

AFINAL: PARA ONDE PODE NOS LEVAR UMA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO?

Leandro Horie

Economista – DIEESE

Seminário: “Reforma Tributária para um Brasil
socialmente justo”

São Paulo, 28 de setembro de 2023

A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

- As contribuições sobre a folha de pagamento sempre foram alvo de controvérsia no debate tributário brasileiro;
- De um lado o setor empresarial alega ser uma alíquota alta, que impactaria na “competitividade” das empresas brasileiras (preço e custos);
- Do lado da maior parte da sociedade brasileira, trata-se de uma parte fundamental do sistema de previdência social brasileiro, um dos principais eixos do sistema de seguridade social do país;
 - Principal argumento é que se trata de fonte menos volátil de arrecadação, o que favorece a estabilidade das receitas previdenciárias;

A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

- A alternativa colocada é a cobrança de tributos sobre receita/faturamento. Os contrários afirmam se tratar de base de arrecadação mais volátil;
- Trata-se de um debate que teve desdobramentos diversos. Os mais importantes, no período recente, se referem ao Plano Brasil Maior, de 2011, no qual houve substituição da contribuição previdenciária (20% da folha) por uma vinculada à receita bruta (com alíquotas de 1 a 4,5%), para setores selecionados;
- Obviamente, o princípio seria que haveria uma diferença a favor dos setores desonerados entre o regime “tradicional” e a desoneração, que poderia permitir investir, contratar pessoal, etc;
- Setores: especialmente a Indústria foi um dos segmentos mais favorecidos, assim como alguns serviços de tecnologia de informação e construção civil;
- Apesar de algumas alterações, a desoneração tem tido sucessivas renovações, permanecendo até hoje (2023);

A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

- Os efeitos do PBM ainda são objeto de grande debate:
 - O custo teria sido, de 2012 a 2019, de R\$ 113,6 bilhões;
 - Seus defensores alegam que se não fosse a política, a crise do biênio de 2015 e 2016, assim como a pandemia, teria sido muito pior;
 - Por outro lado, seus críticos afirmam se tratar de recursos públicos que não tiveram fiscalização de destinação, servindo mais a atender a recomposição de margens de lucro do que para dinamizar o setor;

Duas perguntas:

1. A desoneração da folha de pagamento funciona como estímulo setorial?
2. É possível observar melhora do emprego assalariado formal no caso do PBM?

DESONERAÇÃO DA FOLHA: UMA SIMULAÇÃO

- De modo a observar se de fato a desoneração da folha de pagamento funciona como política setorial, utilizando a Matriz Insumo Produto (MIP) iremos fazer uma simulação de política setorial com desoneração, de forma a observar seus impactos;
- As questões é se a política, em teoria, “se paga” e quais seriam questões a se observar;
- Tentativa foi simular os efeitos da desoneração no setor industrial do PBM e seus efeitos teóricos. Em relação os gastos previdenciários, a MIP aponta queda proporcional, em relação aos salários, dos gastos previdenciários, alinhado à ideia de desoneração;
- Planilha de custos alinhada a 2011: projeção conservadora, porque houve crescimento do peso das receitas derivadas da atividade principal das empresas, então cresceria a base das receitas em regime tributário na desoneração;

METODOLOGIA DA SIMULAÇÃO

- MIP's atualizadas através do método de Passoni e Freitas (2021), utilizando como base a MIP de 2010 divulgada pelo IBGE;
- Cálculos de MP I e MP II (efeitos diretos, indiretos e induzidos), considerando uma taxa de poupança de 5,5% (baseada na POF 2008-09);
- Desoneração da folha de pagamento do **setor industrial**: ao invés de 20% sobre a folha, alíquota de 1,5% sobre a receita bruta, mas estimando receitas mistas, que teriam o valor obtido da seguinte formula:
Valor da desoneração = $\{[N/T * Folha] * 0,2 \}$ + $[d * alíq]$

