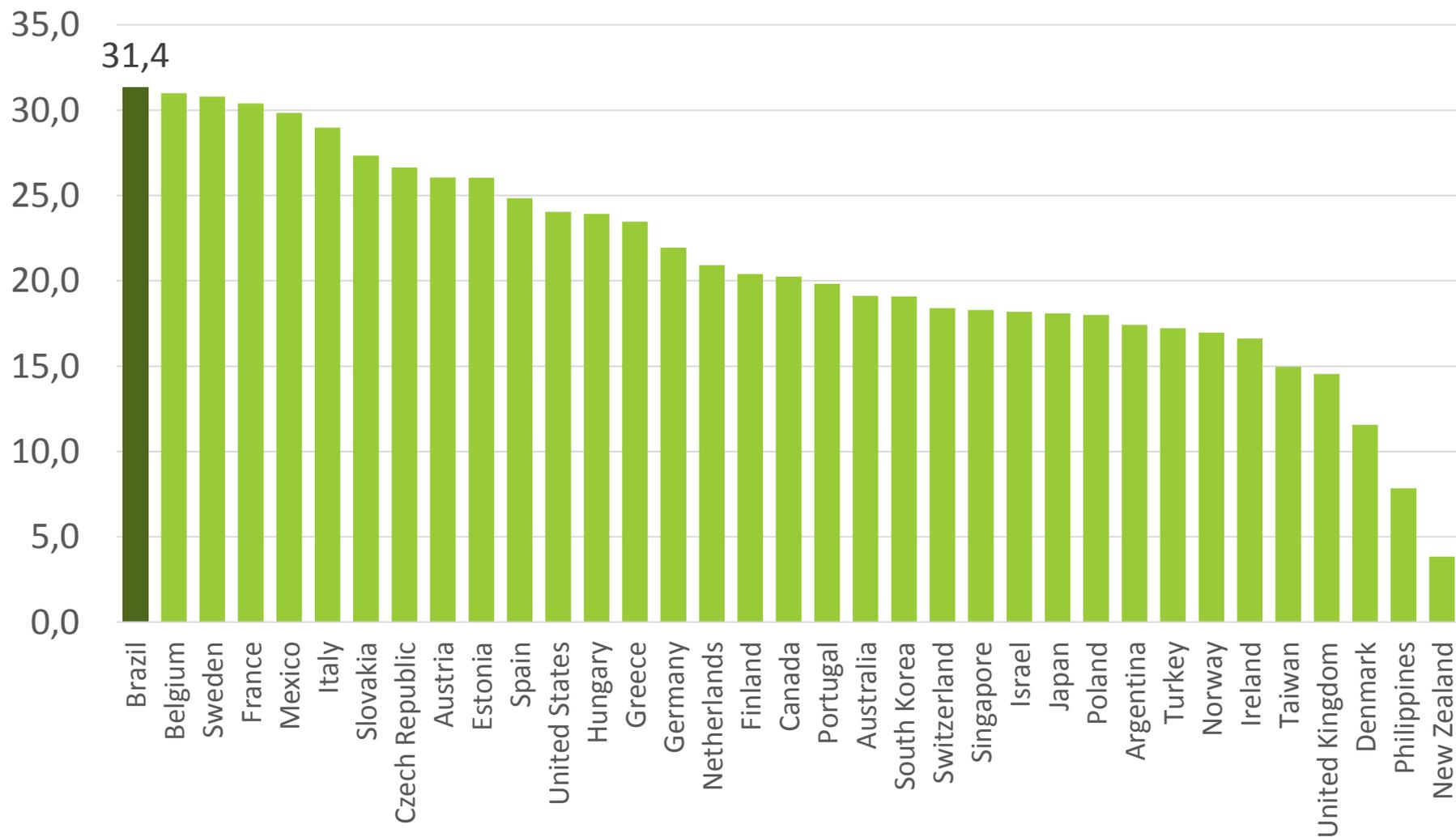
Contribuições dos empregadores para a Previdência Social em 2017:

