

<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.18750>

## ARTIGO

# Desoneração da folha de pagamento no Brasil: Uma política para transferir renda a setores econômicos privilegiados

*Lauro Mattei\**

### Resumo

Neste artigo é analisada a política de desoneração da folha de pagamento de diversos setores econômicos, iniciada em 2012 e mantida desde então. Após fazer uma breve revisão de literatura sobre o assunto e descrever a situação atual dos debates no Congresso Nacional, são analisados os impactos dessa política no mercado de trabalho. As evidências mostraram que os efeitos prometidos pela desoneração no mercado de trabalho não se efetivaram, uma vez que o nível de emprego não cresceu na maioria dos setores beneficiados. Além disso, a competitividade da economia brasileira não se modificou por meio desse programa governamental. Paralelamente, foram observadas perdas expressivas na arrecadação da previdência social, que reforçaram os desequilíbrios recorrentes no resultado fiscal do Governo Federal.

**Palavras-chave:** Política tributária; Folha de pagamento; Emprego.

**JEL:** E24, H25, J21.

\* Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1270-8052>

E-mail: l.mattei@ufsc.br



Nota do editor: Uma versão preliminar do artigo foi publicada como Texto para Discussão do NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense da Universidade Federal de Santa Catarina (Mattei, 2024).

## **Payroll tax exemption in Brazil:** A policy to transfer income to privileged economic sectors

### **Abstract**

This article analyzes the payroll tax exemption policy for various economic sectors, which began in 2012 and has been maintained ever since. After briefly reviewing the literature on the subject and describing the current state of debates in the National Congress, the impacts of this policy on the labor market are analyzed. The evidence showed that the promised effects of the exemption on the labor market did not materialize, since the level of employment did not grow in most of the sectors that benefited. Moreover, the competitiveness of the Brazilian economy did not change as a result of this government program. In parallel, there were significant losses in social security revenue, which reinforced the recurring imbalances in the federal government's fiscal result.

**Keywords:** Tax policy; Payroll; Employment.

## **Exención del impuesto sobre la nómina en Brasil:** Una política de transferencia de ingresos a sectores económicos privilegiados

### **Resumen**

Este artículo analiza la política de exención del impuesto sobre la nómina para diversos sectores económicos, iniciada en 2012 y mantenida desde entonces. Después de revisar brevemente la literatura sobre el tema y describir el estado actual de los debates en el Congreso Nacional, se analizan los impactos de esta política en el mercado laboral. Los datos muestran que los efectos prometidos de la exención sobre el mercado laboral no se materializaron, ya que el nivel de empleo no aumentó en la mayoría de los sectores beneficiados. Además, la competitividad de la economía brasileña no cambió como consecuencia de este programa gubernamental. En paralelo, hubo pérdidas significativas en los ingresos de la seguridad social, lo que reforzó los desequilibrios recurrentes en el resultado fiscal del gobierno federal.

**Palabras clave:** Política fiscal; Nómina; Empleo.

## **L'exonération de l'impôt sur les feuilles de paie au Brésil:** Une politique de transfert de revenus vers des secteurs économiques privilégiés

### **Résumé**

Cet article analyse la politique d'exonération de l'impôt sur les feuilles de paie pour différents secteurs économiques, qui a débuté en 2012 et s'est maintenue depuis. Après une brève revue de la littérature sur le sujet et une description de l'état actuel des débats au Congrès national, les impacts de cette politique sur le marché du travail sont analysés. Les données montrent que les effets promis de l'exonération pour le marché du travail ne se sont pas concrétisés, puisque le niveau d'emploi n'a pas augmenté dans la plupart des secteurs qui en ont bénéficié. En outre, la compétitivité de l'économie brésilienne n'a pas changé à la suite de ce programme gouvernemental. Parallèlement, les pertes de recettes de la sécurité sociale ont été importantes, ce qui a renforcé les déséquilibres récurrents du résultat fiscal du gouvernement fédéral.

**Mots-clés:** Politique fiscale; Feuilles de paie; Emploi.

## Introdução

Após debates recentes sobre a reforma tributária, retornou ao centro do cenário político nacional o tema da desoneração da folha de pagamento das empresas de 17 setores de atividade econômica<sup>1</sup> que, segundo seus defensores no Congresso Nacional, são os setores que mais geram emprego no país. Registre-se que essa política tributária estava em vigor desde 2012, com vigência até o final de 2023. Porém, em novembro de 2023, 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 CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) e a 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. Além de não apresentarem dados precisos sobre os efeitos diretos dessa política sobre a arrecadação federal no período 2012-2019, sequer demonstram quais foram os impactos sobre a geração de empregos e o nível dos salários nos setores beneficiados.

