

Nota Técnica



Transação Tributária e o Enfrentamento da Pandemia: Efeitos sobre o Emprego

quarta-feira, 4 de agosto de 2021

Resumo

- ✓ Em meio a crise da Covid-19, o instrumento da transação tributária celebrou mais de 300 mil acordos para o pagamento de dívidas, resultando em mais de R\$ 100 bilhões em dívidas negociadas. Contudo, mesmo com forte adesão por parte de setores intensivos em mão-de-obra, o impacto dessas medidas sobre a geração (preservação) do emprego ainda não foi abordado;
- ✓ Esta nota visa dar o primeiro passo na estimação do impacto das transações tributárias e demais políticas de mitigação dos efeitos da pandemia sobre o emprego formal em 2020. A modelagem não permite uma análise causal, mas constitui um ponto de partida para uma investigação mais aprofundada sobre os efeitos diretos e indiretos dessas políticas sobre as variáveis reais da economia;
- ✓ Usando uma abordagem similar a do Bacen (2021), foi possível decompor a variação no emprego no ano de 2020 em componentes associados a profundidade da crise e as políticas públicas, a saber: Auxílio Emergencial, Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem), crédito (Pronampe e PEAC) e as transações tributárias;
- ✓ Os principais resultados indicam que:
 - i) assim como em Bacen (2021), o Auxílio Emergencial e as políticas de crédito foram as principais responsáveis pelo bom desempenho do mercado de trabalho, com destaque para as regiões Sudeste e Sul;
 - ii) as transações tributárias também contribuíram para o cenário positivo do emprego ao afetar positivamente o seu crescimento, em especial nas regiões Sudeste e Sul, com impactos de 25% e 27%, respectivamente. Isso corresponde a um impacto positivo correspondente a 28.000 vagas de emprego e;
 - iii) nesse cenário também se destaca o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEM), com impacto médio de 15% no crescimento do emprego (cerca de 21.000 mil vagas criadas diretamente, somando-se aos 19,8 milhões de contratos firmados pelo programa).
- ✓ Como esperado, o isolamento social apresenta um efeito negativo sobre o crescimento do emprego em todas as regiões. Esse efeito do isolamento poderia ser maior, caso, não fossem adotadas as políticas de mitigação. Quando estimados os impactos desconsiderando as políticas de mitigação, o efeito do isolamento passa a ser mais pronunciado: em particular, sem as transações tributárias, o efeito negativo do isolamento sobre o emprego sairia de -11% para -23%; no cenário contrafactual sem o Bem, o isolamento teria um impacto quase três vezes maior, passando de -11% para -32% e;



- ✓ Por fim, sugere-se que as políticas elencadas podem apresentar efeitos diretos e indiretos sobre o emprego, sendo o indireto via atenuação dos efeitos deletérios do fechamento dos negócios. Ademais, mesmo que com magnitudes inferiores aos efeitos do AE, pode-se inferir que, ao propor soluções estruturais de apoio as empresas e trabalhadores preservando a estrutura produtiva brasileira em meio a maior crise sanitária da história, as transações tributárias e o Bem certamente impactarão o emprego no longo prazo.
-

