

# Resumo Desonerações

**Problemas** da antiga política de desoneração

 <p><b>Cara e ineficiente</b></p>	 <p><b>Não promoveu o emprego ao longo de todo o período de vigência</b> (mal avaliada por estudos acadêmicos)</p>	 <p><b>Desoneração revertida em transferência de renda para os mais ricos</b></p>	 <p><b>Complexa, o que possibilita brechas, contemplando setores/ produtos que não estão na lei e tornando a política pouco transparente</b></p>	 <p><b>Após reforma da Previdência, se mostrou inconstitucional devido à substituição tributária</b></p>	 <p><b>Incompatibilidade orçamentária</b> Impacto estimado em R\$ 12 bi não orçado</p>
--	---	--	---	---	---

**Objetivo da modificação da desoneração proposta na MP**

manter determinado nível de desoneração para aqueles setores em que atualmente há maior relevância do uso do benefício. Além de promover a formalização e o emprego, com foco no trabalhador de baixa renda e no primeiro emprego

## Classificação para concessão

de Confuso e sem padrão

Mercadorias (NCM) e Atividades Econômicas (CNAEs)

para Padronizado e transparente

Atividades Econômicas (CNAE)



## Critérios e exigências

1

**Atividades com maior participação de massa salarial das optantes em relação ao total:** seleção das atividades que estejam entre as 20% com maior percentual da massa salarial das empresas optantes sobre a massa total (optantes e não optantes) de cada divisão econômica (CNAE)

2

**Atividades com maior importância da renúncia:** dentre as selecionadas no item 1, seleção das atividades que estejam entre as 50% com maiores participações de percentual da renúncia atual em relação à massa salarial total das empresas optantes por divisão econômica (CNAE)

3

**Divisão em Grupo 1 e Grupo 2 entre as atividades selecionadas nos passos anteriores:** Grupo 1 – atividades que se encontram entre as 25% com maiores participações da renúncia atual em relação à massa salarial total das empresas optantes; Grupo 2 – as demais

4

**Exigência de emprego:** obriga as empresas beneficiadas a pelo menos manter o número de empregados a cada ano

## Funcionamento

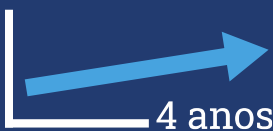
**1º Salário** 

Aplica-se alíquota diferenciada apenas para o primeiro salário mínimo de contribuição: busca incentivar a criação de emprego formal, em especial para postos de trabalho de remuneração mais baixa, que são geralmente ocupados por trabalhadores de menor qualificação e/ou jovens entrantes no mercado de trabalho.



Categorias selecionadas divididas em dois grupos:

- a. **Transporte terrestre, tecnologia da informação, atividades de rádio e televisão:** alíquota de 10% sobre o primeiro salário mínimo em 2024;
- b. **Couro e calçados, obras de infraestrutura, atividades de consultoria em gestão empresarial, edição e edição integrada a impressão:** alíquota de 15% em 2024;

 4 anos

Gradual recomposição da alíquota diferenciada ao longo de 4 anos, até 2027.

## Benefícios

					
Evita brechas legais para classificação e enquadramento quanto ao produto produzido pela empresa	Facilita o acesso de empresas que já poderiam ser beneficiadas e não estavam optantes	Não cria distorções em relação ao que já estabelece a política anterior e mantém benefício para setores em que há maior relevância	Traz maior transparência e racionalidade para a política	Mecanismo gradual de redução do benefício para que as empresas tenham tempo de se ajustar: transição suave para o modelo geral e isonômico	Critério de seleção utilizado seleciona setores que representam 80% da renúncia no modelo antigo de desoneração: ou seja, é eficaz em selecionar aqueles que mais usam o benefício