Procurando contribuir para a qualificação desse debate para além dos *lobbies* que prevalecem na mídia, neste artigo são discutidos alguns elementos que consideramos ser fundamentais neste debate. Além desta breve introdução, o texto está organizado em mais quatro seções. Na primeira é resgatada a trajetória dessa política no Brasil, cujo marco de implementação são os anos de 2011 e 2012. A segunda seção contém uma revisão de literatura sobre a evolução dessa política, com foco nos efeitos das desonerações tributárias 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

---

<sup>1</sup> Confecção 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.

até 2027 e analisam-se informações recentes. A quarta seção contém as considerações finais do artigo, cujo intuito é questionar o discurso disseminado pelo *lobby* empresarial, que prevalece no balizamento dessa discussão.

## 1. Breve histórico da política de desoneração da folha de pagamento no país

O debate sobre a desoneração da folha de pagamento das empresas não é um assunto novo, uma vez que remete às discussões que ocorreram na década de 1990, quando prevaleceu o ideário neoliberal e as medidas de flexibilização das relações trabalhistas para atenuar graves problemas do mercado de trabalho nacional. Tal ideário 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 de manter os níveis 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 devido à queda do nível de arrecadação previdenciária.

A pressão pela desoneração ganhou maior concretude no início do século XXI com a promulgação da Emenda Constitucional n. 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 beneficiados.<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> Registre-se que na época 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).

Informação (TI) e Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). Em termos de alíquotas, os três primeiros setores eram tributados em 1,5%, enquanto sobre os dois últimos incidiam alíquotas de 2,5%.

Posteriormente, a Lei n. 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% e 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).

Tudo isso foi 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 elevado. Portanto, segundo esses argumentos empresariais, bastava reduzir os tributos que os empregos surgiriam automática-mente. Na prática, o que se viu foi uma explosão do desemprego entre os anos de 2015 e 2016, conforme está fartamente documentado na literatura especializada sobre mercado de trabalho no Brasil.

Nesse quesito específico confrontaram-se duas visões antagônicas. A primeira defendia que a expansão da informalidade decorria dos elevados encargos sociais existentes 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. Nessa ótica, a formalização dependeria de outros fatores, uma vez que a própria segmentação do mercado de trabalho impediria a ocorrência de desdobramentos automáticos.

Por fim, os efeitos dessas medidas de desoneração sobre a competitividade permanecem uma questão em aberto até hoje, especialmente porque muitos dos setores beneficiados por essa política pública atualmente detêm baixa competitividade internacional, particularmente em setores industriais-chaves para o país. Tal situação torna-se mais visível quando se analisam os termos de troca do comércio internacional do país, dada a grande concentração das exportações nacionais em produtos primários e com baixo valor agregado.

Após a reeleição de Dilma Rousseff em 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 definido pelo *mainstream*. 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 da desoneração até 2018.

Com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma e ascensão do seu vice (Temer), o assunto sofreu novas mudanças 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 beneficiados de 56 setores para os atuais 17; 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.

6

## 2. Breve revisão da literatura brasileira sobre a desoneração da folha

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 de desoneração tributária construíram uma narrativa que vem sendo fartamente divulgada pelos meios de comunicação<sup>3</sup> sem qualquer questionamento. Nesse debate, aliás, qualquer voz discordante da narrativa predominante dificilmente terá espaço para questionar as informações e apresentar argumentos contrários.

De um modo geral, esse discurso lobista se assenta, basicamente, na temática do emprego, tema que tem grande visibilidade pelo fato de afetar a maioria da população

---

<sup>3</sup> Vide duas manchetes do portal R7 em Brasília: "Sem desoneração da folha, Previdência Social deixaria de arrecadar quase R\$ 50 bilhões" (18.11.2023); e "Estudo mostra que segmentos desonerados empregam mais e pagam melhor" (19.11.2023).

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 fosse extinta, poderiam ser perdidos milhares de empregos até 2026 (alguns segmentos chegam a mencionar a cifra de 400 mil); que haveria aumento do custo laboral e com isso cortes de profissionais qualificados; que a produção desses setores entraria em estagnação; e que os níveis de atividades desses setores poderiam 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 sem citar qualquer informação relativa aos empregos gerados.