METODOLOGIA DA SIMULAÇÃO

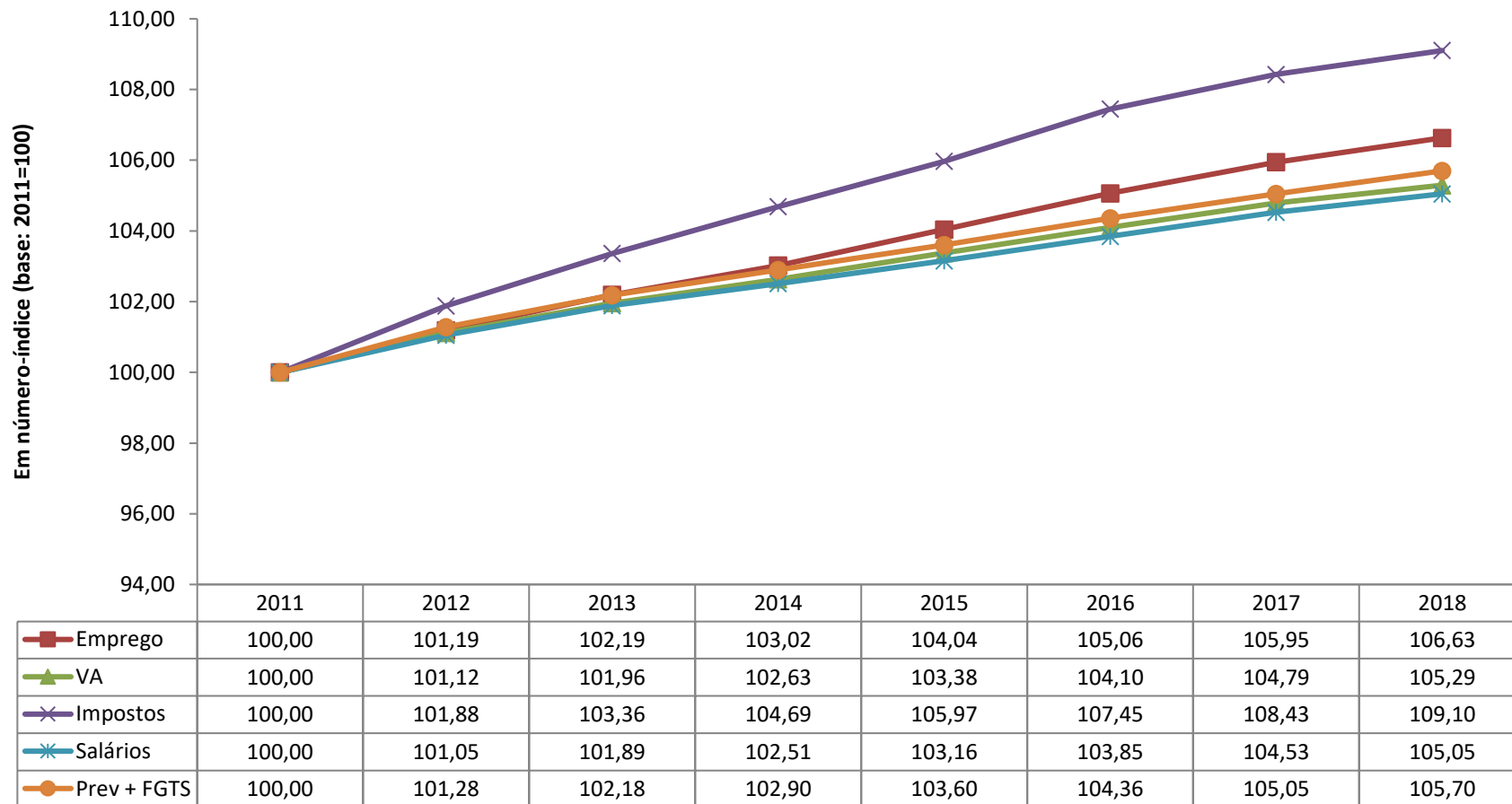
- Projeções de gastos com folha e de estrutura de receitas obtidas a partir da PIA-IBGE de 2011;
- Supõe que os valores observáveis nas contas nacionais do setor seriam derivados da desoneração;
- Os *inputs* do método de MIP na demanda final seria a diferença entre os valores arrecadados e projetados na previdência, que em teoria são os valores que os setores desonerados teriam disponíveis para contratação de mão de obra, investimentos, etc.;

