



***TEXTO PARA DISCUSSÃO
57/2024***

*DESONERAÇÃO DA FOLHA DE
PAGAMENTO: LOBBIES E FALÁCIAS EM
NOME DA GERAÇÃO DE MELHORES
EMPREGOS E SALÁRIOS*

Lauro Mattei

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO: LOBBIES E FALÁCIAS EM NOME DA GERAÇÃO DE MELHORES EMPREGOS E SALÁRIOS

Lauro Mattei¹

INTRODUÇÃO

Após debates recentes sobre a reforma tributária, retornou ao centro do cenário político nacional o assunto da desoneração da folha de pagamento das empresas de 17 setores de atividades econômicas² que, segundo suas representações, são os que mais geram emprego no país. Registre-se que essa política tributária estava em vigor desde 2012 e tendo vigência até final de 2023. Isto porque em novembro/23 o Presidente Lula vetou integralmente o projeto aprovado no Congresso Nacional (CN) que prorrogava a desoneração tributária desses mesmos setores até 2027.

Tal medida reduzia a contribuição previdenciária das empresas desses setores econômicos de 20% para uma alíquota que variava de 1% a 4,5% sobre a receita bruta de cada empresa. Esse benefício, somente no ano de 2023, significou uma queda na arrecadação do Governo Federal de R\$ 9,2 bilhões. No geral, essa desoneração da folha determinava a extinção da contribuição previdenciária patronal, a extinção da contribuição da CIDE (Contribuição de Intervenções no Domínio Econômico) e extinção da contribuição para o Sistema S.

Sem apresentar dados e análises consistentes, o lobby desses setores articulado no Congresso Nacional tenta passar para o conjunto da sociedade a ideia de que o fim da desoneração da folha de pagamento reduzirá fortemente o crescimento econômico desses setores com implicações negativas sobre o nível de emprego, ao mesmo tempo em que estimulará a informalidade nas relações de trabalho e diminuirá a competitividade econômica do país. Para tanto, apresentam dados precários sobre os efeitos benéficos desse

¹ Professor Titular do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. Email: l.mattei@ufsc.br

² Confeção e vestuário, calçados, construção civil, call center, comunicação, construção e obras de infraestrutura, couro, fabricação de veículos e carrocerias, máquinas e equipamentos, proteína animal, têxtil, tecnologia da informação, tecnologia da informação e comunicação, projeto de circuitos integrados, transporte metro-ferroviário de passageiros, transporte rodoviário coletivo e transporte rodoviário de cargas.

processo sobre a arrecadação federal no período 2012-2019, sem mostrar, todavia, quais foram os impactos sobre o mercado de trabalho e o nível dos salários.

Procurando contribuir para a qualificação desse debate para além dos lobbies que prevalecem na mídia, nesse artigo são discutidos alguns elementos fundamentais que considero ausentes neste debate. Além dessa breve introdução, o texto está organizado em mais quatro seções. Na primeira é resgatada a trajetória dessa política, cujo marco de implementação é o ano de 2012. A segunda seção contém uma revisão de literatura sobre a evolução dessa política como maneira de se tentar desvendar os efeitos das desonerações tributárias sobre o mercado de trabalho, particularmente sobre o nível de emprego nos setores beneficiados. Na terceira seção descreve-se o contexto atual do debate após o veto presidencial ao projeto que prorrogava a desoneração até 2027, além de se analisar informações recentes. A quarta seção contém as considerações finais do trabalho cujo intuito é desmascarar o lobby empresarial que prevalece nessa discussão.

1-BREVE HISTÓRICO SOBRE A POLÍTICA DE DESONERAÇÃO DA FOLHA NO BRASIL

O debate sobre a desoneração da folha de pagamento das empresas não é um assunto recente, uma vez que remete às discussões da década de 1990 quando prevaleceu o ideário neoliberal da flexibilização para resolver os graves problemas de emprego e dos salários. Tal ideologia causou uma expansão sem precedentes dos níveis de informalidade e precarização das relações de trabalho, bem como o aumento do desemprego e a retração da renda da classe trabalhadora.

A desoneração da folha de pagamento das empresas deveria ter a função básica de desonerar os custos empregatícios com o objetivo “efetivo” de se manter as taxas de emprego. Todavia, com o avanço do processo de terceirização, muitos setores empresariais passaram a contratar empregados terceirizados para evitar os custos previdenciários, prática que acabou gerando problemas nesse setor devido à queda do nível de arrecadação.

Esse assunto da desoneração ganhou maior concretude no início do século XXI com a promulgação da Emenda Constitucional número 41/2003. Tal mudança constitucional permitiu que se alterasse a legislação, possibilitando que as empresas substituíssem a contribuição sobre a folha por uma alíquota contributiva sobre a receita bruta. Mas foi durante o Governo Dilma I (2011-2014) que esse processo ganhou

efetividade. Tentando reverter a perda de competitividade de setores econômicos que empregavam número elevado de trabalhadores, além de buscar aumentar o nível de formalidade do mercado de trabalho, foram estabelecidas as linhas gerais do programa de desoneração, bem como os principais setores beneficiados³.