É importante mencionar que a Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (BRASSCOM) tem divulgado seguidamente informações em defesa da desoneração. Por exemplo, em agosto de 2020 essa entidade apresentou dados da arrecadação desses setores específicos entre 2012-2019 para argumentar que a tributação inteligente é essencial para elevar a competitividade das empresas (BRASSCOM, 2020). Da mesma forma, em março de 2024 apresentou comparações de dados sobre geração de emprego e renda entre setores desonerados e setores não desonerados entre 2017-2022 sem qualquer fundamentação científica minimamente adequada (BRASSCOM, 2024). Na verdade, são os resultados desses “estudos” que alimentaram o do *lobby* pela manutenção da desoneração.

O fato é que todos os governos que exerceram o poder ao longo dos anos de vigência da política de desoneração da folha de pagamento sequer tentaram estabelecer algum mecanismo efetivo de avaliação dos impactos dessa política, especialmente em termos da prometida geração de empregos. Ou seja, não há até o momento um aparato institucional governamental que aponte concretamente os resultados dessa política pública que está em vigência desde 2012. O que há disponível são estudos realizados em universidades e outras instituições, particularmente para o período entre 2012 e 2015, que indicam realidades bem opostas àquelas dos *lobbies*, conforme mostraremos na sequência. Além disso, observa-se que a maior parte dos estudos científicos existentes trabalhou com dados e informações que geralmente se restringem ao período 2012-2018.

Um estudo bastante amplo e completo (Silva et al., 2015) 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). Tal trabalho acadêmico procurou analisar o modelo de política pública de desoneração da folha visando identificar seus impactos na equidade, eficiência e simplificação do modelo tributário brasileiro. Para tanto, foram utilizados dados da RFB sobre arrecadação dos contribuintes e

diversos indicadores macroeconômicos (PIB, Juros, Câmbio, Inflação e Desemprego). No geral, o estudo deu maior destaque aos temas da equidade, da regressividade do programa, do resultado fiscal da União, do financiamento previdenciário e do nível de emprego.

Dentre as principais conclusões desse estudo, 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\$ 30,3 bilhões em 4 anos (2011-2014)<sup>4</sup> 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 (Silva et al., 2015, pp. 46-48).

Como conclusão geral, os autores afirmaram que não foram observados avanços significativos sobre o nível de emprego, sobre a produtividade econômica, sobre a massa salarial e sobre a balança comercial. Portanto, para eles não havia evidências concretas de que o programa de desoneração tivesse atingido seus objetivos, além do fato de que sua forma de implementação não foi adequada para a realidade brasileira no período analisado.

Há diversos estudos com conclusões convergentes com aquelas apontadas no estudo elaborado no curso do IBMEC. 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, 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 nem na realocação entre setores de atividades econômicas. Em sua tese de doutorado, Freitas

---

<sup>4</sup> Entre os anos de 2015 e 2019, o montante das desonerações atingiu R\$ 14,8 bilhões ao ano. Em 2020 chegou a R\$ 9,4 bilhões e em 2021 chegou a R\$ 10,4 bilhões. Em 2022 e 2023 essa política aproximadamente R\$ 9 bilhões ao ano. Ou seja, entre 2011 e 2023 essa política implicou em uma renúncia fiscal da ordem de R\$ 142 bilhões.



(2015) concluiu que a política de desoneração da folha é um instrumento de política fiscal pouco expressivo, uma vez que proporcionou baixo crescimento econômico de longo prazo. Já Baumgartner (2017), utilizando dados da RAIS entre 31.dez.2009 e 31.dez.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 a arrecadação previdenciária sofreu fortes quedas.

Em resumo, praticamente todos os estudos relevantes sobre os resultados do programa de desoneração da folha revelaram que a narrativa dos setores empresariais que ganhou espaço recentemente não se sustenta quando é analisada a trajetória de longo prazo do programa. Ademais, é importante frisar que os principais setores beneficiários não são os maiores geradores de emprego no Brasil.

### **3. O contexto atual da política de desoneração**

9

#### **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 ele fosse aprovado ainda em agosto de 2023.

Enviado para sanção presidencial, tal projeto 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 bilhões por ano no período definido pela nova lei (até 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, todos os vetos do Presidente foram derrubados 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 ter validade 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 Congresso Nacional.

