

Nota Técnica nº 40

9 DE DEZEMBRO DE 2019

Impacto fiscal do Contrato de Trabalho Verde e Amarelo

Rafael Bacciotti

PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo
Felipe Scudeler Salto

Diretores
Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini

Analistas
Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários
Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Impacto fiscal do Contrato de Trabalho Verde e Amarelo

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti¹

O programa Emprego Verde e Amarelo, introduzido pela Medida Provisória nº 905/2019, reduz encargos trabalhistas das empresas que contratarem jovens de 18 a 29 anos em primeiro emprego com carteira assinada. O custo do programa será financiado pela cobrança de uma contribuição previdenciária sobre as pessoas desempregadas que acessarem o seguro-desemprego. A IFI estima, a partir das pesquisas amostrais do IBGE, que do total de 5,7 milhões de jovens entre 18 e 29 anos, 3,7 milhões é o universo potencialmente beneficiado pela nova modalidade de contratação. O custo potencial da desoneração tributária, em cinco anos, caso a meta de criação anunciada pelo governo de 1,8 milhão de vagas se concretize, é de cerca de R\$ 11,3 bilhões. Em um cenário em que apenas 25% da meta de novas vagas se materialize, o valor cairia para R\$ 2,8 bilhão. Já o montante que o governo deve arrecadar a partir da contribuição previdenciária do seguro-desemprego é estimado pela IFI em R\$ 12,7 bilhões.

¹ Analista da IFI.

I - Introdução

Segundo a Resolução do Senado nº 42, de 2016, compete à IFI mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial (art. 1º, III). As estimativas não contêm avaliação de mérito ou juízo de valor a respeito das políticas ou decisões analisadas.

No caso em tela, trata-se da Medida Provisória – MP nº 905², de 11 de novembro de 2019, que, entre diversas medidas que promovem alterações nas relações trabalhistas, institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, que tem como objetivo incentivar a inserção produtiva de jovens de 18 a 29 anos através de isenções e reduções de obrigações patronais da folha de pagamentos.

Na nova modalidade de contratação, as empresas que efetuarem admissões - com salário-base mensal de até 1,5 salário mínimo - de pessoas de 18 a 29 anos que nunca tiveram vínculo formal de trabalho ficam isentas das seguintes parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos dessas pessoas: a) contribuição previdenciária prevista, b) salário-educação e c) contribuições sociais destinadas ao Sistema “S” e ao Incra. Além das isenções, a alíquota mensal de contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) será alterada de 8% para 2%, e o valor da multa em caso de demissão sem justa causa poderá ser reduzido (mediante decisão em comum acordo entre o empregado e o empregador) de 40% para 20%.

O Contrato de Trabalho Verde e Amarelo será celebrado por prazo determinado (até 24 meses, a critério do empregador), sendo que as contratações poderão ocorrer até 31/12/2022. O programa não permite a substituição de mão-de-obra, apenas novas contratações, no limite de 20% do total de funcionários.

O benefício fiscal de tributos incidentes sobre a folha de pagamentos das pessoas contratadas pela nova modalidade, por sua vez, será compensado pela cobrança (permanente) de uma alíquota de 7,5% de contribuição previdenciária sobre os valores pagos aos beneficiários do seguro-desemprego e, como contrapartida, a duração do benefício passará a ser contabilizada para o cálculo da aposentaria.

O objetivo desta nota técnica é estimar o potencial impacto fiscal decorrente das isenções do recolhimento da contribuição previdenciária, salário-educação e contribuições sociais destinadas ao Sistema “S” e ao Incra e da incidência de contribuição previdenciária sobre o seguro-desemprego.

II - Potenciais beneficiários da nova modalidade de contratação

O Ministério da Economia divulgou breve nota³ em que afirma que a iniciativa deve ser responsável pela abertura de 1,8 milhão de vagas em um prazo de três anos. Não foi divulgado, porém, nenhum detalhamento metodológico que explique os fundamentos que conduziram a essa estimativa.