Em agosto de 2011, o Governo Dilma lançou o **Plano Brasil Maior** que continha diversas medidas de desoneração da folha (lei n. 12.546/2011), as quais passaram a vigorar a partir de 01.01.2012 e com validade até 31.12.2014. A ideia geral foi substituir o pagamento do INSS (alíquota de 20%) para alíquotas que variavam entre 1% e 2%, dependendo do setor. Neste primeiro momento foram contemplados setores industriais (indústria de confecções, de artefatos de couro, de calçados), além da tecnologia de informação (TI) e tecnologia de informação e comunicação (TIC). Em termos de alíquotas, os primeiros setores eram tributados em 1,5%, enquanto sobre os dois últimos (TI e TIC) incidiam alíquotas de 2,5%.

Posteriormente, a Lei 12.715, de 17.09.2012, elevou para 14 o número de setores contemplados pela política de desoneração com início a partir de janeiro de 2013 e com a inclusão de outros setores industriais (têxtil, plástico, material elétrico, autopeças, mecânico), de transportes (rodoviário, aéreo, marítimo e ferroviário) e os call Center. As alíquotas variavam entre 1 a 2% da renda bruta. Já a Lei 12.794/2013 alterou os parâmetros da Lei de 2011 e ampliou ainda mais os setores beneficiados pelo programa de desoneração. Com isso, ao final do primeiro mandato do governo Dilma o programa atingiu 25 segmentos produtivos. Foi neste momento que se incorporou o setor industrial de proteína animal (aves e suínos).

E tudo isso foi sendo feito visando o enfrentamento de dois problemas básicos: elevar a competitividade dos produtos brasileiros, especialmente no mercado externo, e, ao mesmo tempo ampliar os níveis de emprego no país porque, segundo lideranças empresariais de vários setores, o custo do trabalho no Brasil era muito alto. Portanto, segundo esses argumentos empresariais, bastava reduzir os tributos que os empregos surgiriam automaticamente. Na prática, o que se viu foi uma explosão do desemprego a

³ Registre-se que na época que existiam questionamentos sobre a efetividade dessas medidas, uma vez que a perda de competitividade estava mais atrelada a fatores macroeconômicos (juros elevados e câmbio apreciado)

partir de 2014 até 2016, conforme está fartamente documentado na literatura especializada sobre mercado de trabalho no Brasil.

Nesse quesito específico confrontaram-se duas visões antagônicas. A primeira delas defendia que a expansão da informalidade decorria dos elevados encargos sociais existente sobre o emprego formal, sendo que uma redução de tais encargos iria estimular a formalização e, ao mesmo tempo, contribuiria para expandir a arrecadação previdenciária. Já a segunda visão contestava a ideia de que a simples redução dos encargos levaria a uma migração automática da informalidade para a formalidade. Na ótica desses autores, a formalização dependeria de outros fatores, uma vez que a própria segmentação do mercado de trabalho impediria essa automacidade.

Por fim, os efeitos dessas medidas sobre a competitividade são questões abertas até hoje, especialmente porque muitos dos setores beneficiados por essa política pública atualmente detém baixa competitividade internacional, particularmente em setores industriais-chaves para o país. E as explicações mais visíveis são os termos de troca do comércio internacional do país, que na essência está sendo dominado pelas exportações primárias.

Após a reeleição de Dilma Rousseff para um segundo mandato nas eleições de 2014, o assunto voltou ao cenário político logo no início do primeiro ano (2015) quando houve a tentativa, por parte do governo, de implementar um programa de ajuste fiscal nos moldes do arcabouço econômico convencional. Para tanto, a área econômica do governo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL 863/2015). Tal proposição acabou sofrendo grandes alterações e resultando na Lei n. 13.161, de 31.08.2015. Em linhas gerais, foram alteradas as alíquotas tributárias, mantidos os setores que já vinham sendo contemplados pela política de desoneração tributária que estava em vigor e ampliado tal benefício para outros setores. Com isso, a Lei 13.161 estabeleceu que 56 setores da economia teriam direito ao benefício até 2018.

Com o processo de Impeachment da Presidente Dilma e ascensão do seu vice (Temer) ao governo central, o assunto sofreu novas alterações na sequência. Assim, em 30.05.2018 foi promulgada a Lei 13.670 que promoveu as seguintes alterações na política que estava em curso: redução da lista de setores beneficiados de 56 para 17 (os atuais);

fixação de três alíquotas distintas (1%, 1,5% e 2,5%); vencimento do benefício em 31.12.2020, sendo que a partir dessa data todos os setores deveriam voltar a contribuir integralmente com a alíquota da Previdência Social e não mais com base em um percentual sobre a receita bruta.

Tal política não sofreu nenhuma alteração durante o Governo Bolsonaro, o qual fez prorrogações sucessivas desse benefício, inclusive estendendo o mesmo para além do término de seu mandato, ou seja, para 31.12.2023.