Mesmo assim, a MP 1208/24 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 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

O portal R7 de Brasília é um bom exemplo de como a mídia corporativa se empenhou em divulgar informações discutíveis sobre geração do emprego nos setores desonerados. Em 11.11.2023, publicou a seguinte manchete: "Setores com desoneração contrataram 800 mil a mais que segmentos onerados". Todavia, quando se lê com atenção a matéria, 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 causaram distorções enormes nos dados, o que nos permite afirmar que essa não é a melhor fonte para embasar esse tipo de comparação. No entanto, esse tipo de informação foi fortemente utilizado nos debates prévios à aprovação da nova lei no Congresso Nacional.

Mesmo diante do massacre midiático em defesa da importância desses 17 setores econômicos para a geração de emprego no país, poucos foram os estudos que contestaram o argumento de que esses setores são os maiores geradores de emprego no país. Destacam-se algumas manifestações que contraditam a lógica lobista, ainda que esporádicas. Por exemplo, o economista Felipe Salto, especialista em política fiscal e contas públicas, em declaração ao portal UOL em 24.11.2023 ("Felipe Salto: Lula acerta em veto, mas é preciso cuidado para desonerar"), explicou que a política de desoneração fiscal não provoca um efeito prático sobre a geração adicional de emprego e não tem capacidade de alterar as atividades produtivas. Na verdade, ela é apenas mais um complicador para o governo atingir o equilíbrio fiscal e zerar o déficit público.

Outro registro relevante: para o pesquisador da FGV/IBRE Fernando de Holanda Barbosa Filho, a política de desoneração da folha deveria ser encerrada porque é uma política cara, uma vez que o custo de cada emprego gerado pelos setores contemplados muitas vezes é maior que o salário pago ao trabalhador. Portanto, ele entende que reduzir o custo do emprego é um aspecto relevante desde que isso seja feito horizontalmente e de forma fiscalmente sustentável (Monteiro, 2023, 06 dez.).

O estudo mais robusto divulgado durante os debates sobre o PL 334/2023 – Projeto de Lei que prorrogou as desonerações até 2027 – foi elaborado pelo pesquisador do IPEA Marcos Hecksher (2023). Ele inicia seu estudo com uma pergunta simples: quais são efetivamente os setores que mais empregam no Brasil? Com base em dados da PNAD Contínua de 2012 a 2022, analisa a evolução setorial da ocupação para questionar a afirmação dos lobistas de que os 17 setores desonerados são os que mais empregam no país. Inicialmente, esclarece que a população economicamente ocupada no país cresceu de

89,6 milhões, em 2012, para 98 milhões, em 2022, um aumento estimado em 8,4 milhões de ocupados (ou seja, uma variação positiva da ordem de 9,4%).

A Tabela 1 mostra os sete setores (conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) que concentravam 52,4% da população ocupada no Brasil no último trimestre de 2022. Observe-se que tais setores não são contemplados pela política de desoneração da folha de pagamento. Em seguida, para negar o principal argumento dos defensores da desoneração, ele destaca aspectos determinantes da evolução real do mercado de trabalho no país.

**Tabela 1. Distribuição dos trabalhadores ocupados em sete setores de atividade econômica. Brasil: 2022.**

Setores selecionados	Ocupados (em milhões)	Participação (%)
Comércio (exceto reparação de automóveis e motos)	15,9	16,2
Agricultura, Pecuária, Caça e Serviços relacionados	7,9	8,1
Educação	6,6	6,7
Serviços Domésticos	5,8	5,9
Administração Pública, Defesa e Segurança Social	5,1	5,2
Atividades de Atenção à Saúde Humana	5,1	5,2
Alimentação	4,9	5,0
Subtotal	51,3	52,4
Total dos ocupados	98,0	100,0

Fonte: Hecksher (2023).

Segundo Hecksher (2023), ao agrupar os dados oficiais do IBGE em 87 subsetores de atividade, percebeu-se que 47 deles abriram mais vagas do que fecharam. Nesse caso, esses subsetores geraram 13 milhões de postos de trabalho, sendo que a maioria dessas ocupações (52,3%) se concentrou em quatro setores: Atenção à Saúde (2 milhões), Comércio (1,8 milhões), Alimentação (1,5 milhões) e Educação (1,5 milhões). Ou seja, mais uma vez, nenhum dos setores beneficiados pela desoneração figura nessa lista.