Sobre a folha = R\$ 234 bilhões em 2017

Sobre bens e serviços = R\$ 18,5 bilhões

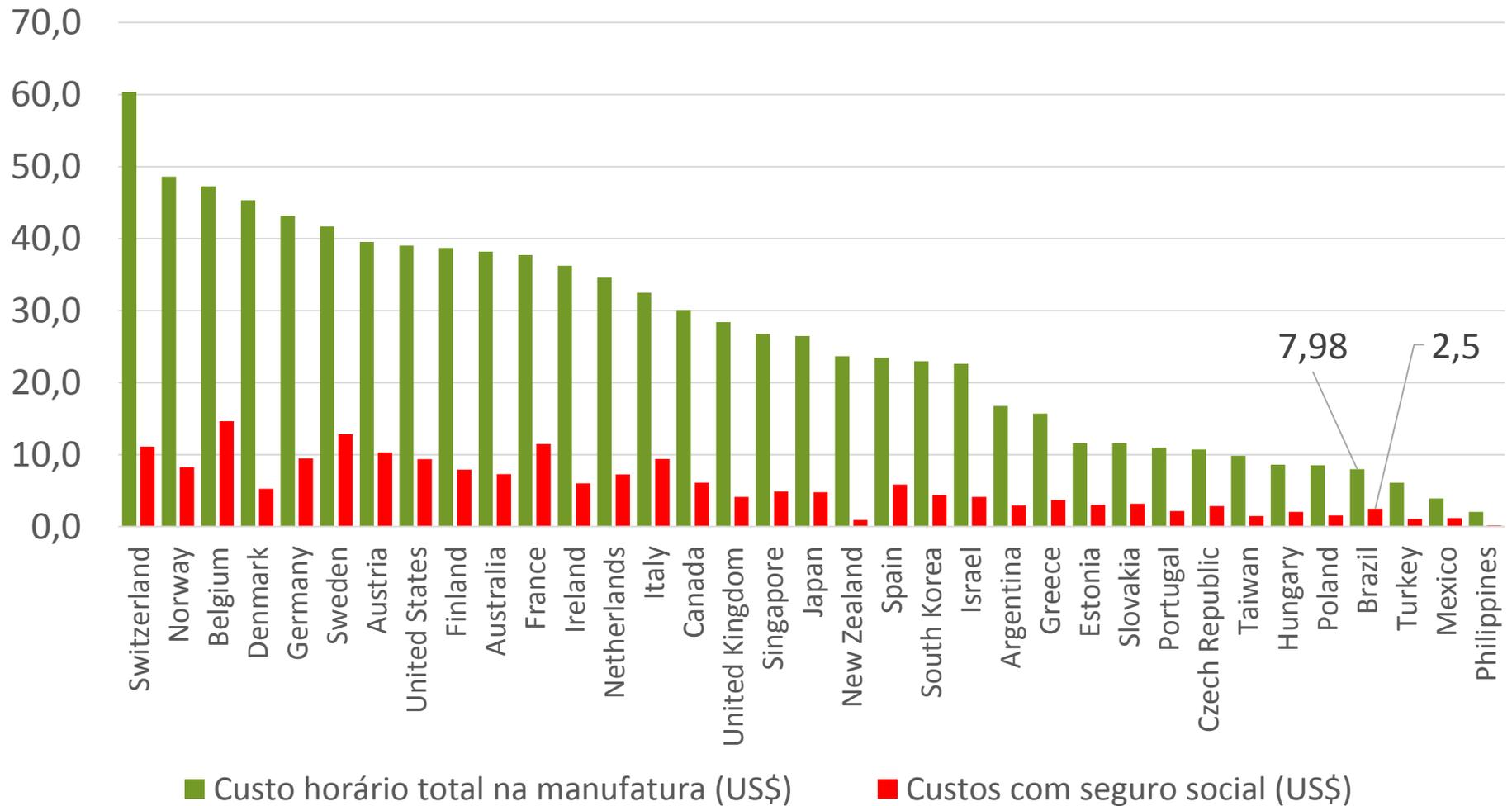
Numa comparação internacional, a proporção dos encargos sociais sobre a folha no custo total da hora trabalhada é alta