2-BREVE REVISÃO DA LITERATURA SOBRE A POLÍTICA DE DESONERAÇÃO DA FOLHA NO BRASIL

Ao longo do período de vigência da política de desoneração tributária a população brasileira foi constantemente informada sobre alguns aspectos que facilmente podem ser questionados. De um modelo geral, as entidades representativas dos setores econômicos beneficiados por essa política tributária construíram uma narrativa que vem sendo fartamente divulgada pelos meios de comunicação⁴ sem qualquer questionamento. Nesse debate, aliás, qualquer voz discordante da narrativa predominante dificilmente tem espaço para questionar e colocar seus argumentos.

De um modo geral, esse discurso lobbista se assenta, basicamente, na temática do emprego, tema que tem grande visibilidade pelo fato de afetar a maioria da população trabalhadora do país. Neste caso, convencionou-se afirmar que os setores beneficiados são os maiores geradores de emprego no país e que, caso a desoneração seja extinta, poderão ser reduzidos milhares de empregos até 2026 (alguns segmentos chegam a mencionar a cifra de 400 mil); que haverá aumento do custo laboral e com isso cortes de profissionais qualificados; que a produção desses setores entrará em estagnação; e que os níveis de atividades desses setores poderão regredir ao patamar de 2012, ano que efetivamente começou a ser implementada a atual política de desoneração da folha de pagamento das empresas. Além disso, alguns estudos sobre setores específicos mostram dados pontuais que tentam comprovar que a contribuição desses setores aumentou, porém sempre sem mencionar qualquer informação relativa ao mercado de trabalho, em especial aos empregos gerados.

⁴ Vide manchete do Portal R7, Brasília (19.11.2023): “estudo mostra que segmentos desonerados empregam mais e pagam melhor”.

É importante mencionar que o estudo mencionado na nota 4 foi feito pela Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (BRASSCOM) e apresenta dados da arrecadação desses setores específicos entre 2012-2019. Além disso, fazem comparações temporais (2017-2022) sobre geração de emprego e renda entre setores desonerados e setores não desonerados sem fundamentações científicas adequadas. Na verdade, são partes desses dados que estão alimentando o lobby atual pela manutenção da desoneração.

O fato concreto é que todos os governos que exerceram o poder político ao longo dos anos de vigência da política de desoneração da folha não estabeleceram nenhum mecanismo efetivo de avaliação dos impactos dessas políticas, especialmente em termos da geração de empregos prometida. Ou seja, não há até o momento nenhum aparato institucional governamental que aponte concretamente os resultados dessa política pública que está em curso desde 2012. O que temos disponível são estudos de universidades e outras instituições, particularmente para o período entre 2012 e 2015, que indicam realidades bem opostas àquelas dos lobbies, conforme mostraremos na sequência. Observa-se que a maior parte dos estudos existentes trabalhou com dados e informações que praticamente se restringem ao período 2012-2018.

Um estudo bastante amplo e completo foi realizado por estudantes do Programa de Pós-Graduação em Economia do Setor Público e Finanças Públicas conveniado entre o IBMEC e a Receita Federal do Brasil (RFB), cuja publicação remete ao ano de 2015 e que está referenciado neste artigo como Takada et al (2015). Tal trabalho procurou analisar o modelo de política pública de desoneração da folha visando identificar seus impactos na equidade, eficiência e simplicidade do modelo tributário brasileiro. Para tanto, foram utilizados dados da RFB sobre arrecadação dos contribuintes, além de diversos indicadores macroeconômicos (PIB, Juros, Câmbio, Inflação e Desemprego). No geral, o trabalho deu maior destaque sobre os temas da equidade, da regressividade do programa, do resultado fiscal da união, do financiamento previdenciário e do nível de emprego.

Dentre as principais conclusões do trabalho, destacam-se: a) além da utilização anômala de atividades, setores e produtos, não houve um critério uniforme para inclusão dos beneficiários, levando a inclusão quase que aleatória de setores sem qualquer estudo

prévio; b) o modelo de desoneração implantado se restringiu a poucos contribuintes, representando uma violação da equidade, uma vez que o custo desse benefício para o sistema público teve que ser suportado pelo conjunto da sociedade; c) a política adotada tornou o sistema tributário ainda mais regressivo porque se trata de um tributo indireto e que incide sobre o consumo, penalizando bem mais as camadas de renda inferior da sociedade; d) o sistema de financiamento da Previdência Social sofreu desequilíbrios porque a renúncia tributária de aproximadamente R\$ 25 bilhões em 4 anos impactou de forma negativa o resultado fiscal da União (isso significava à época 0,4% do PIB com benefícios para apenas 25 mil empresas); e) a desoneração praticamente não afetou o nível de emprego no período, uma vez que o mesmo apresentou pequenas oscilações até o primeiro semestre de 2015.

Como conclusão geral, os autores afirmam que não se observaram avanços significativos sobre o nível de emprego, sobre a produtividade econômica, sobre a massa salarial e sobre a balança comercial. Assim sendo, fica a lição de que não há evidências concretas que o programa de desoneração tenha atingido seus objetivos, além de que sua forma de implementação não foi adequada para a realidade brasileira no período analisado.