1. Introdução

Durante a pandemia, o Ministério da Economia, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), lançou mão do instrumento da transação tributária prevista no artigo 171, do Código Tributário Nacional (CTN), cuja mais recente regulamentação se deu pela Lei nº 13.988/2020 (fruto da Medida Provisória nº 899 de 16 de outubro de 2019). Essa nova regulamentação permitiu que a transação tributária se tornasse um importante mecanismo de negociação de passivos tributários e uma ação rápida e focalizada da administração tributária em apoio aos contribuintes com reais dificuldades financeiras. Diversos editais foram lançados com o objetivo de ajudar contribuintes com dificuldade de honrar seus compromissos em função da crise sanitária e, desde abril de 2020, quando a Lei nº 13.988 foi editada, foram celebrados mais de 300 mil acordos para o pagamento de dívidas. Como resultado, mais de R\$ 100 bilhões em dívidas tributárias foram negociados, superando programas anteriores de parcelamento do tipo Refis. Note-se na Figura 1 a evolução dos valores arrecadados por meio dos mecanismos de transação tributária a partir de maio de 2020 com arrecadação máxima de R\$ 470 milhões em dezembro de 2020. No ano de 2020 foram arrecadados R\$ 1,77 bilhão e, por sua vez, nos cinco primeiros meses de 2021 esse valor já alcançou R\$ 1,65 bilhão. No início de julho, a PGFN e o Grupo Ruas (transporte urbano em São Paulo) fecharam acordo para o pagamento de dívidas tributárias de R\$ 3,12 bilhões.



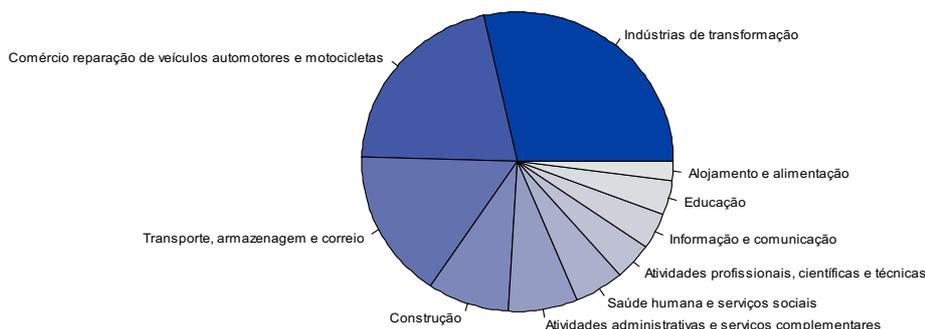
Figura 1: Arrecadação das Transações Tributárias, dez/2019—mai/2021.



Fonte: Dados da pesquisa.

As transações tributárias percorrem os mais diversos setores da economia. A Figura 2 ilustra os 10 setores (seção CNAE) com maior participação nas transações tributárias em maio deste ano. O setor que mais se utilizou do mecanismo foi o de Indústrias de Transformação (26% do valor total transacionado). O setor de Construção correspondeu a 7,7%, Educação 3,4% e Serviços Domésticos, o setor que menos participou, correspondeu a menos de 0,1% das transações. A grande participação dos setores de transformação e, principalmente, construção indicam que esse mecanismo pode ter grande repercussão sobre o emprego, dada a característica produtivas desses setores.

Figura 2: Dez setores com maiores volumes transacionados em maio/2021.



Fonte: Dados da pesquisa.



Não cabe aqui detalhar as principais características da transação tributária. Tão somente, chama-se atenção para os requisitos (por exemplo, é vedada a transação envolvendo multas de natureza penal, que conceda descontos a créditos relativos ao valor do principal dos débitos de Simples Nacional ou a valores pertencentes ao trabalhador a título de FGTS, bem como que envolva devedor contumaz), modalidades e deveres (além do simples pagamento das quantias acordadas) associados ao mecanismo da transação tributária vigente.

Também ressalta-se que a Nota Informativa de 11 de fevereiro de 2021 desta Secretaria (SPE, 2021) resume o histórico recente das transações tributárias e a importância desses instrumentos, notadamente no contexto da pandemia. A crise sanitária exigiu atuação rápida do Poder Público que foi capaz de prover um importante “salva-vidas” econômico através do instrumento de transação tributária. O instrumento reformulado pela Lei nº 13.988/2020 permitiu que se focalizasse a negociação nos contribuintes mais atingidos, calibrando-se as condições favorecidas de pagamento, como descontos e prazos, conforme a real situação financeira de cada beneficiário. A negociação se limita ao período de crise e não prevê extensões (desnecessárias) e o instrumento não padece da rigidez própria de programas especiais de parcelamento. A reformulação legal objetivou a focalização, não permitindo que setores econômicos aproveitem a oportunidade para, meramente, obter tratamento favorecido sem de fato necessitar.