# Perguntas e Respostas



## Quais são os problemas da antiga política de desoneração da folha salarial<sup>1</sup>?

*A política de desoneração da folha salarial que estava em vigor era **inconstitucional, complexa, pouco transparente, e sem efetividade comprovada**. A nova política proposta pela MP nº 1202/2023 promove a modernização do mecanismo de incentivo à produção e ao emprego setorial, visando **mais eficiência com maior transparência**.*

A prorrogação da política de desoneração da folha de pagamentos até 2027 esbarra em questões jurídicas, orçamentárias e de mérito econômico. Primeiramente, a medida é **inconstitucional**, visto que a Reforma da Previdência proibiu o custeamento da Previdência Social via instituição de contribuição substitutiva sobre a folha de salários, ainda que pela prorrogação do prazo de vigência de contribuição instituída anteriormente à Emenda, ante a necessidade de assegurar o equilíbrio no custeio da seguridade social. Ademais, é estimado um impacto – não orçado – de R\$ 12 bilhões para o próximo ano, o que torna a medida **incompatível com a lei orçamentária** de 2024, recém aprovada pelo Congresso Nacional.

Em relação à forma, a política é **complexa e pouco transparente**. A Lei nº 12.546/2011 prevê a possibilidade do recolhimento da contribuição patronal previdenciária por meio da Contribuição Patronal sobre a Receita Bruta (CPRB) para alguns setores, caracterizados por meio da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e uma ampla gama de produtos caracterizados por códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). A Instrução Normativa nº 2.053/2021<sup>2</sup> da Receita Federal (RFB) apresenta a seleção das atividades econômicas e produtos/mercadorias contemplados pelas diversas alterações legislativas da Lei da desoneração da folha de pagamentos. O elevado grau de complexidade desta descrição dificulta o seu acompanhamento e fiscalização, possibilitando brechas que permitem contemplar setores/produtos não elencados na Lei. A última versão da Lei beneficia 43 classes econômicas em classificação CNAE e aproximadamente 2.638 produtos/mercadorias em classificação NCM. **Portanto, a ampla divulgação de que a política de desoneração da folha beneficia 17 setores é enganosa e distorce a realidade, na medida em que sua simplificação não encontra respaldo na Lei.**

Estudos comprovam que a política de desoneração da folha de pagamentos, após mais de uma década em vigor, não mostrou efetivamente ganhos para a geração de emprego e renda no país. Há diversas avaliações, baseadas em análises descritivas de dados e na aplicação de técnicas estatísticas e econométricas com o uso de dados realizados, que demonstram que se trata de uma política cara, ineficiente e distorciva desde sua concepção, sendo sua prorrogação injustificável do ponto de vista social e econômico. Por exemplo, em estudo recente, Freitas e Paes (2022)<sup>3</sup> mostraram que a desoneração da folha de pagamentos teve impacto positivo sobre emprego e competitividade limitado e restrito a 2015 e 2016 (anos de recessão econômica), mas que este efeito foi se dissipando ao longo do tempo. Por sua vez, o estudo de Hecksher<sup>4</sup> (2023) indica que os setores beneficiados pela desoneração da folha de pagamento foram os que mais reduziram postos formais de trabalho nos últimos dez anos, em comparação com setores que não foram contemplados por esse benefício tributário.

<sup>1</sup> Art. 7º a art. 10 da Lei nº 12.546/2011

<sup>2</sup> Link: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=122005>

<sup>3</sup> FREITAS, C. E.; PAES, N. L. Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego formal e a competitividade industrial: uma aproximação pelo método de Difference in Differences com Propensity Score Matching. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 52, n. 2, p. 281-316, abr.-jun. 2022.

<sup>4</sup> HECKSHER, M. Os setores que mais (des)empregam no Brasil e os beneficiados pela desoneração da folha salarial. 51º Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Rio de Janeiro/RJ, 12 a 15/12, 2023.