A partir de informações obtidas em pesquisas amostrais do IBGE é possível estimar o universo aproximado de pessoas que poderão ser beneficiadas pela iniciativa: jovens de 18 a 29 anos que nunca tiveram emprego formal.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do IBGE, existem, aproximadamente, 37 milhões de pessoas na faixa etária de 18 a 29 anos de idade no Brasil no terceiro trimestre de 2019. Enquanto 22 milhões estão empregadas (12,7 milhões empregadas com carteira assinada e 9,3 milhões na informalidade⁴), 5,7 milhões estão

² Link para a página de tramitação da matéria: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139757>

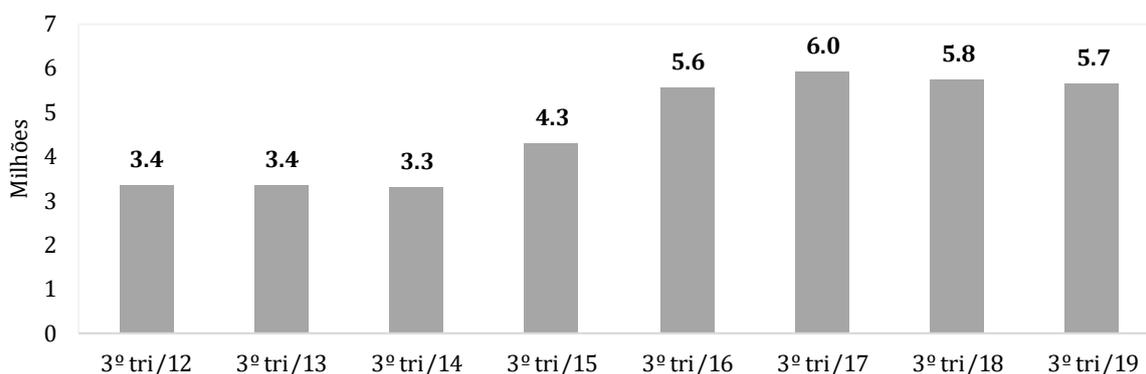
³ Disponível em: <http://www.economia.gov.br/noticias/2019/11/medida-deve-beneficiar-quatros-milhoes-de-pessoas-em-tres-anos>

⁴ Os seguintes grupos de trabalhadores foram incluídos na informalidade: empregados sem carteira, trabalhadores domésticos sem carteira, conta própria não contribuinte, empregador não contribuinte e trabalhador familiar auxiliar. Para o grupo etário de 18 a 29 anos, a taxa de informalidade chegou a 42,1% no terceiro trimestre de 2019 (mesmo patamar da taxa de informalidade geral), segundo dados da PNAD Contínua do IBGE.

desempregadas e 9,4 milhões estão fora da força de trabalho⁵ (2,2 milhões na força de trabalho potencial⁶ e 7,1% fora da força de trabalho potencial) se encontra na condição de desalento ou desânimo em relação ao mercado de trabalho, e desistiram de procurar emprego).

O número de pessoas desocupadas com 18 a 29 anos, que oscilava ao redor de 3,4 milhões entre 2012 e 2014, subiu para 6,0 milhões em 2017 e, desde então, vem diminuindo apenas lentamente, conforme o Gráfico 1. Do total de desempregados no país, 12,5 milhões de pessoas no terceiro trimestre de 2019, quase metade (45%) corresponde a jovens de 18 a 29 anos.

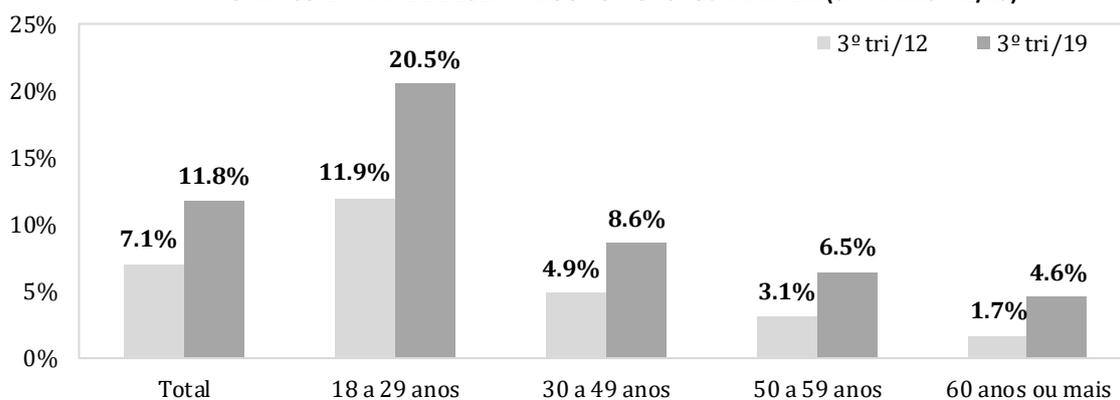
GRÁFICO 1. NÚMERO DE PESSOAS DESOCUPADAS (18 A 29 ANOS)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Elaboração: IFI.