Custo horário com seguro social como proporção do custo total na indústria manufatureira – 2016 – %



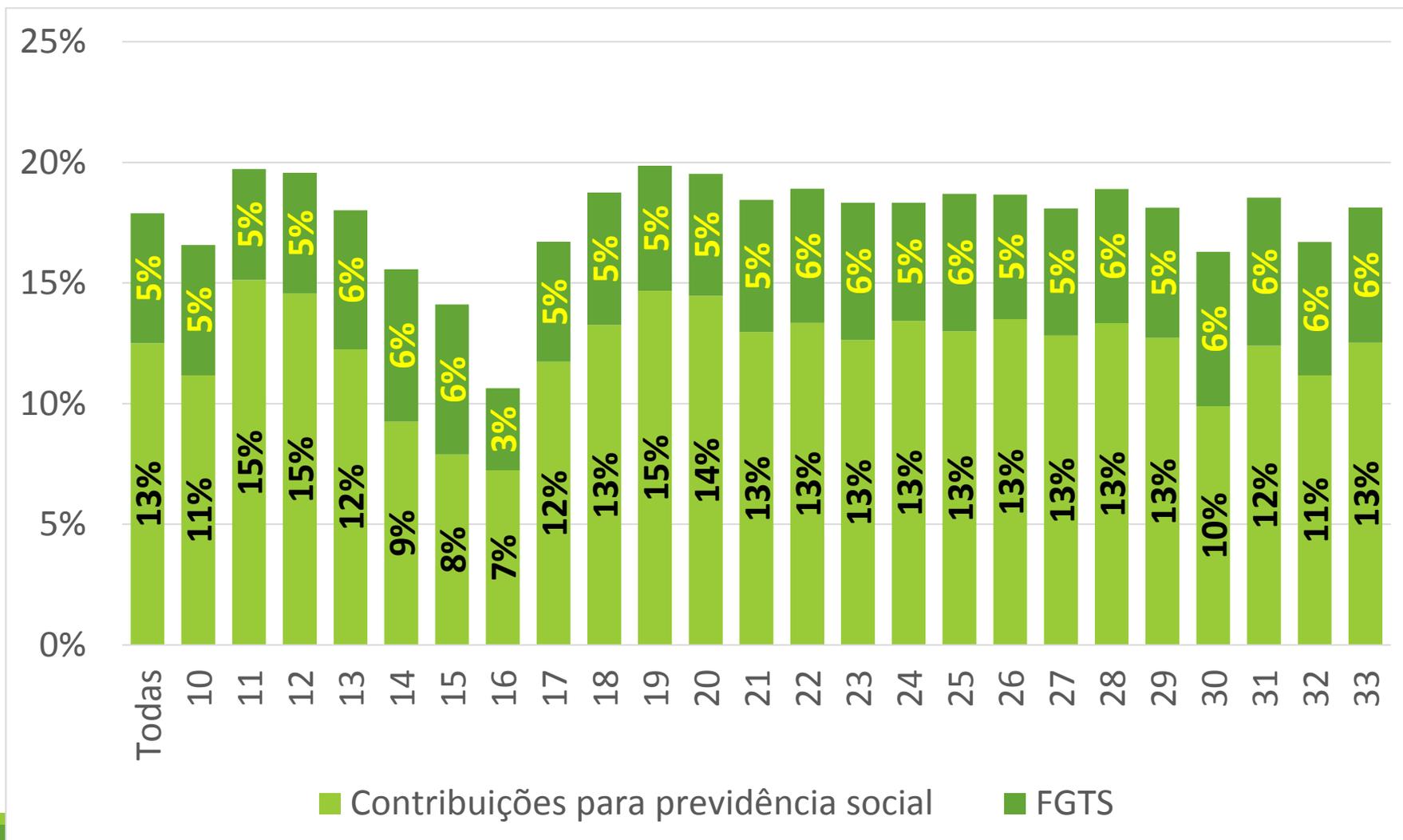
Mas tanto o valor da hora trabalhada quanto seu componente de encargos é bastante baixo na comparação com os mesmos países