Em declarações recentes, economistas renomados, com importante inserção no debate público e de diferentes posições ideológicas se posicionaram contrários à prorrogação da desoneração da folha de pagamentos. Na *UOL News*, **Felipe Salto** destacou que essa desoneração não exerce nenhum efeito do ponto de vista prático na geração de empregos adicionais, renda e atividade produtiva, mas fere a responsabilidade fiscal<sup>5</sup>. **André Roncaglia**, por sua vez, enfatiza a ausência de evidências no sentido de que esse benefício tributário evitou maior perda de empregos, e considera pouco provável que o fim da desoneração gere “avalanche de desemprego”<sup>6</sup>. Na *Folha de São Paulo*, **Samuel Pessoa** enfatiza que a desoneração da folha de salários é uma política que não atingiu os resultados almejados, sendo mantida “como uma política pública somente devido à ação de grupos de pressão que defendem o interesse localizado à revelia do interesse coletivo”. Já **Marcos Mendes** argumenta que se trata de uma política cara e ineficaz, e que o argumento de preservação de empregos não se sustenta, uma vez que “trata-se de puro lobby dos beneficiários. Vários estudos demonstram a ineficácia dessa política”<sup>7</sup>. Para **Laura Carvalho**, em coluna na *Folha de São Paulo* em 2017, “o objetivo da política era, supostamente, elevar a competitividade nos setores mais intensivos em trabalho, por meio da redução dos custos com a mão-de-obra”, mas os setores beneficiados pela desoneração da folha salarial não contribuíram para o objetivo de estimular a competitividade. Ainda, segundo a economista, naquele período, “em um contexto de desaceleração econômica, queda da rentabilidade e dificuldade das empresas em pagar suas dívidas, a maior parte das desonerações fiscais concedidas parece ter servido apenas como política de transferência de renda para os mais ricos, contribuindo também para deteriorar sobremaneira as contas públicas”<sup>8</sup>.



## Como ocorreu a escolha dos setores selecionados na MP nº 1.202/2023?

*A seleção dos setores a serem contemplados pela nova desoneração da folha teve como norte a importância da política em vigor para os setores atualmente desonerados, de modo a não criar grandes distorções em relação ao que já estabelece a política vigente e **manter determinado nível de desoneração para aqueles setores em que há maior relevância do benefício atualmente, com mecanismo de gradual eliminação do benefício (phase out) para que as empresas desses setores tenham tempo para se ajustar.***

A análise dos setores desonerados foi feita a nível de divisão econômica (CNAE). A partir de informações (com agregação por classe econômica CNAE) de base de dados da RFB, dentre as 79 divisões econômicas que declararam alguma opção pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), estabeleceram-se duas variáveis de análise para a construção do critério que atende ao objetivo proposto de seleção de setores: (i) o percentual da massa salarial das empresas optantes sobre a massa total (optantes e não optantes) de cada divisão econômica; e (ii) o percentual da renúncia da Lei em relação à massa salarial total das empresas optantes por divisão econômica. A metodologia seleciona os setores mais bem posicionados no indicador (i) e, entre esses, aqueles com melhor posicionamento no indicador (ii).

O primeiro critério seleciona as atividades entre as 20% com maior participação de massa salarial das optantes em relação à massa salarial total (optantes e não optantes) de cada divisão econômica (CNAE).

---

<sup>5</sup> Link: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/11/24/felipe-salto-lula-acerta-em-veto-mas-e-preciso-cuidado-para-desonerar.htm>

<sup>6</sup> Link: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/11/24/relator-da-desoneracao-rebate-fala-de-haddad-sobre-veto-nao-e-chantagem.htm>

<sup>7</sup> Link: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/lula-veta-desoneracao-da-folha-congresso-e-empresarios-reagem.shtml>

<sup>8</sup> Link: <https://m.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2017/07/1902569-liminar-mantem-regime-de-desoneracao-da-folha.shtml>

O segundo critério, seleciona aquelas atividades com maior renúncia tributária: dentre as selecionadas no primeiro critério, seleção das atividades que estejam entre as 50% com maiores participações de percentual da renúncia antiga em relação à massa salarial total das empresas optantes por divisão econômica (CNAE).