Ainda que todos os grupos etários tenham sido afetados pela recessão, ao se observar as taxas de desemprego por faixa etária, verifica-se que os índices mais expressivos se encontram entre os jovens, representando quase o dobro em relação à taxa de desemprego geral (20,5% x 11,8% no terceiro trimestre de 2019).

GRÁFICO 2. TAXA DE DESEMPREGO POR GRUPOS DE IDADE (3º TRIMESTRE/19)



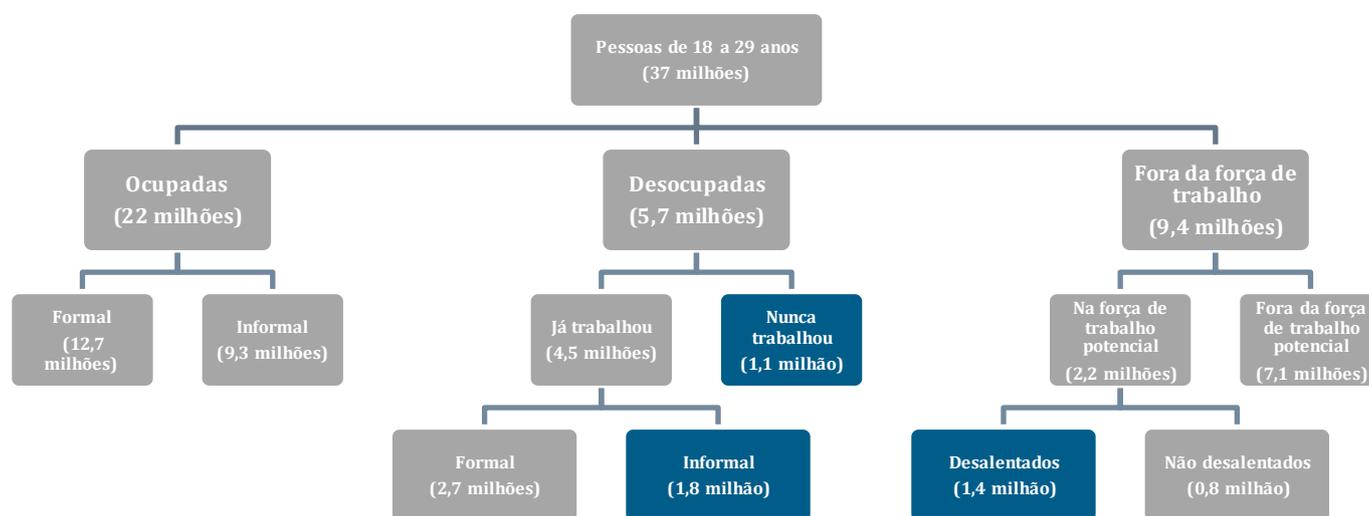
Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Elaboração: IFI.

⁵ De acordo com o IBGE, são classificadas como fora da força de trabalho as pessoas que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência.

⁶ De acordo com o IBGE, a força de trabalho potencial é definida como o conjunto de pessoas que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência, mas que possuíam um potencial de se transformarem em força de trabalho. Este contingente é formado por dois grupos: a) pessoas que não haviam realizado busca efetiva, mas gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência (desalentadas ou desestimuladas) e b) pessoas que realizaram busca efetiva por trabalho no período de 30 dias, mas não se encontravam disponíveis para trabalhar na semana de referência (não desalentadas).

Dentre as 5,7 milhões de pessoas desocupadas na faixa etária de 18 a 29 anos no terceiro trimestre de 2019, é possível desagregar⁷ um subconjunto de 4,5 milhões de pessoas que já haviam trabalhado anteriormente (dentre as quais 2,7 milhões já tiveram carteira assinada e 1,8 milhão que já trabalhou apenas no mercado informal) e 1,1 milhão que nunca trabalhou, como se observa na figura abaixo.

FIGURA 1: NÚMERO DE PESSOAS ENTRE 18 A 29 ANOS (3º TRIMESTRE/19)



Fonte: Microdados da PNADc e da PME. Elaboração: IFI.

Pode-se considerar ainda que uma parcela dos jovens de 18 a 29 anos atualmente na condição de desalento (do total de 1,4 milhão de desalentados, metade, ou 0,7 milhão, nunca trabalhou ou já trabalhou sem carteira) poderão voltar a procurar emprego, retornando à força de trabalho. Sob essa hipótese, o número potencial de beneficiários é estimado pela IFI, a partir das pesquisas amostrais do IBGE, em 3,7 milhões de jovens entre 18 a 29 anos (1,1 milhão + 1,8 milhão + 0,7 milhão).