Além deste, há inúmeros estudos com pontos convergentes com aqueles apontados no estudo anterior. **Dallava (2014)** mostrou em sua dissertação de mestrado que a política de desoneração apenas produziu efeitos positivos sobre o mercado de trabalho no setor de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), o que pode ser considerado um impacto bastante limitado em termos do conjunto dos setores beneficiados. Também em sua dissertação de mestrado, **Do Carmo (2012)**, ao analisar o impacto da desoneração da folha sobre o mercado formal de trabalho utilizando dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME-IBGE) de 2011 e 2012, constatou que não ocorreram impactos nas variáveis analisadas, ou seja, nem no grau de formalização do mercado de trabalho e nem na realocação entre setores de atividades econômicas. Já **Baumgartner (2017)**, utilizando dados da RAIS entre 2009-2014 constatou que não houve efeito da política de desoneração, tanto para emprego como para salários, nos setores desonerados em função do produto. Por sua vez, **Garcia, Sachsida e Carvalho (2018)**, utilizando dados da RAIS entre 2009-2015, constataram que não houve efeitos da política pública de desoneração

sobre o emprego formal no país. Por fim, **Freitas e Paes (2018)**, ao avaliarem o efeito de longo prazo da desoneração da folha, mostraram que houve um crescimento do emprego bem modesto e muito aquém do esperado, enquanto que a arrecadação previdenciária sofre fortes quedas.

Em resumo, praticamente todos os estudos existentes que foram realizados sobre os resultados do primeiro período do programa de desoneração da folha revelam que a narrativa dos setores empresariais que ganhou espaço recentemente não se sustenta quando se analisa a trajetória de longo prazo do programa, uma vez que os principais setores beneficiários não são os maiores geradores de emprego no Brasil.

3- O CONTEXTO ATUAL SOBRE A POLÍTICA DE DESONERAÇÃO

3.1-Trâmites da política de desoneração da folha no Congresso Nacional

Antecipando-se ao fim da política de desoneração da folha previsto para ocorrer em 31.12.2023, lideranças dos setores empresariais beneficiados retomaram seus lobbies junto aos deputados e senadores ainda em meados de 2023. A partir daí o Senador Efraim Filho (União Brasil-PB) apresentou em julho de 2023 o Projeto de Lei (PL 334/23) propondo a prorrogação das isenções em vigor naquela data até 31.12.2027. E a partir de 01.08.23, com uma celeridade nunca vista, o referido projeto passou a tramitar por todas as comissões do CN sempre em regime de urgência. Com isso foi possível que o mesmo fosse aprovado ainda em agosto de 2023.

Enviado para sanção presidencial, o mesmo foi vetado integralmente pelo Presidente Lula em 23.11.2023. Segundo a Presidência da República, o governo considerou o projeto inconstitucional porque ele não apresentava os impactos financeiros da renúncia fiscal (desoneração da folha das empresas contempladas). Segundo o Ministro da Fazenda, a renúncia implicaria em um montante aproximado de R\$ 9,4 bilhões no período definido pela nova lei (31.12.2027), o que comprometeria o equilíbrio das contas públicas, meta perseguida pela atual gestão econômica.

Com isso, o assunto retornou ao Congresso Nacional para analisar os vetos presidenciais. Em reuniões realizadas no dia 14.12.2023, tanto no Senado da República quanto na Câmara dos Deputados, foram derrubados todos os vetos do Presidente por

ampla maioria nas duas casas parlamentares. A partir daí o assunto virou a Lei Ordinária n. 14.784, publicada no Diário Oficial da União em 28.12.2023.

A reação do governo foi imediata. Em 29.12.2023 foi lançada uma Medida Provisória (MP 1202/23) com o objetivo de reduzir a perda de receita e, com isso, atingir a meta de déficit zero das contas públicas. Para tanto, a MP alterava as regras de desoneração que tinham sido aprovadas pelo CN, com destaque para:

a)A MP 1202 propôs que a partir de abril de 2024 vigorasse uma alíquota menor somente para um salário mínimo por trabalhador. Registre-se que, embora a MP entre imediatamente em vigor após ser editada, algumas mudanças propostas só passariam a valer a partir de 90 dias após a publicação da mesma;

b)A revisão do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE) criado em 2021 para socorrer esse setor com desoneração total de impostos durante a pandemia, sendo que tal programa deveria durar apenas dois anos. Todavia, em meados de 2023 o CN prorrogou essa política até o final de 2025.

Diante das repercussões políticas negativas por parte de segmentos do CN, o governo editou uma nova medida (MP 1208/24) em 28.02.2024 revogando a reoneração dos 17 setores prevista pela MP 1202/23. Com isso, esses setores voltaram a ser desonerados conforme aprovado pela Lei 14.784/23. Essa decisão de retroceder do governo derivou de acordos celebrados com lideranças políticas do CN, as quais impuseram suas forças ao governo, tornando-o quase que refém dos interesses desses segmentos majoritariamente identificados com as forças políticas de base conservadora que atualmente dominam o CN.