Quanto aos 17 setores desonerados, o autor verificou as seguintes situações:

- nenhum deles figurou entre os setores que mais empregam no país;
- o conjunto dos setores desonerados reduziu a participação no total de ocupados no país de 20,1% (2012) para 18,9% (2022);
- dentre os ocupados nos setores desonerados, apenas 54,9% contribuíam para a previdência, contra 63,7% na média dos trabalhadores do país;

- d) a participação desse conjunto no total dos empregados com carteira de trabalho assinada diminuiu de 22,4% (2012) para 19,7% (2022);
- e) a participação desse conjunto no total dos ocupados contribuintes da previdência caiu de 17,9% (2012) para 16,2% (2022);
- f) empresas privadas de outros setores não desonerados aumentaram em 6,3% sua participação no total dos empregos com carteira (1,7 milhões);
- g) empresas privadas desoneradas reduziram em 13% sua participação no total dos empregos com carteira (-960 mil trabalhadores).

Por fim, o autor mostrou que houve uma queda no número de contribuintes da previdência dentre os setores desonerados entre 2012 e 2022, 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 (2023, p. 18) concluiu que “a pergunta sobre os setores que mais empregam no Brasil permite mais de uma resposta, mas nem toda resposta precisa ser admitida como válida”.

Outra forma de analisar essa questão é utilizando as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que se refere ao emprego formal no país (Tabela 2). Como essa política entrou em vigor a partir de 01.01.2012, parte-se da informação referente a 31.12.2011.

O corte temporal em 31.12.2014 permite verificar o resultado das alterações implementadas na política de desoneração a partir de 2015, conforme comentado na primeira seção deste artigo. Por isso, inicialmente são feitas análises para cada subperíodo e, posteriormente, é feita a análise do período integral.

Quanto ao primeiro subperíodo (2012-2014), 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 nesse subperíodo houve grande expansão do emprego formal e que ao final do primeiro mandato da Presidente Dilma o país atingiu a menor taxa de desemprego registrada até o momento.

**Tabela 2. Emprego formal nos 17 setores com desoneração da folha de pagamento.  
Brasil: 31/12/2011 a 31/12/2021.**

Setores	dez.2011	%	dez.2014	%	dez.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. e Comunicação (TIC)	532.572	7,0	534.355	6,8	533.936	7,7
14. Projetos 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. Transporte Rodoviário Coletivo	716.867	9,4	770.910	9,9	554.975	8,0
17. Transporte Rodoviário de Cargas	803.671	10,5	934.675	12,0	1.064.076	15,3
Total dos 17 setores	7.635.698	100,0	7.810.610	100,0	6.936.676	100,0
Total geral	46.310.631	16,5 <sup>(1)</sup>	49.571.510	15,8 <sup>(1)</sup>	48.728.871	14,2 <sup>(1)</sup>

Fonte: MTE. RAIS. Elaboração: Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (NECAT) da UFSC.

Nota: (1) Percentual dos 17 setores no total do emprego formal no país.

No caso dos setores que expandiram o emprego, ocorreu uma concentração de aproximadamente 90% em quatro deles: Transporte Rodoviário de Cargas, Call Center, Tecnologia de Informação (TI) e Transporte Rodoviário Coletivo. Já no caso dos setores que excluíram vagas não houve grandes dispersões, com concentração em quatro setores: Fabricação de Calçados, Construção Civil, Fabricação de Artefatos de Couro e Fabricação de Veículos e Carrocerias. Já no caso da Indústria Têxtil e do setor de Projetos de Circuitos Integrados, as perdas foram bem inferiores aos demais.

No subperíodo 2015-2021, notou-se uma redução de 873.943 postos de trabalho. Com isso, o percentual de participação desses setores no emprego formal 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 reduções, enquanto outros 5 aumentaram seus níveis de emprego.