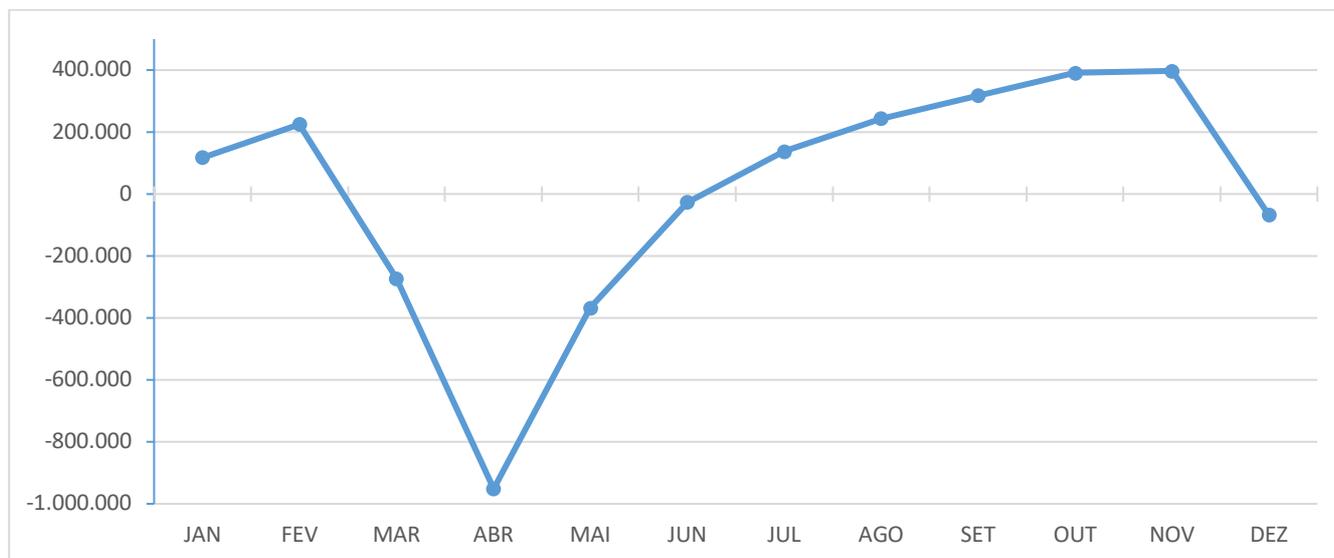
Destaca-se ainda que, apesar de difícil mensuração, é possível antecipar que as transações tributárias tenham tido um expressivo e positivo impacto no emprego formal e na recuperação rápida que se tem observado neste momento de enfraquecimento da pandemia. Na linha do estudo do Banco Central do Brasil (Bacen, 2021), que estimou a decomposição de diversos efeitos no emprego formal, incluindo o efeito do Crédito facilitado (Pronampe¹ e PEAC²), durante a crise, pode-se inferir que o volume transacionado teria tido efeito similar, sendo capaz de impedir pedidos de recuperação judicial, demissões e outros limitantes da atividade produtiva. Nesse sentido, o objetivo desta Nota é estimar o efeito das diversas políticas de mitigação dos efeitos da pandemia sobre o emprego formal em 2020, dispensando uma atenção especial sobre as transações tributárias.

2. Dados e análise preliminar

Com o objetivo de avaliar o impacto das medidas de mitigação da crise relacionada à pandemia da COVID-19, serão apresentados (i) a evolução de admissões e demissões na CAGED no ano de 2020 e; (ii) a distribuição dos valores das transações tributárias, número de acordos do BEM (Benefício Emergencial) e saldo de admissões/demissões no CAGED.