Custo horário total do trabalho e custo com seguro social por hora na indústria manufatureira – 2016 – US\$



O peso da contribuição previdenciária no custo de pessoal da indústria parece ser menor do que os dados da comparação internacional

Contribuição previdenciária e FGTS como proporção da despesa de pessoal das divisões da indústria (CNAE) – PIA/IBGE 2017



A renúncia fiscal com a desoneração da folha

Como se mede a renúncia fiscal?

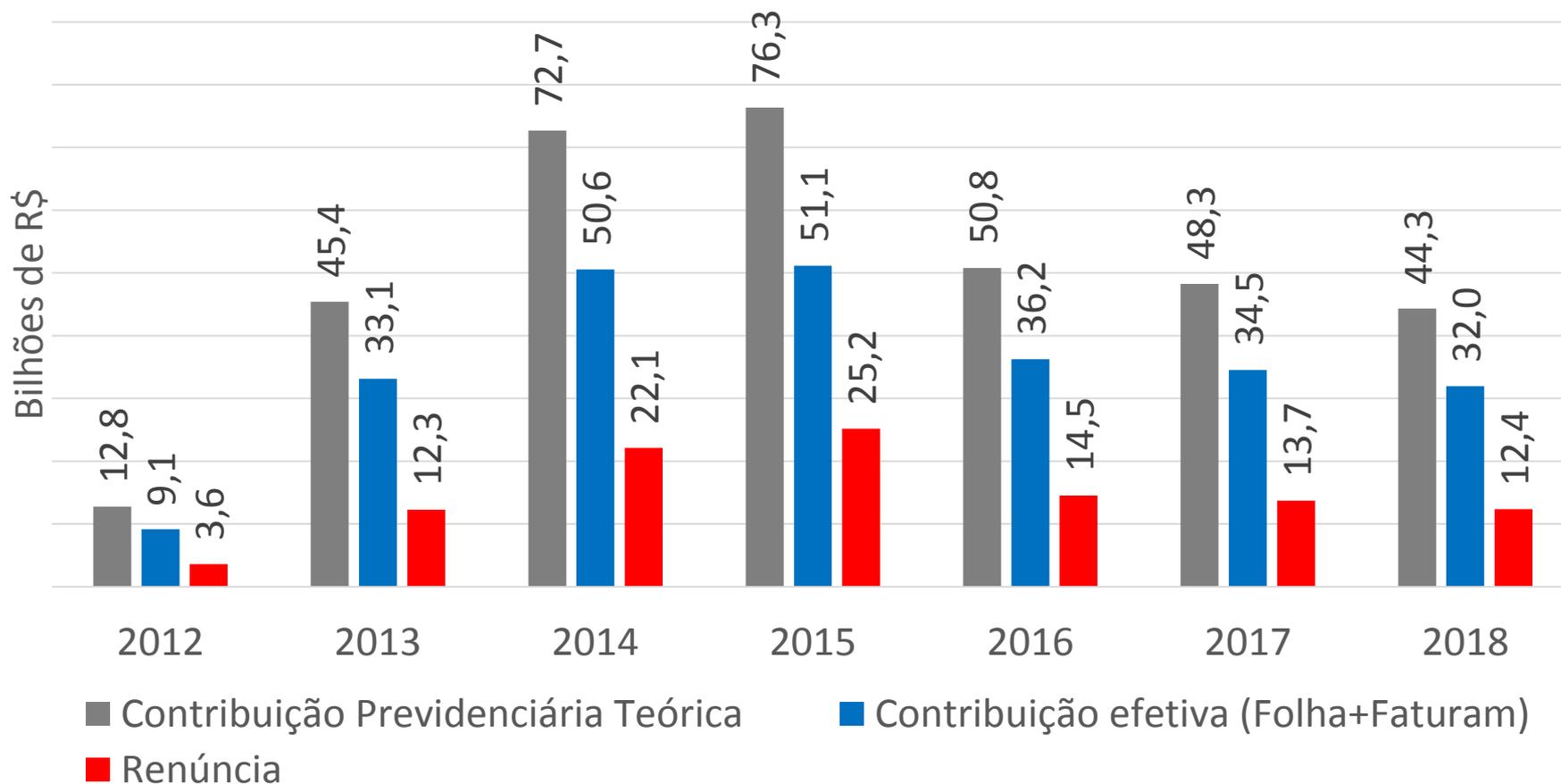
- Metodologia definida pela SRF
- Compara a arrecadação efetiva com a desoneração em comparação com uma arrecadação potencial
- Arrecadação potencial: o quanto seria arrecadado se a incidência do tributo não tivesse sido alterado, considerando a base de incidência efetivamente verificada
- Questão: não considera que a base de incidência possa ter sido afetada pela própria desoneração.
- Ou seja, não há um contrafactual para estimar qual seria a arrecadação efetiva no caso de não ter havido a desoneração.