O Quadro 1 apresenta as 7 divisões econômicas selecionadas, que totalizam 82% da renúncia tributária projetada para 2024 no modelo da desoneração aprovada no Congresso Nacional, o correspondente a R\$ 10 bilhões. Observa-se que as 7 divisões selecionadas na nova política apresentam valores para os indicadores analisados bastante superiores às taxas verificadas no agregado de empresas beneficiadas pela antiga política. Ou seja, o sistema incluía diversos setores que continham muitas empresas que não eram optantes pela política. Mais um reflexo da ineficiência do desenho que era utilizado para a concessão do benefício.

As divisões selecionadas foram divididas em dois grupos, separados de acordo com o melhor posicionamento das 7 divisões no indicador (ii), sob os quais incidirão alíquotas diferenciadas. As atividades por classe econômica CNAE a serem contempladas inseridas nas divisões listadas no Quadro 1 estão dispostas nos Quadros 2 e 3.

**É prevista a aplicação de alíquotas patronais sobre o primeiro salário mínimo de 10% sobre aquelas atividades que estão no Quadro 2 e de 15% sobre as atividades do Quadro 3, com período de *phase out* de 4 anos até 2027.**

**Quadro 1 – Atividades econômicas selecionadas, por divisão CNAE.**

#	Cód. Div. CNAE	Descrição Divisão CNAE	Renúncia 2024 (R\$ milhões)	Renúncia 2024 %	Indicador (i) Optantes/Total	Indicador (ii) Renúncia/Massa
<b>GRUPO 1</b>			<b>8.414</b>	<b>68,6%</b>	-	-
01	49	Transporte Terrestre	5.008	40,8%	95,0%	10,4%
02	62	Tecnologia da Informação (TI)	2.832	23,1%	68,5%	11,6%
03	60	Atividades de Rádio e de Televisão	573	4,7%	93,7%	9,2%
<b>GRUPO 2</b>			<b>1.618</b>	<b>13,2%</b>	-	-
01	15	Couro e Calçados	439	3,6%	90,3%	9,1%
02	42	Obras de Infraestrutura	679	5,5%	52,3%	6,3%
03	70	Atividades de Consultoria em Gestão Empresarial	378	3,1%	41,3%	7,9%
04	58	Edição e Edição Integrada à Impressão	122	1,0%	46,8%	6,8%
<b>Total selecionado na MP nº 1.202/2023</b>			<b>10.032</b>	<b>81,8%</b>	-	-
<b>Total na lei nº 12.546/2011</b>			<b>12.263</b>	<b>100,0%</b>	<b>18,2%</b>	<b>5,9%</b>

Fonte: elaboração própria com dados fornecidos pela RFB.

**Quadro 2 – Atividades econômicas selecionadas no Grupo 1, por classe CNAE.**

Classes econômicas CNAE - GRUPO 1
49.11-6 - Transporte ferroviário de carga
49.12-4 - Transporte metroferroviário de passageiros
49.21-3 - Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal e em região metropolitana
49.22-1 - Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional
49.23-0 - Transporte rodoviário de táxi
49.24-8 - Transporte escolar
49.29-9 - Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente

49.30-2 - Transporte rodoviário de carga

49.40-0 - Transporte dutoviário

60.10-1 - Atividades de rádio

60.21-7 - Atividades de televisão aberta

60.22-5 - Programadoras e atividades relacionadas à televisão por assinatura

62.01-5 - Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda

62.02-3 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis

62.03-1 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis

62.04-0 - Consultoria em tecnologia da informação

62.09-1 - Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação

### **Quadro 3 - Atividades econômicas selecionadas no Grupo 2, por classe CNAE.**

#### **Classes econômicas CNAE – GRUPO 2**

15.10-6 - Curtimento e outras preparações de couro

15.21-1 - Fabricação de artigos para viagem, bolsas e semelhantes de qualquer material