RESULTADOS DA SIMULAÇÃO

Ano	Mult. Emprego	Mult. VA (R\$ mi)	Mult Impostos (R\$ mi)	sal (R\$ mi)	cont soc efet (R\$ mi)	Gasto renúncia (R\$ mi)	Custo líquido (R\$ mi)
2012	1.203.798	45.847,07	13.550,62	17.146,55	4.562,22	31.400,44	-13.287,59
2013	1.043.883	43.424,63	12.608,29	17.270,41	4.204,39	29.750,27	-12.937,59
2014	940.439	41.727,89	11.624,14	15.767,98	3.686,47	27.673,12	-12.362,51
2015	931.546	43.094,03	12.363,17	16.944,53	3.930,27	28.643,45	-12.350,01
2016	961.172	48.007,40	13.102,21	18.641,04	4.376,75	30.206,56	-12.727,60
2017	960.964	49.348,25	13.736,95	18.918,17	4.463,81	30.644,07	-12.443,31
2018	878.760	46.648,41	13.425,75	17.555,58	4.073,52	30.612,63	-13.113,35

Fonte: elaboração própria. Dados nominais

RESULTADOS DA SIMULAÇÃO



Fonte: elaboração própria de dados de pesquisa

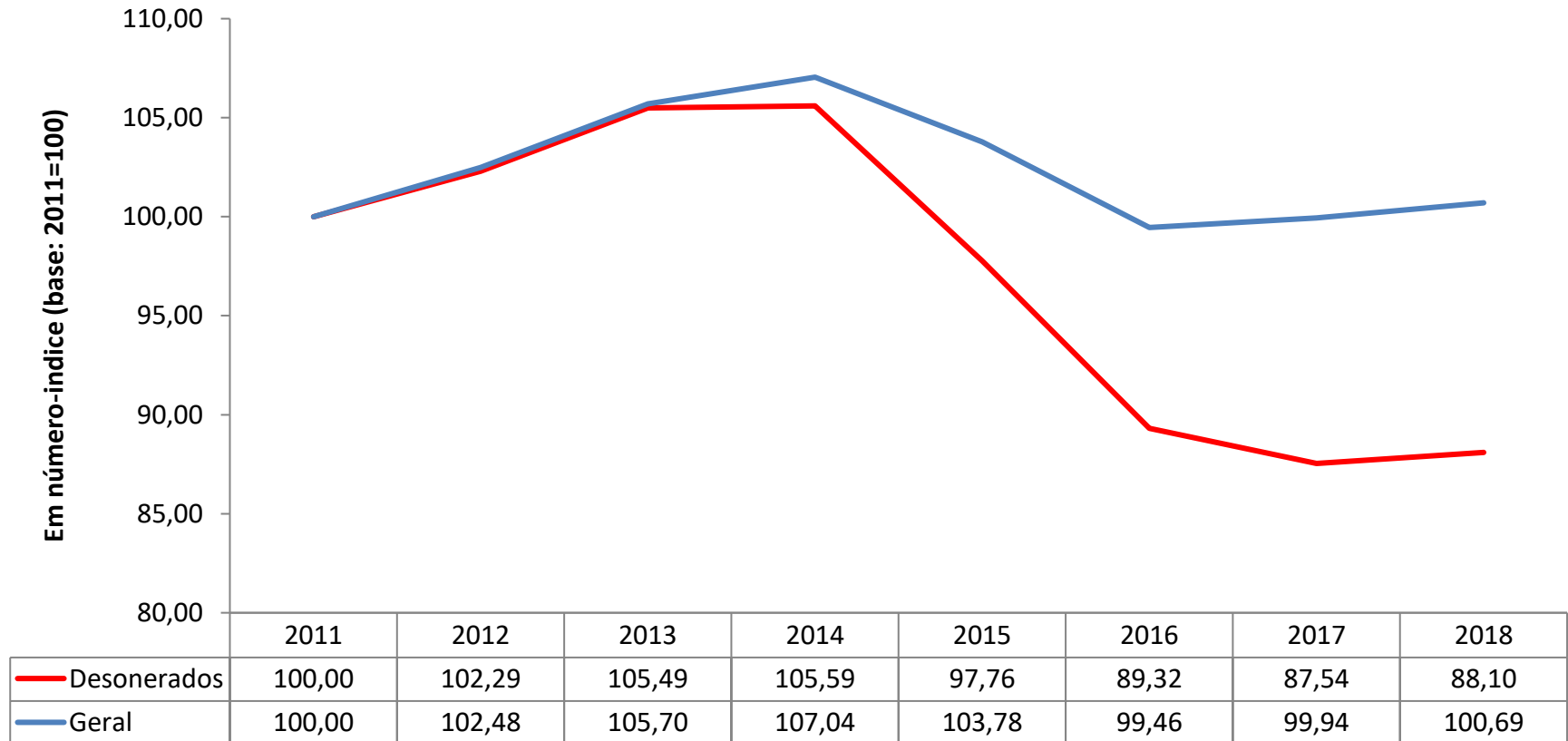
PRINCIPAIS “CONCLUSÕES” DA SIMULAÇÃO

- Tem potenciais efeitos positivos em quaisquer aspectos: emprego, arrecadação tributária e previdenciária, massa salarial, valor adicionado na economia. Porém, a questão sempre é a concretização destes potencial, assim como formas de mensurar a eficiência dos incentivos;