Projeção do gasto tributário em contribuições previdenciária por tributo – PLOA 2020 – R\$ milhões

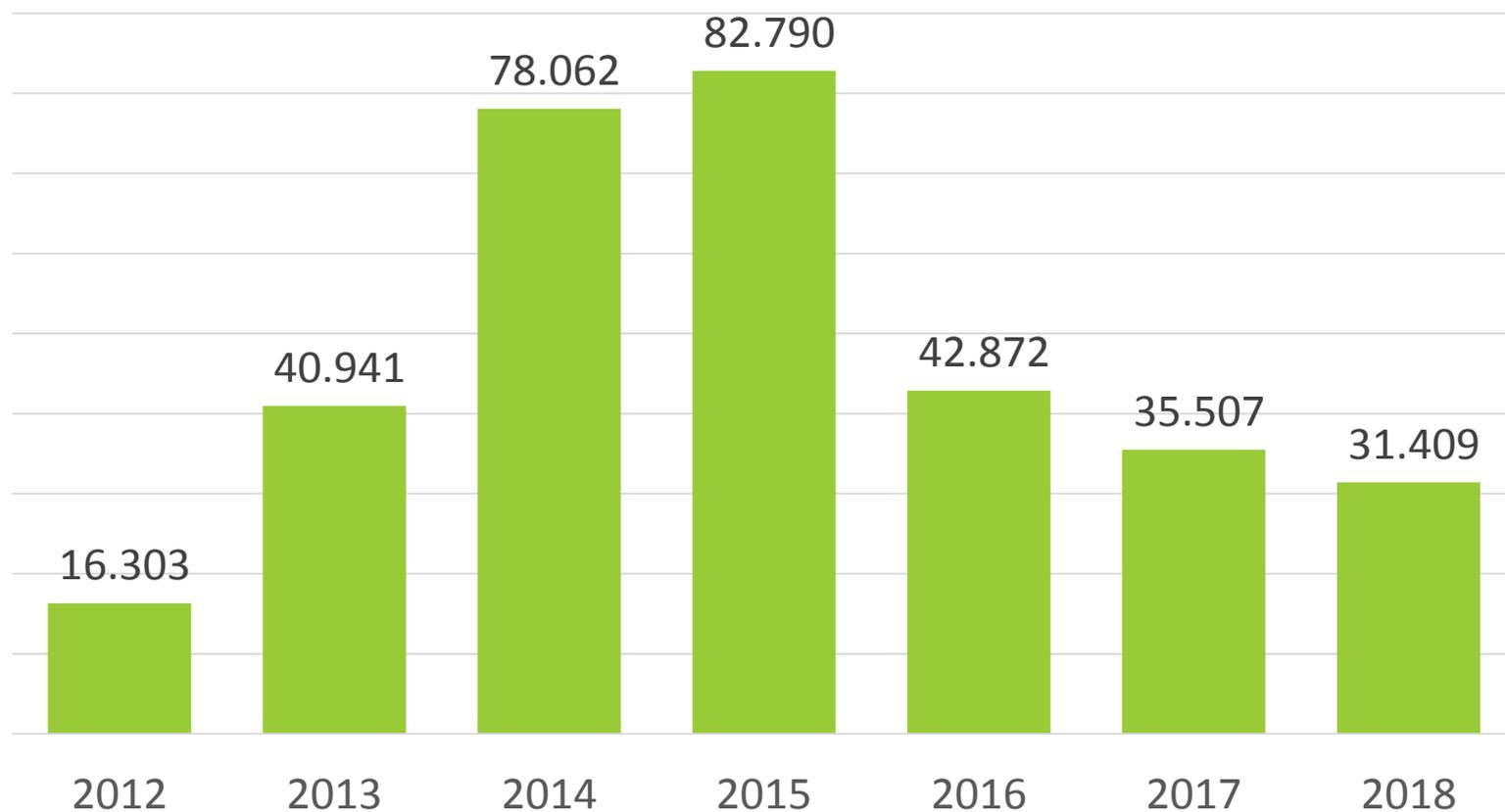
TRIBUTO / GASTO TRIBUTÁRIO	VALOR (R\$ M)	PART. %		
		PIB	ARRECA-DAÇÃO	GASTOS TRIBUTÁRIOS
Desoneração da Folha de Salários	10.973	0,14	0,72	3,31
Dona de Casa	225	0,00	0,01	0,07
Entidades Filantrópicas	14.162	0,19	0,93	4,28
Exportação da Produção Rural	8.010	0,11	0,53	2,42
Funrural (redução da alíquota para 1,2%)	3.431	0,05	0,23	1,04
MEI - Microempreendedor Individual	2.857	0,04	0,19	0,86
Simples Nacional	29.441	0,39	1,94	8,89
Total em contribuições previdenciárias	69.098	0,91	4,55	20,86
TOTAL DESONERAÇÕES	331.178	4,35	21,80	100,00
ARRECADADAÇÃO	1.519.199	19,95	100,00	
PIB	7.614.622	100,00		

Valor da renúncia tributária 2012-18 = R\$ 103,8 bilhões
Equivale a 50% dos investimentos do governo central (R\$ 202 bi)

Estimativa da renúncia tributária da desoneração da folha Lei 12.546/11 – Em bilhões de Reais – valores nominais



Número médio de contribuintes com a folha desonerada (jan-dez de cada ano)



Número de vínculos desonerados e proporção do total de vínculos celetistas

ANO	VÍNCULOS “DESONERADOS”	TOTAL VÍNCULOS CLT - RAIS	DESONERADOS EM % DO TOTAL
2015	8.146.199	63.126.854	12,9%
2016	5.077.852	58.145.562	8,7%
2017	4.505.339	56.637.753	8,0%

Valor médio do benefício por vínculo:

- 2017 = R\$ 234 por mês e R\$ 3.044 por ano

Custo por emprego gerado usando estimativas dos estudos retrospectivos (ver próxima seção)

- R\$ 58 a 68 mil por ano

Estudos sobre os impactos da desoneração da folha no mercado de trabalho

Teoria econômica dominante sobre a tributação da folha

Efeito no emprego:

