

O que é desoneração da folha de pagamento e quais são seus possíveis efeitos?

Josué Pellegrini¹
Marcos Mendes²

Desde 2011 o Governo Federal tem alterado a forma pela qual tributa as empresa para fins de financiamento da previdência social. Historicamente as despesas previdenciárias têm sido financiadas por contribuições de empregados e empregadores. Estes últimos pagam contribuições equivalentes a 20% da folha de pagamento das empresas.

A chamada “desoneração da folha de pagamentos” implementada pelo Governo Federal consiste em substituir tal contribuição patronal por outro tributo incidente sobre o faturamento da empresa, e não mais sobre a folha de pagamentos, com alíquotas entre 1% e 2%, a depender do setor da economia.

Há redução parcial do imposto pago, pois, de modo geral, a receita gerada por essas alíquotas não compensa a perda advinda da menor tributação sobre a folha, o que significa perda de receita para o Erário e alívio financeiro para o contribuinte. Há um compromisso financeiro do Tesouro no sentido de ressarcir a previdência social pela receita perdida. Mas para o setor público como um todo (Tesouro mais Previdência) o resultado é perda de receita.

Importante observar que tal substituição vem sendo implantada gradualmente, agregando-se novos setores da economia paulatinamente.

A principal razão para a adoção dessa alteração tributária é reduzir os custos de produção no Brasil, em especial o custo da indústria, que tem enfrentado dificuldades para competir com os concorrentes internacionais. Como é sabido, a carga tributária no

¹ Doutor em Economia e Consultor Legislativo do Senado Federal.

² Doutor em Economia e Consultor Legislativo do Senado Federal. Autor de “*Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*”. Ed. Elsevier-Campus, 2014.

Brasil é bastante elevada. Enquanto a indústria brasileira exporta embutindo em seus preços os altos custos tributários do país, seus concorrentes podem oferecer preços menores, pois pagam menos impostos em seus países de origem. O mesmo raciocínio vale para o mercado interno: a indústria nacional não consegue oferecer preços competitivos com os das importações.

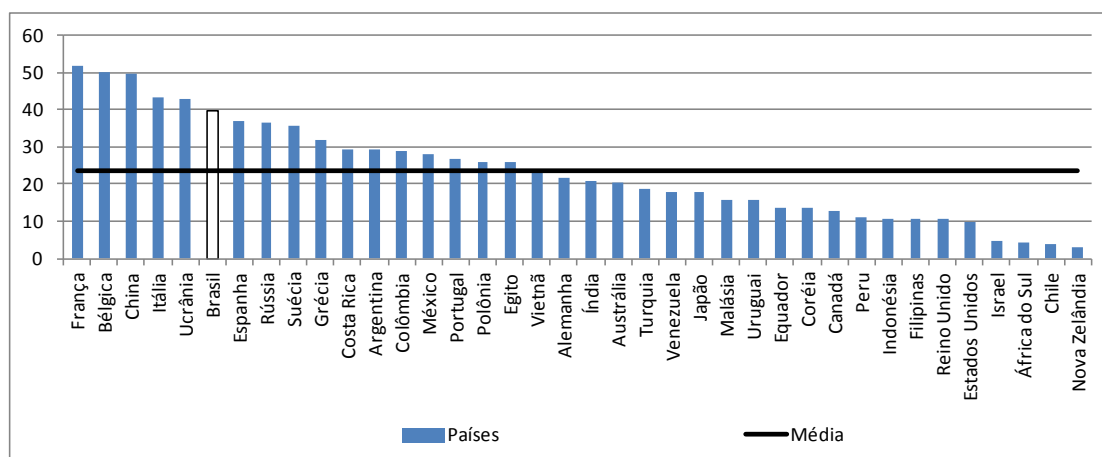
A perda de mercado no país e no exterior reduz a participação da indústria no PIB. Isso diminui a oferta de empregos de qualidade, desestimula o esforço de inovação tecnológica das empresas, e amortece o impacto multiplicador que a indústria tem sobre outras atividades da economia. Em consequência, o Brasil tende a crescer mais lentamente.

Um tipo de tributo que é especialmente pesado para as empresas em geral, e a indústria em particular, são os encargos sobre a folha de pagamentos. De acordo com cálculos do DIEESE, uma empresa que contrate um trabalhador com o salário de R\$ 1.000,00 acaba tendo um gasto adicional de R\$ 308,90 (ou 31%) com contribuições sociais sobre a folha de pagamento³. Além da contribuição para a previdência, equivalente a 20% do valor do salário, há outras contribuições, como salário-educação e contribuições ao “Sistema S”, ao que se acrescenta o seguro-acidente.