Mesmo assim, a MP1208/24 manteve três pontos considerados relevantes pelo governo: limitação à compensação de crédito tributário decorrente de decisões judiciais favoráveis ao contribuinte; revogação da redução da contribuição previdenciária dos pequenos municípios; e fim do programa PERSE.

Finalmente, em 28.02.24 o Presidente Lula encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei (PL 493/24) com o objetivo de se definir uma reoneração gradual da folha de pagamento dos 17 setores contemplados pela Lei 14.784/23.

3.2-Novas evidências empíricas sobre impactos da desoneração da folha: desmontando as falácias

Mesmo diante do massacre midiático durante os últimos meses sobre a importância desses 17 setores econômicos para a geração de emprego no país, poucos foram os estudos que contestaram tecnicamente a continuidade dessa falácia, ou seja, que esses setores são os maiores geradores de emprego no país.

Novamente o portal R7 de Brasília foi o porta-voz responsável por divulgar informações discutíveis sobre geração do emprego por parte dos setores desonerado. Em 11.11.2023 divulgaram a seguinte manchete: “setores com desoneração contrataram 800 mil a mais que segmentos onerados”. Todavia, quando se lê com maior atenção, observa-se que é apenas um levantamento de dados do CAGED entre 2018 e 2022, lembrando sempre que o CAGED sofreu alterações metodológicas expressivas a partir do governo Bolsonaro que causou distorções enormes nos dados, o que nos permite afirmar que essa não é a melhor fonte para se fazer esse tipo de comparação. No entanto, esse tipo de informação foi fortemente utilizado nos debates prévios à aprovação da nova lei por parte do CN.

Novas manifestações que contraditam a lógica lobbista, ainda que esporádicas, surgiram e serão abordadas na sequência. Para o economista Felipe Salto, estudioso das contas públicas e em declaração ao portal Uol em 24.11.2023, a política de desoneração fiscal não provoca nenhum efeito prático sobre a geração adicional de emprego e nem tem capacidade de alterar as atividades produtivas. Na verdade, ela apenas é mais um complicador para o governo atingir o equilíbrio fiscal e zerar o déficit público.

Outro registro vem da declaração de 06.12.2023 do pesquisador da FGV/IBRE Fernando de Holanda Barbosa Filho. Para esse pesquisador, a política de desoneração da folha deveria ser encerrada porque ele a considera uma política cara, uma vez que o custo de cada emprego gerado pelos setores contemplados muita vezes é maior que o salário pago ao trabalhador. Portanto, entende que reduzir o custo do emprego é um aspecto relevante desde que isso seja feito horizontalmente e fiscalmente de forma sustentável. Além disso, a própria retomada, por parte do Congresso Nacional, do debate sobre a Carteira Verde Amarela também não é uma medida eficaz porque deixando o meio etário descoberto não irá melhorar o panorama atual do mercado de trabalho.

O estudo mais robusto que surgiu no calor dos debates ocorridos durante a aprovação da lei que prorrogou as desonerações até 2027 foi elaborado pelo pesquisador do IPEA Marcos Hecksher (2023). O autor inicia seu estudo com uma pergunta simples: quais são efetivamente os setores que mais empregam no Brasil. Utilizando os dados da PNAD Contínua de 2012 a 2022 o autor questiona a afirmativa dos lobbistas desonerados que insistem em afirmar que são esses 17 setores que mais empregam no país. Para tanto, mostra-se que a População Economicamente Ativa (PEA) do país cresceu de 89,6 milhões, em 2012, para 98,0 milhões, em 2022, significando uma variação positiva da ordem de 9,4%.

O quadro 1 mostra que a evolução global da população ocupada no Brasil ao final de 2022 atingiu 98 milhões de pessoas. Essa classificação é fundamental para se distinguir o mercado de trabalho real do país daquilo que é falácia. Assim, nota-se que esses 7 setores concentravam 52,4% do total de ocupados, deixando claro que os dados oficiais do IBGE negam o principal argumento dos defensores da desoneração da folha.

Quadro 1: distribuição dos 98 milhões de trabalhadores ocupados em 2022 pelos 7 setores que concentram 52,4% do total de ocupados (CNAE)

Setores	Total em milhões
Comércio, exceto autom. e motos	15,9
Agric. Pec. Caça e Ser.relacionados*	7,9
Educação	6,6
Serviços domésticos	5,8
Adm. Pública, Defesa e Seg. social	5,1
Ativ. de atenção à saúde humana	5,1
Alimentação	4,9

Fonte: HECKSHER (2023)

*A agropecuária ocupa muita gente, mas apenas 4% desse total estava vinculado aos setores de aves e suínos (a desoneração se aplica à produção de carne)

Ainda segundo Hecksher (2023), ao agrupar os dados em 87 subsetores de atividades, o autor percebeu que 47 deles abriram mais vagas do que fecharam. Neste caso, a contribuição adicional desses setores foi de 13 milhões de postos de trabalho, sendo que a maioria deles (52,3%) foi de responsabilidade dos seguintes setores: atividade de atenção à saúde humana (2 milhões), comércio, exceto veículos automotores e motocicletas (1,8 milhões), Alimentação (1,5 milhões) e Educação (1,5 milhões), ou seja, nenhum dos beneficiados figura na referida lista.