- Não afeta o emprego porque o tributo sobre a folha cobrado do empregador é repassado ao trabalhador na forma de salário menor
- Outras teorias agregam as instituições (negociação coletiva), a concentração do mercado ou mesmo tem outra concepção do funcionamento dos mercados
- Essa concepção é testada por estudos empíricos

Efeitos na formalização:

- Curva de Laffer: a partir de um determinado ponto, o aumento da alíquota gera ganhos decrescentes de arrecadação (informalidade)
- Críticas: outros determinantes da informalidade (segmentação, estrutura econômica etc)

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, Bennmarker 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. na 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.
- Garcia, Sashida e Carvalho (2018) – estudam mais setores e até 2015; não há efeito estatisticamente significativo no emprego nem nos salários

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 sobre impactos da desvalorização fiscal

Os países da zona do Euro estão impossibilitados de usar a desvalorização da moeda para ganhar competitividade nas exportações

Na crise, proposta de reduzir o tributo s/ a folha e aumento do tributo s/ valor adicionado, que isenta as exportações mas incide sobre as importações

Mimetiza uma desvalorização cambial

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)

A desoneração da folha e o Contrato Verde e Amarelo

O contrato VA

- Para contratos adicionais à média de empregos entre jan-out/2019
- Jovens de 18 a 29 anos para primeiro emprego (não considera como tal aprendizagem, intermitente, temporário e avulso).
- Contrato de até 24 meses, por prazo determinado
- Contratação de até 20% a mais do que os empregados na folha do mês

A desoneração da MP 905/2019

- Redução da remuneração do empregado:
 - FGTS, de 8% para 2%
 - Multa por rescisão, de 40% para 20%
 - Redução do adicional de periculosidade, de 30% para 5%
- Outras vantagens ao empregador (parcelamento de férias e 13º, isenção da indenização no encerramento do contrato, etc).
- Desoneração quase total da folha:
 - Todos os encargos sociais, exceto Seguro-Acidente de Trabalho (1, 2, ou 3%)
 - Empresas do Simples já têm a folha desonerada
- Compensação **parcial** por tributação do desempregado que recebe seguro-desemprego, para contagem do tempo para fins de aposentadoria

Como fica a folha no contrato VA

ITENS DA DESPESA	ALÍQ.	FOLHA CLT Ñ DESONERADA	ALÍQ.	FOLHA VERDE AMARELA	Redução R\$	% de redução
Salário contratual		1.000,00		1.000,00	0,00	0,0%
13º e Grat férias	11,11%	111,11	11,11%	111,11	0,00	0,0%
FOLHA MENSAL		1.111,11		1.111,11	0,00	0,0%
FGTS	8,0%	88,89	2,0%	22,22	-66,67	-75,0%
Multa 40% s/ FGTS	40,0%	35,56	20,0%	4,44	-31,11	-87,5%
REMUNERAÇÃO TOTAL		1.235,56		1.137,78	-97,78	-7,9%
INSS	20,0%	222,22	0,0%	0,00	-222,22	-100,0%
Seguro-Acid. Trabalho	2,0%	22,22	2,0%	22,22	0,00	0,0%
Salário-Educação	2,5%	27,78	0,0%	0,00	-27,78	-100,0%
Incra	0,2%	2,22	0,0%	0,00	-2,22	-100,0%
Sesi ou Sesc	1,5%	16,67	0,0%	0,00	-16,67	-100,0%
Senai ou Senac	1,0%	11,11	0,0%	0,00	-11,11	-100,0%
Sebrae	0,6%	6,67	0,0%	0,00	-6,67	-100,0%
TOTAL DE ENCARGOS	27,8%	308,89	2,0%	22,22	-286,67	-92,8%
REMUN + ENCARGOS		1.544,45		1.160,00		-24,9%
Encargos s/ Remun.		25,0%		1,95%		