Assim, a estimativa de geração de 1,8 milhão de novas vagas ao longo de três anos anunciada pelo governo representa algo como 47% (1,8 milhão dividido por 3,7 milhões) do universo de jovens de 18 a 29 anos potencialmente beneficiados pela nova modalidade de contratação.

III - Impacto fiscal segundo o Ministério da Economia

Na Exposição de Motivos nº 352/2019⁸ do Ministério da Economia consta uma estimativa de renúncia fiscal, com base em dados da Secretaria Especial da Receita Federal, de R\$ 10,6 bilhões em 5 anos, que está distribuída da seguinte

⁷ Para estimar o número de pessoas desocupadas que já trabalharam ou não trabalharam utilizamos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo IBGE até 2016 (interrompida em fevereiro de 2016). Através da variável VD2 “Pessoas Desocupadas na semana de referência com procura de trabalho no período de referência de 30 dias” é possível capturar quem já trabalhou anteriormente (resposta nº 1) e quem nunca trabalhou (resposta nº 2). Entre 2002 e 2015, em média, 23% das pessoas desocupadas na semana de referência da pesquisa nunca havia trabalhado. Esse percentual recuou ao longo dos anos e ficou próximo de 20% em 2015. O percentual de 20% foi aplicado, então, sobre o número de pessoas desocupadas da PNAD Contínua no terceiro trimestre de 2019 (5,7 milhões x 20%). A necessidade de se utilizar as informações da PME decorre do fato de essa pergunta não ser mais investigada no questionário da PNAD Contínua.

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20905-19.pdf

maneira (já levando em consideração em 2020 o princípio da noventena⁹): R\$ 1,1 bilhão em 2020, R\$ 2,7 bilhões em 2021, R\$ 3,6 bilhões em 2022, R\$ 2,5 bilhões em 2023 e R\$ 0,7 bilhão em 2024.

A Exposição de Motivos também mostra uma estimativa de aumento da arrecadação previdenciária de R\$ 1,9 bilhão em 2020; R\$ 2,4 bilhões em 2021 e 2,5 bilhões em 2022 (R\$ 6,8 bilhões em 3 anos).

“A desoneração proposta será compensada por meio de aumento de receita obtido com contribuição previdenciária sobre os valores pagos aos beneficiários do seguro-desemprego, que poderão considerar o período de recebimento de seguro desemprego para fins de concessão de benefícios previdenciários. Prevê-se uma arrecadação de R\$ 1,92 bilhão em 2020; R\$ 2,39 bilhões em 2021 e 2,48 bilhões em 2022”.

Apesar de a Exposição de Motivos não apresentar as estimativas para os anos subsequentes (2023 e 2024), matérias veiculadas na imprensa mencionam que o governo espera arrecadar, aproximadamente, R\$ 12 bilhões em 5 anos.

IV - Estimativa de impacto da IFI

Para o cálculo da estimativa de impacto da concessão de desoneração tributária concedida a todas as empresas que oferecerem novos postos de trabalho¹⁰, buscou-se identificar, em primeiro lugar, o salário médio de admissão no primeiro emprego no grupo de pessoas entre 18 a 29 anos no mercado formal no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED (R\$ 1230, aproximadamente, em outubro de 2019).

De posse dessa informação, assumindo-se a meta de criação de vagas anunciada pelo governo (1,8 milhão), é possível estimar que o custo potencial da desoneração, em cinco anos, é de cerca de R\$ 11,3 bilhões (Tabela 1). O valor é pouco superior ao estimado pelo governo no período (R\$ 10,6 bilhões).

TABELA 1. ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL (R\$ BILHÕES DE 2019): META DE CRIAÇÃO DE VAGAS ANUNCIADA PELO GOVERNO

	2020	2021	2022	2023	2024	Acumulado 2020-2024
IFI (bilhões)	1.0	3.0	4.0	2.7	0.7	11.3
Ministério da Economia (bilhões)	1.1	2.7	3.6	2.5	0.7	10.6

Hipóteses utilizadas:

- Meta de criação de vagas anunciada pelo governo (milhões)	0.53	0.64	0.64	-	-	1.8
- Salário de admissão no primeiro emprego - jovens de 18 a 29 anos (R\$ de 2019)	1230	1230	1230	1230	1230	

Fonte: Exposição de Motivos - EM 323/2019 do Ministério da Economia e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED. Elaboração: IFI.