Dados do Banco Mundial evidenciam o peso da carga tributária sobre a contratação de mão-de-obra no Brasil. O Gráfico 1 mostra a tributação sobre o trabalho como proporção do lucro comercial para empresas de vários países. O Brasil tem a 6ª maior carga em um conjunto de 176 países.

³ Fonte: Cardoso, D., Souza, K., Domingues, E. “Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável”. Encontro de Economia Aplicada. Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.ufjf.br/encontroeconomiaaplicada/files/2014/05/MEDIDAS-RECENTES-DE-DESONERA%C3%87%C3%83O-TRIBUT%C3%81RIA-NO-BRASIL-UMA-AN%C3%81LISE-DE-EQUIL%C3%8DBRIO-GERAL-COMPUT%C3%81VEL.pdf>

Gráfico 1 – Impostos e Contribuições sobre o Trabalho (% dos lucros comerciais) - 2013



Fonte: Banco Mundial. Disponível em <http://data.worldbank.org/indicador/IC.TAX.LABR.CP.ZS>.
Elaborado pelos autores.

A elevada tributação do fator trabalho induz as empresas a diminuir sua demanda por trabalhadores, substituindo-os por máquinas ou por empregados contratados à margem da lei (emprego informal).

Assim, a princípio, a desoneração da folha de pagamentos seria um instrumento que teria por objetivo: reduzir custos e aumentar a competitividade da indústria, bem como estimular a criação de empregos.

Contudo, a implantação prática da desoneração no Brasil a partir de 2011 parece gerar mais problemas do que soluções, conforme analisado a seguir, tendo em vista o contexto e a forma como a medida foi posta em prática.

Aumento do Desequilíbrio Fiscal

Tendo em vista que no Brasil o gasto público é alto e crescente, a receita pública precisa acompanhar a despesa, de modo a financiá-la. Se a desoneração da folha de pagamentos gera perda de receita e os gastos continuam crescendo, o resultado é a ampliação do déficit público, com efeitos macroeconômicos adversos tais como o aumento da inflação, o déficit nas transações externas e o crescimento da dívida pública. Como se sabe, tais desequilíbrios cedo ou tarde precisam ser debelados com medidas que afetam negativamente o crescimento e o emprego.

Segundo os dados da Receita Federal do Brasil, em 2013, a desoneração representou perda de receita da ordem de R\$ 12,3 bilhões, conforme evidenciado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Desoneração da Folha de Pagamento – Estimativa de Renúncia: 2012 a 2014

Ano	Renúncia	Média Mensal	Varição da Média Mensal em relação a 2012
2012	3.616	301	
2013	12.284	1.024	240%
2014 até março	4.598	1.533	409%

Fonte: Receita Federal do Brasil. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/RenunciaFiscal/default.htm> .
Elaborado pelos autores.

Em 2014, o valor deverá ser bem maior por conta da inclusão de novos setores no novo regime de tributação. No primeiro trimestre de 2014, a redução de arrecadação já soma R\$ 4,6 bilhões. Tomando a média mensal, a renúncia fiscal em 2014 já está em patamar 409% acima daquela observada em 2012. Se a renúncia observada nos três primeiros meses de 2014 for extrapolada para o restante do ano, chega-se a R\$ 18,4 bilhões. O número poderá ser maior se outros setores forem agregados à desoneração da folha.

Isso é nada menos do que 22% do superávit primário programado para o Governo Central em 2014. Ou seja, sem a renúncia de receita decorrente da desoneração da folha de pagamento, seria muito mais fácil atingir a meta de equilíbrio fiscal do setor público. Logo, a desoneração da folha de pagamento tem relevante impacto macroeconômico negativo (inflação, juros mais altos, desequilíbrio no balanço de pagamentos), ainda que traga vantagens para seus beneficiários diretos.

Observe-se que o desequilíbrio fiscal não decorre da desoneração da folha de pagamentos *per se*, mas do fato de a alíquota sobre o faturamento, que substituiu a anterior, ter sido fixada em um nível insuficiente para gerar o mesmo volume de receitas.