No caso dos setores que reduziram seus níveis de emprego, destacam-se Confecção e Vestuário (-128.733), Construção Civil (-203.932), Construção e Obras de Infraestrutura (-219.031) e Transporte Rodoviário Coletivo (-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 Indústria Têxtil. Já no caso dos setores que expandiram os níveis de emprego, destacam-se os setores de TI (190.784) e de Transporte de Cargas (129.401). Na verdade, esses dois setores responderam por 93% da expansão do emprego formal nesse conjunto, no subperíodo 2015-2021. Já os setores de Call Center, Fabricação de Proteína Animal e Transporte Metroviário 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. Inicialmente, é importante destacar que o percentual de participação desses 17 setores no conjunto do emprego formal no país caiu de 16,5% (no início de 2012) para 14,3% (ao final de 2021). Em termos absolutos, verifica-se que ao longo da série temporal considerada ocorreu uma redução de 699.022 postos de trabalho, e apenas **6** dos 17 setores desonerados tinham níveis de emprego mais elevados em 2021, comparativamente ao momento em que a lei entrou em vigor.

Na sequência, destacamos a quantidade de postos de trabalho reduzidos em **11** setores: Calçados (-68.153), Confecções e Vestuário (-170.431), Construção Civil (-403.118), Construção e Obras de Infraestrutura (-250.037), Fabricação de Artefatos de Couro (-86.989), Fabricação de Veículos e Carrocerias (-101.096), Jornalismo e Radiodifusão (-17.445), Máquinas e Equipamentos (-19.039), Indústria Têxtil (-35.642), Projetos de Circuitos Integados (-11.369) e Transporte Rodoviário Coletivo (-161.892). Isso significou uma redução líquida de 1.325.211 postos de trabalho. Desse total, cinco setores (Confecções e Vestuário, Construção Civil, Construção e Obras de Infraestrutura, Fabricação de Veículos e Carrocerias, Transporte Rodoviário Coletivo) foram responsáveis por 82% da redução de postos de trabalho no período considerado.

Do ponto de vista dos setores que expandiram os postos de trabalho, verifica-se o seguinte cenário: Transporte Rodoviário de Cargas (+260.405), TI (+253.470), Call Center (+107.463), Proteína Animal (+24.088), Transporte Metroviário 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 no conjunto de setores beneficiados.

Em síntese, pode-se resumir as variações mais significativas no mercado de trabalho formal desses 17 setores da forma que segue: em apenas **três** setores (Transporte Rodoviário de Cargas, TI e Call Center) houve expansão expressiva de postos de trabalho, enquanto em outros **cinco** setores (Construção Civil, Construção e Obras de Infraestrutura, Confecções e Vestuário, Transporte Rodoviário Coletivo e Fabricação de Veículos e Carrocerias) ocorreu uma retração expressiva do volume de emprego formal, quando se compara o final de 2021 com o nível existente no início de 2012. Nos demais setores as variações foram menos acentuadas, mas ainda assim predominou a redução e não a geração de empregos.

## Conclusão

É importante frisar que na formulação original 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 no Brasil era muito diferente daquela verificada na Zona do EURO. No caso brasileiro, (1) não havia desemprego elevado, ao contrário, o país estava próximo ao pleno emprego e o trabalho informal vinha diminuindo; (2) os salários cresciam em ritmo condizente com o aumento do nível de emprego; e (3) a baixa competitividade econômica estava mais atrelada a elementos da política macroeconômica, especialmente a taxa de juros e a taxa de câmbio, do que ao custo do trabalho. Portanto, não havia motivos robustos que justificassem a política adotada a partir do início de 2012.

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

Especificamente sobre o nível de ocupação – e contrariamente ao que está sendo propalado nos meios de comunicação pelas entidades empresariais dos setores beneficiados pela desoneração – observa-se que na lista dos setores que mais geraram empregos no período de 2012 a 2022 não figura sequer um setor com folha desonerada, conforme dados da PNAD Contínua. Ao contrário, estudos robustos comprovaram que os 17 setores privilegiados



reduziram sua participação na geração de empregos em quase dois pontos percentuais no período 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 queda no número de ocupados que contribuem regularmente para a previdência social.

Essa mesma situação foi corroborada pelos dados da RAIS para o período entre dezembro de 2011 e dezembro de 2021, destacando-se que a participação dos setores desonerados no total do emprego formal caiu de 16,5% para 14,3%, implicando em uma redução de aproximadamente 700 mil postos de trabalho. Nota-se que apenas seis setores desonerados expandiram seus níveis de emprego no período, porém com uma concentração expressiva em apenas três setores (Call Center, TI e Transporte Rodoviário de Cargas). Portanto, pode-se afirmar que a política de desoneração – no que tange ao mercado de trabalho – não promoveu a expansão da formalidade nem estimulou a realocação da mão de obra entre os diversos setores de atividade econômica.