Quanto aos 17 setores desonerados, verificaram-se as seguintes situações:

- a) Nenhum deles figurou entre os setores responsáveis por 52,4% dos ocupados;
- b) O conjunto dos setores desonerados reduziu a participação no total de ocupados do país de 20,1% (2012) para 18,9% (2022);
- c) Dentre os ocupados nos setores desonerados apenas 54,9% contribuíam para a previdência, contra 63,7% na média dos trabalhadores do país;
- d) Os empregados com carteira de trabalho assinada caíram de 22,4% (2012) para 19,7% (2022);
- e) Os ocupados contribuintes da previdência caíram de 17,9% (2012) para 16,2% (2022);
- f) Empresas privadas de outros setores não desonerados aumentaram em 6,3% os empregos com carteira (1,7 milhões);
- g) Empresas privadas desoneradas reduziram em 13% os empregos com carteira (-960 mil trabalhadores)

Por fim, o autor mostrou a queda dos contribuintes dentre os setores desonerados nos últimos 10 anos, conforme segue:

- a) Construção e incorporação de edifícios: -594 mil
- b) Preparação de couros, artefatos, calçados e artigos de viagem: -137 mil
- c) Fabricação de produtos têxteis: -109 mil
- d) Confecção de artigos de vestuário e acessórios: -101 mil
- e) Impressão e reprodução de gravações: -68 mil
- f) Edição e edição integrada à impressão: -62 mil
- g) Atividade de rádio e televisão: -10 mil
- h) Serviços especializados para construção: -4 mil
- i) Criação de aves: -4 mil

Ao final de seu estudo, Hecksher concluiu que “a pergunta sobre os setores que mais empregar no Brasil permite mais de uma resposta, mas nem toda resposta precisa ser admitida como válida”.

Outra forma de se analisar as mesmas questões é utilizando as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), conforme quadro 2. Como essa política

entrou em vigor a partir de 01.01.2012, parte-se do ano anterior (2011) como referência, justificando-se o primeiro corte temporal em 2014 devido às alterações implementadas na política de desoneração a partir de 2015, conforme comentamos na primeira seção desse estudo.

Inicialmente serão feitas análises intercalando períodos para, posteriormente, fazer a análise conjunta. Quanto ao primeiro período (2011-2014), observa-se que em termos absolutos ocorreu uma expansão de 174.942 postos de trabalho, sendo que **oito setores reduziram** seus níveis de emprego, enquanto outros **nove ampliaram**. Mesmo assim, o percentual de participação dos setores desonerados no total do país **caiu de 16,5% (2011) para 15,8% (2014)**. Registre-se que esse foi um período de grande expansão do emprego, uma vez que ao final do primeiro mandato da Presidente Dilma o país atingiu uma de suas mais baixas taxas de desemprego.

Quadro 2: Postos de trabalho gerados pelos 17 setores com desoneração da folha entre 2012 e 2021, segundo a RAIS/TEM

Setores	2011	%*	2014	%*	2021	%*
1)Calçados	319.363	4,2	287.636	3,7	251.210	3,6
2)Call Center	391.217	5,1	489.555	6,3	498.680	7,2
3)Confecções e Vestuário	666.682	8,7	651.772	8,3	496.251	7,1
4)Construção Civil	1.150.285	15,1	1.114.383	14,3	747.167	10,7
5)Construção e Obras de Infraestrutura	920.170	12,1	889.164	11,4	670.133	9,6
6)Couro	408.761	5,4	372.499	4,8	321.772	4,6
7)Fabricação de Veículos e Carrocerias	526.099	6,9	489.279	6,3	425.003	6,1
8)Jornalismo de Radiodifusão	94.067	1,2	96.261	1,2	76.622	1,1
9)Máquinas e Equipamentos	402.882	5,3	408.118	5,2	383.843	5,5
10)Proteína Animal	50.863	0,7	59.862	0,8	74.951	1,1
11)Têxtil	302.262	4,0	296.028	3,8	266.620	3,8
12)Tecnologia de Informação (TI)	278.487	3,6	341.173	4,4	531.957	7,6
13)Tecnol. de Inform. Comunicação (TIC)	532.572	7,0	534.355	6,8	533.936	7,7
14)Projeto de Circuitos Integrados	42.267	0,6	42.080	0,5	30.898	0,4
15)Transporte Metroviário de Passageiros	29.183	0,4	32.860	0,4	35.582	0,5
16)Transportes Rodoviários Coletivos	716.867	9,4	770.910	9,9	554.975	8,0
17)Transportes Rodoviários de Cargas	803.671	10,5	934.675	12,0	1.064.076	15,3
Total dos 17 setores	7.635.698		7.810.610		6.936.676	
Total do país**	46.310.631	16,5	49.571.510	15,8	48.728.871	14,3

Fonte; RAIS- Elaboração: NECAT

*percentual do setor dentre os 17 setores ** percentual dos 16 setores no país

No caso dos setores que expandiram o emprego, ocorreu uma concentração de aproximadamente 90% em 4 deles: transportes rodoviários de cargas, call center, TI e transportes rodoviários coletivos. Já no caso dos setores que excluíram vagas não houve

grandes dispersões, com concentração nos setores de calçados, construção civil, couro e fabricação de veículos e carrocerias. Já no caso dos setores têxtil e de projetos de circuitos integrados, as perdas foram bem inferiores aos demais.