¹ Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

² Programa Emergencial de Acesso a Crédito.

**Figura 3:** Evolução do saldo de admissões/demissões no CAGED em 2020.

Fonte: dados da pesquisa.

Observando a evolução do saldo de admissões/demissões no CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) para o ano de 2020 nota-se que as contratações superaram as demissões em 7 meses (janeiro, fevereiro, julho, agosto, setembro, outubro e novembro), com o melhor resultado observado em novembro de 2020 com 397.321 contratações. Por sua vez, o pior resultado mensal observado no ano ocorreu em abril de 2020 com um saldo de 951.555 demissões. **Em 2020 o saldo ficou positivo em 142.690 admissões** apesar da crise causada pelas restrições impostas para conter a pandemia da COVID-19.

Apesar da mudança metodológica no CAGED a partir de 2020, impossibilitando comparações diretas, apresenta-se o panorama observado na crise de 2015 – 2016. No biênio 2015 – 2016 apenas o mês de março de 2015 apresentou um saldo positivo de 19.293 admissões. **O pior mês de 2015 foi observado em dezembro de 2015 com saldo de 595.903 demissões** e o **pior mês de 2016 foi observado em março de 2016 com saldo de 119.035**. A crise anterior (2014 – 2015) resultou em um saldo de 1.624.406 demissões (3,31% dos contratos formais) em 2015 e um saldo de 1.371.226 demissões (2,89% dos contratos formais) em 2016. O saldo de admissões/demissões ficou negativo em todos os meses entre abril de 2015 e dezembro de 2016.

No mês de fevereiro de 2020, antes das medidas de restrição aplicadas pelos Estados devido à pandemia da COVID-19 observou-se saldo positivo de 225.117 admissões. Em março de 2020, momento em que o País foi atingido pela pandemia e pelas primeiras medidas restritivas, o saldo foi revertido para 272.808 demissões. A crise atingiu o pior resultado em abril, refretando os impactos sofridos pelas empresas em março, com um saldo de 951.555 demissões. Em abril o governo federal iniciou a implantação das medidas de contenção da crise e o efeito é refletido na recuperação em “V” observada a partir de maio de 2020. O período crítico da crise (a julgar pelo saldo negativo na CAGED) ocorreu no quadrimestre



entre março e junho de 2020. O saldo negativo em dezembro é um efeito sazonal que ocorre todos os anos. A recuperação rápida observada em 2020 se deve aos fortes pilares fiscais em nossa economia que permitiu, apesar de um forte choque, uma rápida recuperação. O mesmo efeito não foi observado em 2015 – 2016, pois, aquela crise, era efeito da falta de confiança na política econômica em vigor na época.

**Tabela 1:** Distribuição de transações tributárias, acordos do Bem e saldo de contratações no CAGED.

Região	Transação tributária (R\$ milhão)	Número de acordos no BEM	Saldo no CAGED (exceto extrativismo e agronegócios)
Centro-Oeste	7.260,202 (7,7%)	1.145.368 (5,3%)	3.056 (4,0%)
Nordeste	14.264,088 (15,2%)	4.763.319 (21,9%)	10.634 (13,9%)
Norte	4.028,490 (4,3%)	677.846 (3,1%)	4.583 (6,0%)
Sudeste	49.217,670 (52,4%)	11.676.115 (53,7%)	44.959 (58,8%)
Sul	19.093,141 (20,3%)	3.467.807 (16,0%)	13.184 (17,3%)
	93.863,592*	21.730.455	76.416

Fonte: dados da pesquisa. * observa-se que a soma apresentada na Tabela não chega a 100 bilhões. Essa diferença é decorrente de adesões de pessoas físicas e de empresas em que o cadastro no CNPJ não conseguiu retornar corretamente o setor de atividade econômica.