15.29-7 - Fabricação de artefatos de couro não especificados anteriormente

15.31-9 - Fabricação de calçados de couro

15.32-7 - Fabricação de tênis de qualquer material

15.33-5 - Fabricação de calçados de material sintético

15.39-4 - Fabricação de calçados de materiais não especificados anteriormente

15.40-8 - Fabricação de partes para calçados, de qualquer material

42.11-1 - Construção de rodovias e ferrovias

42.12-0 - Construção de obras de arte especiais

42.13-8 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas

42.21-9 - Obras para geração e distribuição de energia elétrica e para telecomunicações

42.22-7 - Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas

42.23-5 - Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto

42.91-0 - Obras portuárias, marítimas e fluviais

42.92-8 - Montagem de instalações industriais e de estruturas metálicas

42.99-5 - Obras de engenharia civil não especificadas anteriormente

58.11-5 - Edição de livros

58.12-3 - Edição de jornais



58.13-1 - Edição de revistas

58.21-2 - Edição integrada à impressão de livros

58.22-1 - Edição integrada à impressão de jornais

58.23-9 - Edição integrada à impressão de revistas

58.29-8 - Edição integrada à impressão de cadastros, listas e de outros produtos gráficos

70.20-4 - Atividades de consultoria em gestão empresarial



## Quais são os benefícios da nova política de desoneração da folha de pagamentos?

*A nova política de desoneração da folha salarial busca manter determinado nível de desoneração aos setores que mais utilizam atualmente o benefício, incluindo critérios de preservação de emprego e aumentando a transparência, buscando uma alternativa à judicialização e uma maior eficiência do incentivo.*

A MP nº 1.202/2023 apresenta uma proposta **alternativa à judicialização** da prorrogação da política de desoneração aprovada pelo Congresso Nacional, buscando endereçar sua inconstitucionalidade e incompatibilidade orçamentária. A nova política proposta pelo Executivo busca minimizar as distorções em relação ao que já estabelece a política anterior, **mantendo determinado nível de desoneração para setores em que há atualmente maior relevância do uso do benefício**. Além disso, apresenta **mecanismo gradual** de redução do benefício para que as empresas tenham tempo de se ajustar.

A desoneração da Contribuição Patronal sobre a Folha de Pagamento se restringe ao primeiro salário mínimo de todo empregado de cada empresa a ser atingida pela desoneração. A medida **busca incentivar a criação de emprego formal, em especial para postos de trabalho de remuneração mais baixa**, que são geralmente ocupados por trabalhadores de menor qualificação e/ou jovens entrantes no mercado de trabalho, uma vez que a redução proporcional no custo do trabalho para a entidade patronal é maior quanto mais próximo do salário mínimo estiver o empregado. Ademais, institui obrigação legal às empresas optantes dos setores desonerados de **preservar o nível de emprego** a cada ano.

A seleção das empresas a serem beneficiadas traz maior **transparência e racionalidade** para a nova política, abrangendo todas aquelas que possuem como CNAE principal aquelas divisões econômicas (e suas respectivas classes) elencadas na MP nº 1.202/2011. Assim, é facilitado o acesso de empresas que já poderiam ser beneficiadas e não estavam optantes pela política anterior, além de serem corrigidas as brechas legais que permitiam a classificação e enquadramento quanto ao produto produzido pela empresa.

A partir desta seleção de setores, a aplicação de alíquotas patronais sobre o primeiro salário mínimo de 10% sobre aquelas atividades que estão no Anexo I e de 15% sobre as atividades do Anexo II é compatível com uma renúncia de R\$ 5,6 bilhões, o que permite seu custeamento a partir da abertura de espaço fiscal com a revogação parcial proposta do PERSE (R\$ 6 bilhões), e mantém o compromisso do governo federal com a **responsabilidade fiscal**.