Aumento da cumulatividade do sistema tributário

A ideia de reduzir a contribuição previdenciária não é nova. A PEC n° 233, de 2008, de iniciativa do Poder Executivo federal, continha proposta nesse sentido no bojo de uma reforma tributária. A proposta consistia em substituir gradualmente parcela da contribuição previdenciária do empregador por um novo imposto sobre valor adicionado (IVA). Esse imposto seria o principal tributo do país, em substituição a vários outros impostos e contribuições. Entre essas estavam a Cofins e o PIS, tributos muito criticados por serem complexos e cumulativos.

Em vez de um imposto sobre valor adicionado, conforme previsto na PEC n° 233, de 2008, a contribuição previdenciária foi compensada com uma contribuição sobre o faturamento. Trata-se de um exemplo do risco de se seguir a estratégia da reforma tributária *fatiada*, em que medidas logicamente articuladas dentro de um conjunto são destacadas e adotadas parcialmente, em geral apenas a parte politicamente palatável.

Ou seja, trocou-se um tributo que incide sobre o valor agregado a cada etapa da produção (a mão de obra) por outro com efeito cumulativo, o que distorce os preços relativos das mercadorias. Isso se dá porque o imposto sobre o faturamento incide sobre o valor agregado em outras etapas da produção, sem qualquer compensação pelos tributos já recolhidos. Assim, bens com longas cadeias de produção pagam mais tributos, quando comparados àqueles de cadeia de produção curta.

Logo, diferentes empresas e diferentes setores acabam sendo tributados a mais ou a menos em função de especificidades do processo produtivo, o que tem consequências negativas sobre a eficiência. Produtos de cadeia produtiva mais simples (por exemplo, alimentos em natura) terão carga tributária menor que outros mais sofisticados (por exemplo, automóveis). Com esse incentivo, empresas produzirão internamente insumos que poderiam adquirir no mercado, com o intuito de pagar menos impostos. O resultado é o desestímulo à especialização, com impacto negativo sobre a produtividade e a qualidade do processo produtivo.

Quebra de vínculo entre o financiador e o beneficiário dos gastos previdenciários

Outro problema decorrente da substituição da contribuição sobre a folha pela contribuição sobre o faturamento é a quebra do vínculo entre o número de trabalhadores empregados e contribuição à previdência. Com a contribuição sobre a folha há relação direta entre a intensidade do uso da mão de obra e de aposentadorias geradas por uma empresa e a contribuição dessa empresa e de seus empregados para o financiamento da previdência. Quando se transfere a base de incidência para o faturamento, perde-se esse vínculo. Por exemplo, empresas que faturam muito, mas que têm poucos empregados, contribuem mais, enquanto empresa com muitos empregados e pouco faturamento, contribuem menos.

Mais lógico do que substituir integralmente a contribuição sobre a folha por uma contribuição sobre o faturamento ou mesmo por um imposto sobre valor agregado, seria reduzir parcialmente (em vez de zerar) a alíquota da contribuição sobre a folha. A nova alíquota poderia ser calibrada para gerar a mesma perda de receita (desoneração) decorrente da substituição da contribuição sobre a folha pela contribuição sobre o faturamento. Ainda que não deixasse de aguçar o desequilíbrio fiscal, essa política alternativa não deterioraria ainda mais a qualidade do sistema tributário e do financiamento da previdência.

Escolha arbitrária dos setores beneficiados

Outro problema da política de desonerações é a inclusão arbitrária de setores beneficiados durante a tramitação legislativa das medidas ou mesmo depois, com ajustes na lei. Isso aconteceu no caso da desoneração da folha de pagamentos, notadamente durante a tramitação da MPV nº 563, de 2012, assim como ocorre, por exemplo, na distribuição dos setores entre os regimes cumulativos e não cumulativos da Cofins e do PIS e na inclusão de setores no Super Simples.

Tal fato representa uma interferência indevida do Estado na escolha de vencedores (os contemplados) e perdedores (os excluídos), substituindo o mercado na alocação dos recursos, criando privilégios e incentivando a prática do *lobby*. Ademais, eleva a complexidade do sistema tributário, pois tornam-se necessários mais controles e

regras detalhadas definindo quem está dentro e quem está fora do novo regime de tributação.

O resultado disso é perda de produtividade da economia. Os recursos escassos passam a ser alocados ineficientemente entre as diversas atividades, de acordo com as vantagens tributárias. Eleva-se o custo das empresas para cumprir as exigências tributárias (agora mais complexas) e os recursos gastos para sustentar a prática do *lobby*.