Na Tabela 1 estão apresentadas por região a distribuição dos valores das transações tributárias, número de acordos do BEM e saldo de contratações no CAGED em 2020. Observe que o saldo apresentado de contratações na tabela (76.416) é menor que o saldo observado em 2020 (142.690), pois na tabela as divisões da CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) de 01 a 09 (agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, e indústrias extrativas) estão omitidas uma vez que não foram observadas para essas divisões nenhuma transação tributária. Os valores apresentados para transações tributárias e saldo no CAGED por região são projeções proporcionais ao saldo de contratos na RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) em dezembro de 2019 – isso é assim, pois os dados foram reportados por CNAE ao invés de UFs (Unidades da Federação).

Observando os percentuais (referente aos totais de cada coluna) observa-se uma relação forte entre os percentuais por região dos valores das transações tributárias e número de acordos do BEM com o saldo observado de admissões na CAGED. Tal relação, apesar de não nos permitir afirmar ser de causa e efeito, apresenta um indício que a geração de empregos possa ter sido influenciada positivamente pelas medidas relacionadas às transações tributárias e aos acordos no BEM.



3. Políticas de mitigação dos efeitos da crise e seus impactos sobre o emprego

Esta seção segue a metodologia proposta em Bacen (2021). Nesse sentido, convém ressaltar que a modelagem não permite uma análise causal e sim um ponto de partida para uma investigação mais aprofundada sobre os efeitos diretos e indiretos das políticas de mitigação da crise da Covid-19 sobre as variáveis reais da economia, como emprego, produção, produtividade, entre outras. Em resumo, propõe-se decompor a variação no emprego estadual no ano de 2020 (janeiro e dezembro) em seus componentes associados às políticas públicas. Em específico, considera-se:

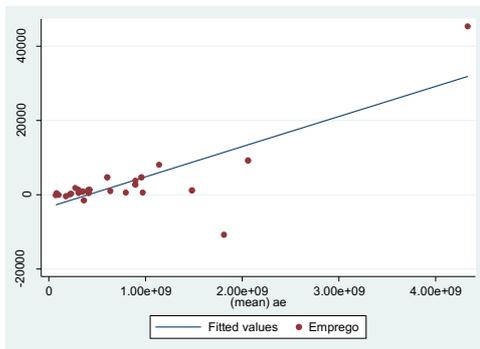
$$\Delta Emprego_i = \alpha_0 + \alpha_1 AE_i + \alpha_2 Bem_i + \alpha_3 credito_i + \alpha_4 TT_i + \alpha_5 \Delta Isolamento_i + u_i. \quad (1)$$

Em que $\Delta Emprego_i$ representa a variação no emprego no estado i entre os meses de janeiro e dezembro de 2020; AE_i é o desembolso per capita do Auxílio Emergencial per capita no estado i ; Bem_i é o percentual de acordos firmados pelo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; $credito_i$ é a soma do saldo de Pronampe e PEAC em relação ao PIB; TT_i representa as transações tributárias regionalizadas de acordo com a metodologia exposta na seção anterior e; $\Delta Isolamento_i$ mensura a variação no isolamento social estadual como uma forma de captar o efeito da pandemia sobre a atividade econômica.

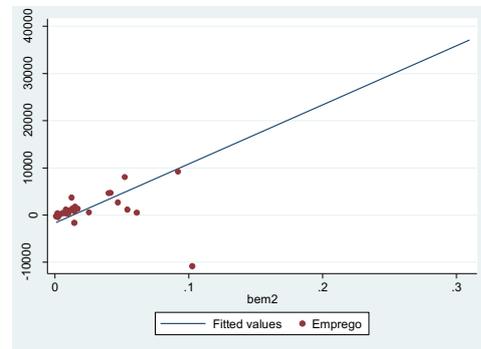
As relações bivariadas entre as variáveis de interesse podem ser observadas nas Figuras 4a a 4e abaixo e mantêm os sinais esperados. Ou seja, há uma relação positiva entre a variação no emprego e as variáveis de política de mitigação da pandemia bem como uma relação negativa entre variação no emprego e isolamento social.