A situação dos jovens no mercado de trabalho

Jovens de 18-29 anos têm:

- alta taxa de participação porque é o momento de ingresso no mercado
- Alta taxa de desemprego pela frequência e duração dos episódios de desemprego
- Inserção via assalariamento, com mais dificuldade para conta-própria

Desocupação, taxa de participação e taxa de desocupação por faixa etária – PNADC 3º trimestre de 2019

Indicador	Desocupa- dos (mil)	% do total	Taxa de participação (%)	Taxa de desocupação (%)
Total	12.766	100,0	62,1	12,0
14 a 17 anos	1.064	8,3	20,0	42,2
18 a 29 anos	5.786	45,3	74,4	20,8
30 anos ou mais	5.916	46,3	62,7	7,8

Saldo entre admissões e desligamentos no CAGED de out/18 a set/19 – emprego celetista

FAIXA ETÁRIA	SALDO
ATÉ 17 ANOS	180.663
18 A 29 ANOS	911.218
30 A 39 ANOS	-113.632
40 A 49 ANOS	-131.920
50 A 64 ANOS	-303.397
65 ANOS OU +	-64.144
TOTAL	478.788

Fonte: Ministério da Economia. CAGED.

A geração de empregos para jovens tem sido responsável por sustentar o resultado positivo do CAGED dos últimos doze meses.

O programa “chove no molhado”?

Rais 2018 – 34,2% dos empregos celetistas ocupados por jovens de 18 a 29 anos.

Considerações finais

Considerações finais

A folha tem sido desonerada para atender a demandas setoriais, com renúncia (não há neutralidade fiscal)

Efeitos negativos nas contas da previdência

Os impactos da desoneração são pouco estudados, com resultados divergentes

Predominam avaliações de que não houve efeito positivo no emprego e nem nos salários

A desoneração como mudança de base pode favorecer a competitividade e o emprego nas empresas exportadoras e mais intensivas em trabalho

A renúncia fiscal é incongruente com a reforma da previdência centrada no resultado fiscal e na redução drásticas dos benefícios aos segurados

O efeito multiplicador do investimento público é maior do que o da redução da carga tributária

Considerações finais

- O Contrato Verde e Amarelo é fachada para reforma trabalhista
- É válida a preocupação com o desemprego de jovens
- Mas o mercado já está contratando jovens em grande proporção
- Falta solução global para o desemprego que exige crescimento econômico
- Empresas podem não ter motivo para empregar em quantidade suficiente mesmo com desoneração
- Ponto positivo: limita-se à contratações adicionais em primeiro emprego
- Pontos negativos:
 - rebaixa a remuneração total do trabalho, que já está baixa
 - transfere aos desempregados o custo da desoneração

Considerações finais

A discussão sobre a tributação da folha envolve múltiplas questões:

- Qual a ou as melhores bases tributárias para incidência das contribuições previdenciárias patronais?
- Deve haver uma combinação de base folha com outras bases?
- Quais bases devem servir para a incidência de outras contribuições (Salário-educação, Sistema S, Sebrae, INCRA)?
- Como tratar a contribuição previdenciária dos produtores rurais?
- Como dar o tratamento privilegiado à micro e pequena empresa?
- Queremos estimular as exportações isentando-as de contribuições sociais?

A PRIORIDADE EM MATÉRIA DE REFORMA TRIBUTÁRIA NÃO É A FOLHA, MAS SIM OS IMPOSTOS SOBRE AS ALTAS RENDAS E A RIQUEZA PARA REDUZIR A CARGA DE TRIBUTOS INDIRETOS.

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.
- Benmarker, 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 Confecções, Couro e Calçados e Tecnologia de Informação e Comunicação**. São Paulo: FGV Projetos. Mimeo
- GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. Y. DE. **Impacto da Desoneração da Folha de Pagamento sobre o emprego: Novas evidências: Texto para Discussão**. Brasília: IPEA, 2018.
- 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