- Dificilmente não haverá perdas líquidas de arrecadação, com intensidade variável a depender da atividade desonerada: caso contrário setores rejeitariam!!!;
- Trata-se de uma política setorial no curto prazo. Pode se transformar em política estrutural de longo prazo, mas provavelmente com maiores custos fiscais e menores impactos conforme menos desenvolvido é o setor;

E OS SETORES DESONERADOS NO BRASIL?

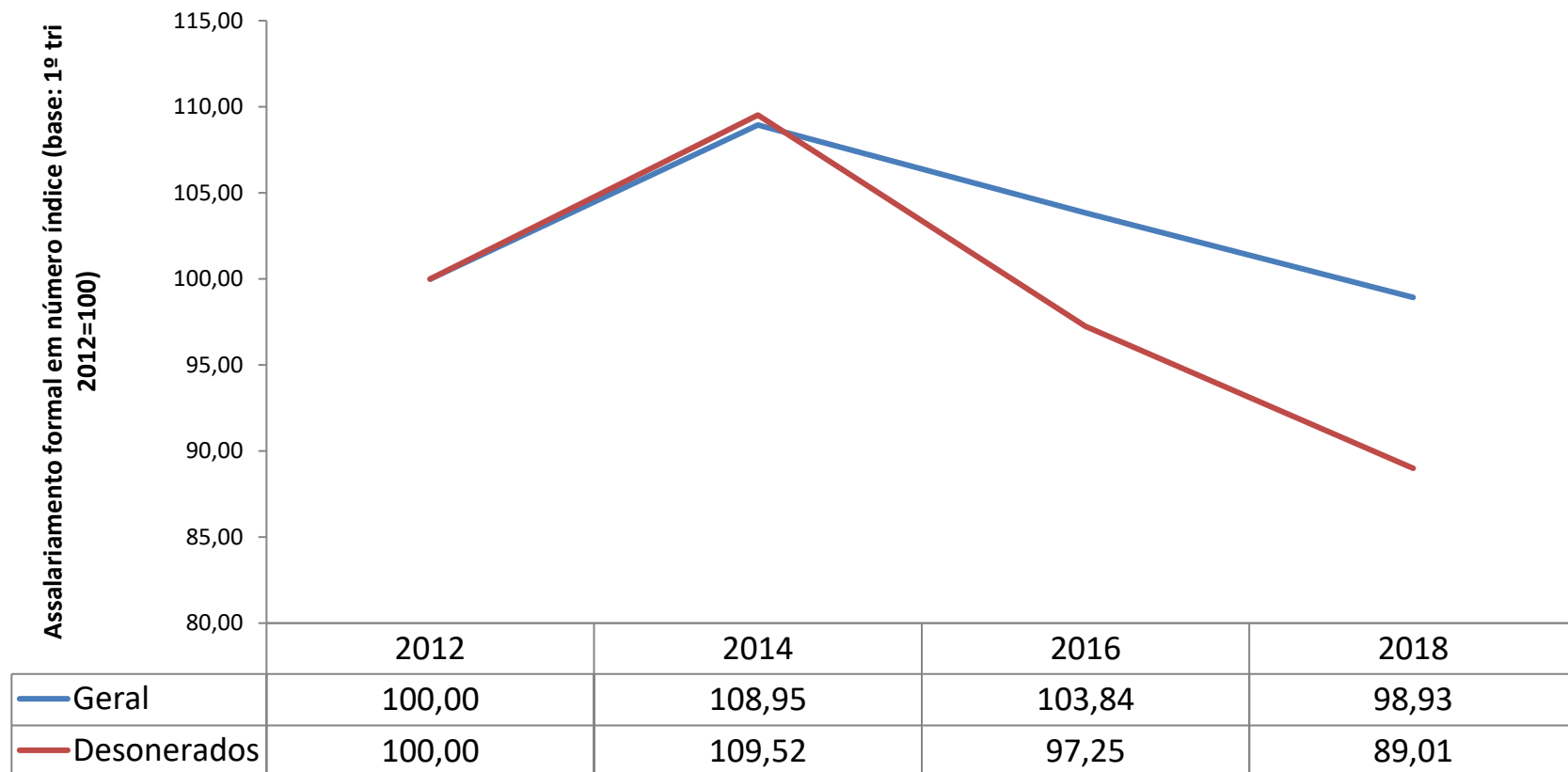
- A desoneração da folha de pagamento foi veiculada como potencial fonte de geração de postos de trabalho no Brasil;
- Haveria aumentos especialmente entre o assalariamento formal, já que em teoria haveria barateamento da contratação com possível aumento da renda, o que enseja aumento na demanda;
- Outra questão é se houve avanço nos indicadores de formalização da mão de obra;
- Os resultados apontam que houve evolução dos vínculos formais de setores desonerados em ritmo menor do que o geral do mercado de trabalho, assim como o assalariamento formal pouco avançou: ambos em ritmo inferior ao mercado de trabalho geral;
- Segundo defensores da desoneração da folha, era exatamente o inverso que era propagandeado que aconteceria;