No período 2014-2021 notou-se uma redução de 873.943 postos de trabalho em relação ao montante existente em 2014. Com isso, o percentual de participação desses setores no emprego do país se reduziu para 14,3%, dando continuidade ao que foi observado no período anterior. Em termos setoriais, verifica-se que **12 setores sofreram redução, enquanto outros 5 aumentaram seus níveis de emprego.**

No caso dos setores que reduziram seus níveis de emprego, destacam-se Confeccção e vestuário (-128.733), Construção civil (-203.932), Construção e obras de infraestrutura (-219.031) e Transportes rodoviários coletivos (-215.935). Embora em patamares baixos, também merece destaque as reduções ocorridas nos setores de couro, fabricação de veículos e carrocerias, jornalismo e radiodifusão e têxtil. Já no caso dos setores que expandiram os níveis de emprego, destacam-se os setores de TI (190.784) e de Transportes de cargas (129.401). Na verdade, esses dois setores responderam por 93% da expansão do emprego no período 2014-2021. Já os setores de call center, proteína animal e transportes metroviários de passageiros apresentaram pequenas oscilações positivas que podem ser consideradas inexpressivas comparativamente aos dois primeiros.

Finalmente, é importante analisar o período completo de vigência da política de desoneração da folha, à luz dos dados disponibilizados pela RAIS (2021 é último ano com dados disponíveis). Inicialmente, é importante destacar que o percentual de participação desses 17 setores no conjunto do emprego gerado no país caiu de 16,5% (2011) para 14,3% (2021). Em termos absolutos, verifica-se que ao longo da série temporal considerada ocorreu uma **redução de 699.022 postos de trabalho**, sendo que apenas **seis** dos 17 setores desonerados **elevaram seus níveis de emprego em 2021, comparativamente ao ano de 2011.**

Na sequência destacamos a quantidade de postos de trabalho reduzidos nos **onze** setores: calçados (-68.153), confecções e vestuário (-170.431), construção civil (-403.118), construção e obras de infraestrutura (-250.037), couro (-86.989), fabricação de veículos e carrocerias (-101.096), jornalismo e radiodifusão (-17.445), máquinas e equipamentos (-

19.039), têxtil (-35.642), projeto de circuitos intergados (-11.369) e transportes rodoviários coletivos (-161.892). Isso significou uma redução de 1.325.211 postos de trabalho. Deste total, cinco setores (confeccões e vestuário, construção civil, construção e obras de infraestrutura, fabricação de veículos e carrocerias transportes rodoviários coletivos) foram responsáveis por 82% de todas as reduções de postos de trabalho no período considerado.

Do ponto de vista dos setores que expandiram os postos de trabalho, verifica-se o seguinte cenário: transportes rodoviários de cargas (+260.405), TI (+253.470), call center (+107.463), proteína animal (+24.088), transportes metroviários de passageiros (+6.399) e TIC (+1.364). Isso significa que os três primeiros setores foram responsáveis por 95% da expansão dos postos de trabalho.

Em síntese, pode-se resumir esse movimento no mercado de trabalho desses dezessete setores da forma que segue: **em apenas três setores** (transportes rodoviários de cargas, TI e call center) **houve expansão expressiva de postos de trabalho**, enquanto que em **outros cinco setores** (construção civil, construção e obras de infraestrutura, confeccões e vestuário, transportes rodoviários coletivos e fabricação de veículos a carrocerias) **ocorreu uma retração expressiva do volume de emprego em 2021** comparativamente ao nível existente em 2011.

4-CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante resgatar que na formulação originária dessa política de desoneração tributária se buscava ampliar a competitividade da economia brasileira, elevar o nível do emprego e dos salários, bem como estimular o crescimento econômico do país. Todavia, deve-se recordar que naquele período (2011) a conjuntura econômica do Brasil era muito diferente daquela verificada em vários países, especialmente na Zona do EURO. No caso brasileiro não havia desemprego elevado, ao contrário, o país estava próximo ao pleno emprego e com as menores taxas de desemprego, os salários estavam em ritmo condizente com o crescimento do nível de emprego e a competitividade econômica estava mais atrelada aos elementos da política macroeconômica, especialmente dos juros e do câmbio, do que ao emprego e salários. Portanto, não havia motivos para se justificar a política adotada a partir do início do ano de 2012.