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 nos quatro primeiros anos do programa atingiu o montante de R\$ 25 bilhões. 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 setores privilegiados da economia brasileira – política cujo custo tem de ser suportado pelo conjunto da sociedade.

Em síntese, o conjunto das informações utilizadas neste 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) e que os argumentos apresentados por seus defensores são inconsistentes. Na essência, tal política acabou contribuindo para reforçar os mecanismos persistentes de reprodução da desigualdade econômica num país historicamente marcado por privilégios tributários e elevada concentração da renda.

## Referências

Baumgartner, E. (2017). *A desoneração da folha salarial e seu efeito sobre o mercado de trabalho no Brasil*. (Dissertação, Mestrado em Economia), Universidade de São Paulo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-28092017-104436/publico/OriginalErick.pdf>

Brasscom - Associação das Empresas de Tecnologia de Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (2020, 5 ago.). Tributação inteligente para a competitividade. <https://brasscom.org.br/pdfs/tributacao-inteligente-para-a-competitividade/>

Brasscom - Associação das Empresas de Tecnologia de Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (2024, 26 mar.). Dados revelam como a desoneração da folha gera empregos e melhores salários. <https://brasscom.org.br/dados-revelam-como-a-desoneracao-da-folha-gera-empregos-e-melhores-salarios/>

Carmo, M. S. do (2012). *Avaliação empírica da desoneração da folha salarial*. (Dissertação, Mestrado Profissional em Economia), Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER, São Paulo. <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/cc23b851-9e00-44a2-855d-1030cf57addc>

Dallava, C. C. (2014) *Impactos da desoneração da folha de pagamento sobre o nível de emprego no mercado de trabalho brasileiro: um estudo a partir da RAIS*. (Dissertação, Mestrado em Economia), Fundação Getúlio Vargas. <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/7ae0ecd9-448c-409d-ad30-19c329abd8b3/download>

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos SocioEconômicos. (DIEESE). (2012) A desoneração da folha de pagamento: avaliar para não perder. [Nota Técnica n. 115]. <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec115desoneracao.pdf>

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos SocioEconômicos (DIEESE). (2015). O Projeto de Lei 863/2015 e as mudanças na desoneração da folha. [Nota Técnica n. 145]. <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec145desoneracao.pdf>

Freitas, C. E. (2015). *A desoneração da folha de pagamentos: uma aplicação do modelo de gerações sobrepostas para o Brasil*. (Tese, Doutorado em Economia), Universidade Federal de Pernambuco. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15568>

Freitas, C. E., & Leitão Paes, N. (2018). A desoneração da folha de pagamentos: uma aplicação do modelo de gerações sobrepostas para o Brasil. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, 48(3), 87–111. <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1728/1275>

Garcia, F., Sachsida, A., & Carvalho, A. X. Y. de (2018). Impactos da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego: novas evidências. [Texto para Discussão n. 2357], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8251/1/TD\\_2357.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8251/1/TD_2357.pdf)

Hecksher, M. (2023). Os setores que mais (des)empregam no Brasil. *Radar*, (73), 13–18. <http://dx.doi.org/10.38116/radar73art2>

Kertzman, I. (2012). *A desoneração da folha de pagamento*. LTr.

Mattei, L. (2024). Desoneração da folha de pagamento: lobbies e falácias em nome da geração de emprego e salários. [Texto para Discussão n. 57/2024], Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (NECAT), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis. <https://necat.ufsc.br/td-057-2024-desoneracao-da-folha-de-pagamento-lobbies-e-falacias-em-nome-da-geracao-de-melhores-empregos-e-salarios/>

Monteiro, S. (2023, 6 dez.). Desoneração da folha e o custo das meias-entradas. *Blog da Conjuntura Econômica*, Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/desoneracao-da-folha-e-o-custo-das-meias-entradas>

Silva, A.C. da, Fernandes, A.M.P., Gama, F.N. da, Quaresma, M.V.M., & Takada, M. (2015). *Desoneração da folha de pagamento: análise e modelo alternativo*. (Trabalho de Conclusão de Curso, Pós-Graduação em Economia do Setor Público e Finanças Públicas), Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC, Brasília. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/trabalhos-academicos/desoneracao-da-folha-de-pagamentos-analise-e-modelo-alternativo.pdf>

Recebido em 28 de março de 2024.

Aprovado em 16 de maio de 2024.

19