EVOLUÇÃO DOS VÍNCULOS FORMAIS – SETORES DESONERADOS X TOTAL DE VÍNCULOS (GERAL)



Fonte: elaboração própria a partir dados da RAIS-MTE

ASSALARIAMENTO FORMAL SETOR PRIVADO – SETORES DESONERADOS X MERCADO DE TRABALHO GERAL (1º TRI)



Fonte: elaboração própria a partir de microdados da PNAD Contínua

ALGUMAS “CONCLUSÕES”....

- Em teoria, a desoneração da folha tem potencial de causar efeitos positivos na economia, mas à custa de recursos fiscais;
- A definição de objetivos e atividades contempladas é variável fundamental para análise de custo e possibilidade de retorno econômico;
- Dado volume de recursos e diferenças setoriais, trata-se de um processo que deve obedecer padrões de governança e transparência;
- O desenvolvimento de instrumentos de análise e acompanhamento de seus efeitos pela sociedade (e movimento sindical) é fundamental;
- A exigência de contrapartidas quantitativas (de emprego, etc.) e qualitativas, para recebimento de incentivos fiscais, é uma forma de dar mais transparência dado que a desoneração da folha retira recursos da seguridade social, evitando a apropriação de recursos da coletividade em prol de lucros de segmentos beneficiados;

ALGUMAS “CONCLUSÕES”....

- Qualquer proposta deve incluir garantias formais de que não haverá perdas de arrecadação do sistema, assim como garantir estabilidade de receitas;
- As experiências brasileiras tem mostrado a dificuldade de se mensurar os efeitos em termos macroeconômicos, mas tem crescido a visão de que o modelo que foi usado teve eficiência questionável pela ausência de metas e pela falta de controle do uso dos recursos, à custa da erosão fiscal;
- Especificamente sobre a desoneração da folha, a perda de recursos na previdência pode acentuar ainda mais o desafio de seu financiamento, dado aumento da idade média da população e precarização das relações de trabalho, que causa erosão em suas bases de arrecadação;
- Desoneração da folha de pagamento, no cenário atual, pode inclusive ser um “cavalo de troia” de uma nova reforma da previdência, que seria vendida como “Solução” dos seus problemas de financiamento: novos ataques !!