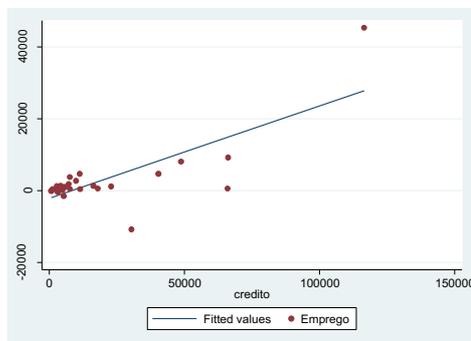
Figura 4: Variação do emprego formal em relação as variáveis explicativas



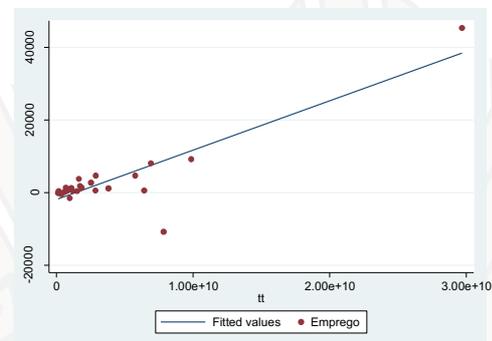
(a): Variação no emprego vs AE



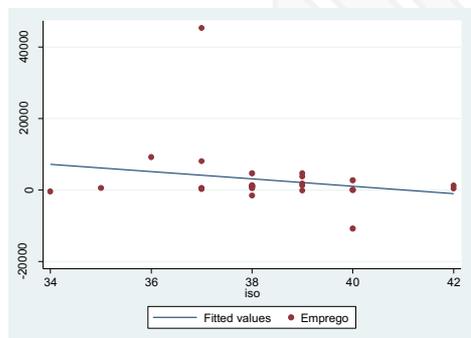
(b): Variação no emprego vs Bem



(c): Variação no emprego vs Crédito



(d): Variação no emprego vs Transações Tributárias



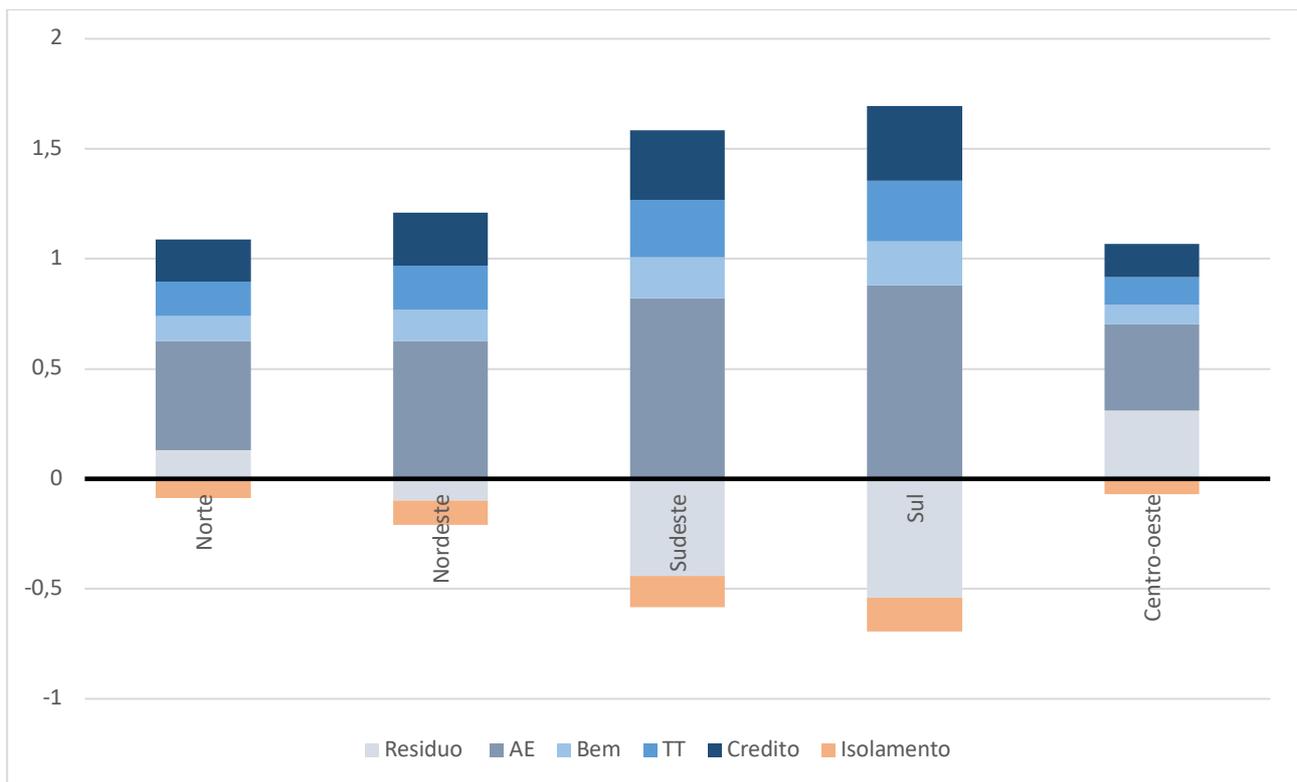
(e): Variação no emprego vs Isolamento Social