Estímulo ao emprego no pleno-emprego

Em relação aos efeitos da desoneração da folha de pagamentos sobre o mercado de trabalho do Brasil, é preciso que se leve em conta a atual peculiar situação desse mercado. Milhões de empregos foram gerados no país nos últimos anos, o que resultou em taxa de desemprego historicamente baixa e em aumentos reais dos salários.

Tendo em vista que a desoneração da folha reduz o custo de contratação, ela acaba por pressionar ainda mais o mercado de trabalho, elevando os salários e, portanto, o custo das empresas. Assim, a eventual redução de custos para as empresas, proporcionada pela desoneração tributária, acaba em parte tragada pela elevação nos salários. Ademais, os setores não contemplados por desonerações arcam com o custo mais alto de mão de obra sem o correspondente ganho de redução de impostos.

Em síntese, a desoneração da folha, concebida para elevar a contratação de mão de obra ao reduzir seu custo, poderá, na prática, à medida que for sendo implementada, afetar preponderantemente os salários, diante da atual situação de baixo desemprego. Certamente é um benefício para os trabalhadores, mas não resolve o problema de custo de produção das empresas.

Considerando o resultado final, os setores beneficiados com a mudança de base de tributação deverão obter redução líquida de custos, porém menor do que o alívio tributário, diante do aumento salarial. Já os setores não beneficiados sofrerão aumento de custos, pois, além de continuarem pagando sobre a folha de pagamentos, estarão sujeitos a salários mais altos. Ao fim e ao cabo, aumentará a distorção alocativa da economia.

A desoneração do setor de serviços prejudica a indústria

A indústria foi o setor mais atingido pela perda de competitividade do país, pressionado entre baixa produtividade e custos elevados (tributos, logística deficiente, burocracia, insegurança jurídica, etc.), de um lado, e valorização cambial e concorrência externa, de outro. O seu nível de produção mal consegue alcançar o nível anterior ao início da crise internacional, em setembro de 2008.

A desoneração da folha parece ter sido concebida para compensar parcialmente as perdas da indústria. No entanto, a desoneração acabou se estendendo, também, para o setor de serviços. Como é sabido, parte significativa do setor de serviços produz “bens não-comercializáveis”, ou seja, bens e serviços que não podem ser negociados no mercado internacional. É o caso, por exemplo, da construção civil: não é possível aumentar a oferta de residências no país importando casas do exterior. O mesmo argumento vale para serviços de cabeleireiros, reparos de equipamentos, hospedagem, entre outros.

Por isso, o setor de serviços tem mais espaço para elevar preços e contratar mão-de-obra em um contexto de expansão da demanda agregada. Isso pressiona o mercado de trabalho e eleva os salários a serem pagos não só naquele setor, mas também pela indústria, dificultando ainda mais a competitividade da indústria em relação a produtos importados, além de prejudicar as exportações de manufaturados.

Conceder desoneração tributária à indústria, sem concedê-la ao setor de serviços, seria uma forma de reequilibrar a situação da indústria: a mão-de-obra ficaria mais barata para a indústria e mais cara para o setor de serviços. Contudo, se a vantagem também é dada ao setor de serviços, anula-se, pelo menos parcialmente, o efeito positivo para a indústria.

Em suma, a desoneração da folha de pagamento poderia, em princípio, ser uma providência com efeitos líquidos positivos sobre a economia brasileira. Entretanto, no contexto e nos moldes em que foi adotada pelo Governo Federal a partir de 2011, não parece capaz de reduzir os custos de produção das empresas em geral ou da indústria em particular. Ademais, agravou o problema de desequilíbrio fiscal e tornou o sistema tributário mais complexo e casuístico.

Para ler mais sobre o tema:

Domingues, E.P. et al (2012) *Crescimento, emprego e produção setorial: efeitos da desoneração de tributos sobre a folha de salários no Brasil*. UFMG/CEDEPLAR. Texto para Discussão nº 456.

Giambiagi, F., Schwartzman, A. (2014) *Complacência*. Ed. Elsevier-Campus.

Pinto, V.C., Afonso, J.R., Barros, G.L. (2014) *Avaliação setorial da desoneração da folha de salários*. Fundação Getúlio Vargas. Nota Técnica, fev. 2014.

Werneck, R. (2013) Abertura, competitividade e desoneração fiscal. In: Bacha, E., de Bolle, M. *O futuro da indústria no Brasil*. Civilização Brasileira.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2259>