Para o cálculo da estimativa de arrecadação previdenciária, por sua vez, foram assumidas as seguintes hipóteses:

- Relação entre o valor do benefício pago aos trabalhadores demitidos sem justa causa e o salário mínimo de 1,2 - obtida a partir dos dados disponibilizados pela Secretária de Trabalho do Ministério da Economia para os meses de 2019¹¹;
- Número de parcelas recebidas (ou duração do benefício): 4 (meses) – obtido na mesma fonte;

⁹ Expressa no art. 150, III, alínea b da Constituição Federal, que veda a cobrança de tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

¹⁰ As empresas que efetuarem admissões pela nova modalidade ficam isentas das seguintes parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos: contribuição previdenciária (20%), salário-educação (2,5%), SESI (1,5%), SESC (1,5%), SEST (1,5%), SENAI (1,0%), SENAC (1,0%), SENAT (1,0%), SEBRAE (0,3% a 0,6%), SENAR (0,2% a 2,5%), SESCOOP (2,5%) e Incra (0,2%).

¹¹ Disponíveis no link: <http://trabalho.gov.br/dados-abertos/estatistica-seguro-desemprego>

c) Crescimento real do estoque de beneficiários de 1,4%, em média, entre 2020 e 2024.

O impacto potencial sobre a arrecadação previdenciária (R\$12,7 bilhões em 5 anos) foi calculado da seguinte forma: valor do benefício x alíquota de 7,5% x número de parcela x número de beneficiários. O valor é pouco maior que o estimado pelo governo no período (R\$ 12,0 bilhões, aproximadamente).

TABELA 2. ESTIMATIVA DE AUMENTO DE ARRECAÇÃO (R\$ BILHÕES DE 2019)

	2020	2021	2022	2023	2024	Acumulado 2020-2024
IFI (bilhões)	2.1	2.6	2.6	2.7	2.7	12.7
Ministério da Economia (bilhões)	1.9	2.4	2.5	2.6	2.6	12.0
Hipóteses utilizadas:						
- Salário mínimo (R\$ de 2019)	998	998	998	998	998	
- Valor do Benefício / Salário Mínimo	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	
- Duração do benefício (meses)	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	
- Estoque de beneficiários do Seguro-Desemprego (milhões)	6.9	7.0	7.2	7.3	7.4	

Fonte: Exposição de Motivos - EM 323/2019 do Ministério da Economia, IFI. Elaboração e projeções: IFI.

V – Estimativas alternativas

O impacto fiscal da concessão de desoneração tributária depende, naturalmente, do número de vagas geradas pelo programa. Essa informação, por sua vez, é muito difícil de se indicar com precisão.

Assumindo-se, alternativamente, que apenas metade da meta de criação de vagas anunciada pelo governo seja concretizada (ou apenas 25%), a estimativa de renúncia fiscal diminuiria para R\$ 5,7 bilhões (ou R\$ 2,8 bilhão) em cinco anos, como se observa nas Tabelas 3 e 4.

TABELA 3. ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL (R\$ BILHÕES DE 2019): 50% DA META DE VAGAS ANUNCIADA PELO GOVERNO

	2020	2021	2022	2023	2024	Acumulado 2020-2024
IFI (bilhões)	0.5	1.5	2.0	1.3	0.3	5.7
Hipóteses utilizadas:						
- Metade meta de criação de vagas anunciada pelo governo (milhões)	0.26	0.32	0.32	-	-	0.90
- Salário de admissão no primeiro emprego - jovens de 18 a 29 anos (R\$ de 2019)	1230	1230	1230	1230	1230	

Fonte: Exposição de Motivos - EM 323/2019 do Ministério da Economia e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. Elaboração: IFI.

TABELA 4. ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL (R\$ BILHÕES DE 2019): 25% DA META DE VAGAS ANUNCIADA PELO GOVERNO

	2020	2021	2022	2023	2024	Acumulado 2020-2024
IFI (bilhões)	0.2	0.7	1.0	0.7	0.2	2.8
Hipóteses utilizadas:						
- 25% da meta de criação de vagas anunciada pelo governo (milhões)	0.13	0.16	0.16	-	-	0.45
- Salário de admissão no primeiro emprego - jovens de 18 a 29 anos (R\$ de 2019)	1230	1230	1230	1230	1230	

Fonte: Exposição de Motivos - EM 323/2019 do Ministério da Economia e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. Elaboração: IFI.

ifi



Instituição Fiscal
Independente

 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-indepentedente

 /instituiçãoofiscalindependente

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875