Fonte: Dados da pesquisa.

Segundo Bacen (2021), consideram-se os seguintes passos: i) para cada variável explicativa encontra-se seu valor médio dentro de cada Região; ii) para obter o impacto na variação do emprego, multiplica-se o coeficiente estimado em (1) pelo valor obtido da variável explicativa obtido na etapa acima. Os resultados estão sintetizados na Figura 5. Nela a variação do emprego em cada Região é decomposta em componentes associados a cada variável explicativa e em uma parcela não explicada pelo modelo (resíduo). Assim como em Bacen (2021), observa-se que a contribuição do fator associado ao AE representa a maior parcela na explicação do emprego formal. Em segundo lugar, destaca-se o efeito do

crédito (Pronampe e PEAC). Finalmente, a transação tributária assume destaque ao afetar positivamente o crescimento do emprego, em especial nas regiões Sudeste e Sul, com impactos de 25% e 27%, respectivamente. Por fim, como esperado, o isolamento social apresenta um efeito negativo sobre o crescimento do emprego em todas as regiões. Evidente que o efeito do isolamento poderia ser maior, caso, não fossem adotadas as políticas de mitigação. Para verificar isso, estimou-se os efeitos considerando a ausência pontual dessas políticas. Os resultados serão sintetizados a seguir.

Figura 5: De composição da variação do emprego formal por componente e Região



Fonte: Dados da pesquisa.

3.1 *Quais seriam os efeitos do isolamento social sem as políticas de mitigação?*

Caso não fossem adotadas as transações tributárias, o efeito do isolamento sobre o emprego poderia ser até duas vezes maior do que o registrado. Por sua vez, excluindo a ação do BEM, o efeito do isolamento seria até três vezes maior, passando de -11% para -32%. Isso indica que as políticas elencadas podem apresentar impactos diretos e indiretos sobre o emprego, sendo o indireto via atenuação dos efeitos deletérios do fechamento dos negócios.



Referências

BACEN, Banco Central do Brasil (2021). **Covid-19, políticas de combate à crise e a recuperação desigual do emprego formal**, Estudos Especial nº 103/2021, Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/estudos especiais>.

SPE, Secretaria de Política Econômica, (2021). **Transação Tributária no Enfrentamento da Pandemia**. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2021/ni-transacao-tributaria-no-enfrentamento-da-pandemia.pdf/view>.