Além disso, transparece que não houve um critério técnico adequado para a inclusão dos beneficiários ao longo de todo o processo, tendo sido beneficiado um número pouco expressivo de empresas a um custo bastante elevado que recaiu sobre o sistema público e que está tendo que ser suportado pelo conjunto da sociedade. Em decorrência disso, também não foram estabelecidos mecanismos efetivos para se avaliar criteriosamente os impactos desse tipo de política pública, especialmente no mercado de trabalho e no sistema previdenciário.

Especificamente sobre o mercado de trabalho – e contrariamente aos que está sendo propalado pelas entidades empresariais dos setores beneficiados pela desoneração e também pelos meios de comunicação – observa-se que na lista dos setores que mais geraram emprego no período de 2012 a 2022 não figura nenhum setor com folha desonerada, conforme dados da PNAD Contínua. Ao contrário, estudos comprovaram que os 17 setores privilegiados reduziram sua participação na geração de emprego em quase dois pontos percentuais no período acima mencionado. Além disso, notou-se que o percentual de empregados com carteira de trabalho caiu no período, o que pode ter contribuído para o avanço da informalidade, bem como foi constatada quedas dos ocupados que contribuiram para a previdência social.

Essa mesma situação foi corroborada pelos dados da RAIS para o período de 2011 a 2021, destacando-se que a participação dos desonerados no emprego total do país caiu de 16,5% para 14,3%, implicando em uma redução de aproximadamente 700 mil postos de trabalho. Do total dos empregos gerados, nota-se que apenas seis setores expandiram seus níveis de emprego no período, porém como uma concentração expressiva em apenas **três setores desonerados** (call center, TI e transportes rodoviários de cargas). Portanto, pode-se afirmar que a política de desoneração – no que tange ao mercado de trabalho – não promoveu a expansão da formalidade e nem estimulou a realocação da mão de obra entre os diversos setores de atividades econômicas.

Do ponto de vista da previdência social, o modelo de desoneração adotado no Brasil – tributação sobre a renda bruta – acabou causando efeitos negativos sobre o resultado fiscal do governo federal, uma vez que a renúncia tributária da previdência somente nos quatro primeiros anos do programa atingiu o montante de R\$ 25 bilhões. Apenas no último ano de vigência do programa (2023) essa renúncia atingiu a cifra de R\$ 9 bilhões. Sem dúvida alguma, esse é mais um mecanismo perverso de transferência de renda para os setores mais ricos, cujo custo está tendo que ser suportado pelo conjunto da sociedade.

Em síntese, o conjunto das informações utilizadas nesse estudo permite afirmar categoricamente que a atual política de desoneração da folha não cumpriu seus objetivos centrais (expandir o emprego e a massa salarial, elevar a competitividade da economia e melhorar sua inserção internacional). Na essência, ela acabou se transformando em mais um mecanismo perverso de expansão da desigualdade num país historicamente marcado por extremas desigualdades.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, E. A desoneração da folha salarial e seu efeito sobre o mercado de trabalho no Brasil. São Paulo (SP): USP-FEA (Tese de doutorado), 2017.

BRASSCOM. Tributação inteligente e competitividade. São Paulo (coletiva de imprensa), 2020.

DALLAVA, C. C. Impactos da desoneração da folha de pagamento sobre o nível de emprego no mercado de trabalho brasileiro: um estudo a partir da RAIS. São Paulo (SP): Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (dissertação de mestrado), 2014.

DIEESE. A desoneração da folha de pagamento: avaliar para não perder. São Paulo: Dieese (Nota Técnica n.115), 2012.

DIEESE. A desoneração da folha de pagamento: avaliar para não perder. São Paulo: Dieese (Nota Técnica n.145), 2015.

DO CARMO, M. S. Avaliação empírica da desoneração da folha salarial. São Paulo (SP): INSPER (dissertação de mestrado profissional), 2012.

FREITAS, C. E. ; LEITÃO PAES, N. A desoneração da folha de pagamentos: uma aplicação do modelo de gerações sobrepostas para o Brasil. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.48, n.3, dez 2018.

GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; DE CARVALHO, A. X. Y. Impactos da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego: novas evidências. Brasília (DF): IPEA (Texto para Discussão n. 2357), 2018.

HECKSHER, M. Os setores que mais (dê)s empregam no Brasil. Revista RADAR, n.73, p.18-24, ago 2023.

KERTZMAN, I. A desoneração da folha de pagamento. São Paulo: LTr, 2012.

TAKADA, M.; DA SILVA, A.C.; FERNANDES, A.M.P.; GAMA, F. N.; QUARESMA, M. V. M. Desoneração da folha de pagamento: análise e modelo alternativo. Brasília (DF): IBMEC/RFB (Trabalho de Conclusão de Curso), 2015.

www.ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica. Desoneração da folha e o custo das meias-entradas. Acessado em 04.03.2024.

www.fgv.br/desoneração da folha e o custo das meias-entradas de 06.12.2023. Acessado em 04.03.2024.