

A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS E SUA RELAÇÃO COM A FORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO

Fernando Gaiger Silveira
(IPEA)

Leonardo Rangel
(IPEA)

Matheus Stivali
(Ministério da Fazenda)

Graziela Ansiliero
(Ministério da Previdência Social)

Edvaldo Duarte Barbosa
(Ministério da Previdência Social)

Luis Henrique Paiva
(Ministério da Previdência Social)

INTRODUÇÃO

A desoneração da contribuição patronal com base na folha de pagamentos está há vários anos na pauta da discussão previdenciária. Seus defensores levantam uma série de argumentos, entre eles, e com certo destaque, o de que a base tradicional da arrecadação previdenciária tenderia a sofrer um processo de erosão e/ou o de que os aumentos das alíquotas de contribuição patronal ao longo das últimas décadas teriam sido, em larga medida, responsáveis pela redução da formalidade no mercado de trabalho e, portanto, nos níveis de proteção social.

Os objetivos deste trabalho são avaliar a racionalidade das propostas de desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, verificar quais seriam os impactos de curto prazo de algumas dessas propostas (bem como sugerir o que precisaria ocorrer no mercado formal de trabalho para compensar essa desoneração) e apresentar quais os argumentos correntes contra a desoneração e a compensação por meio de outro tributo.

Essas tarefas estão divididas nas seções desse trabalho. A Seção I trata das principais justificativas da desoneração – a começar por um dos marcos iniciais da discussão (OECD, 1994a e 1994b). São explorados os argumentos de que os impostos sobre a folha de pagamento teriam forte relação com os níveis de emprego, formalidade e rendimentos encontrados em um determinado mercado de trabalho, bem como a alegação de que a principal base de arrecadação previdenciária – exatamente a folha de pagamentos – passaria por um processo (para alguns, inexorável) de erosão.

A Seção II volta-se para simulações de desoneração e seus impactos de curto prazo sobre a arrecadação. Em outras palavras, trata-se de mensurar, *ceteris paribus*, quais seriam as perdas de arrecadação em função de alguns cenários de desoneração, com base no desempenho do Regime Geral de Previdência Social ao longo do ano de 2006. Essa mensuração permite avaliar, por sua

vez, o que precisaria ocorrer no mercado de trabalho (em termos de aumento de formalidade e/ou aumento dos rendimentos) para compensar as perdas de arrecadação. Registre-se, desde já, que não serão realizadas, neste trabalho, simulações sobre o impacto que a desoneração da folha de pagamento traria nos níveis de formalidade e/ou rendimento (objeto de parte da bibliografia aqui sumarizada), mas somente apontar o que precisaria ocorrer, em termos de variação da massa salarial, para compensar a perda de arrecadação.

A Seção III trata de algumas possíveis críticas aos alegados impactos da desoneração sobre os níveis de formalidade no mercado de trabalho, bem como dos impactos distributivos que eventuais mudanças tributárias (da folha de pagamentos para outros impostos) teriam. Finalmente, serão apresentadas as principais conclusões do trabalho.

I. AS JUSTIFICATIVAS DA DESONERAÇÃO

I.1. TRIBUTAÇÃO DA FOLHA E A TEORIA ECONÔMICA TRADICIONAL

A folha de pagamentos é uma base importante para tributação na maioria dos estados modernos, sendo que, quase universalmente, os recursos arrecadados sobre esta base são direcionados para o financiamento de políticas sociais (saúde, previdência, etc.), sejam essas universais ou não. Desta forma, países com estado de bem-estar mais desenvolvido apresentam uma maior participação dos tributos sobre folha, tanto em termos de participação na arrecadação total, quanto em termos de proporção do PIB.

A teoria econômica tradicional prediz a geração de ineficiências e desemprego por este tipo de tributação, já que há dois salários no mercado: o salário líquido recebido pelo empregado e o salário acrescido de tributos, pago pelo empregador. Neste contexto, a tributação sobre a folha de pagamentos é apontada como responsável pela elevação do custo do trabalho.

No início da década de noventa, com a elevação acentuada das taxas de desemprego na Europa, onde se concentram países com estados de bem-estar desenvolvidos, foi diagnosticado, no *OECD Jobs Study* (OECD, 1994a e 1994b), que os elevados tributos sobre a folha de pagamentos eram um dos responsáveis pelo mau funcionamento dos mercados de trabalho e, assim, pela elevação do desemprego. A solução proposta para conseguir a redução do desemprego seria a redução dos tributos sobre folha e a diminuição das políticas do estado de bem-estar social. Além do referencial teórico, esta proposta advinha da experiência dos Estados Unidos no mesmo período, que com um estado de bem-estar menor e menos tributos sobre folha, não observou aumento do desemprego (embora tenha observado uma deterioração dos rendimentos).

Esta interpretação do impacto dos tributos (sobre folha de pagamento) no mercado de trabalho assume, implicitamente, o suposto de que a incidência do imposto recai totalmente sobre o empregador, que enfrenta um preço (salário) mais alto do que o determinado pelo mercado. Entretanto, nada garante que esta suposição seja correta. O estudo da incidência dos impostos é um problema tradicional do campo da economia do setor público, que nos mostra que a incidência efetiva dos impostos depende muito mais das elasticidades-preço de oferta e demanda do que é tributado do que a imposição legal da incidência. No caso do mercado de trabalho isto é especialmente relevante porque os encargos sobre folha resultarão em desemprego apenas quando eles não puderem ser repassados aos trabalhadores na forma de salários mais baixos, isto é, quando a incidência do imposto sobre folha recair sobre os trabalhadores a previsão teórica é de que haverá salários menores e não desemprego.

Seguindo esta linha, SUMMERS (1989) faz uma qualificação adicional ao modelo teórico básico, incorporando o fato, já mencionado acima, de que os encargos sobre folha são usualmente

utilizados para financiar benefícios do seguro social, os quais apenas os trabalhadores têm proveito direto e, assim, teriam motivo para valorizá-los. Na linguagem desse autor, há uma ligação entre imposto e benefícios (*tax-benefit linkage*), no sentido de que se pode interpretar valor pago como imposto como um valor gasto comprando benefícios (seguro-desemprego e/ou aposentadoria, por exemplo) desta forma, além das elasticidades já mencionadas a valoração dada pelos trabalhadores aos benefícios financiados com os impostos sobre folha passa a ser outro determinante da incidência tributária e, por isso, da perda (ou não) de eficiência provocada pela tributação.

Neste contexto, o impacto dos impostos sobre folha de pagamento no mercado de trabalho tem sido estudado como um problema de incidência tributária, se a incidência é maior sobre os empregados, uma possível desoneração causaria elevação dos salários, enquanto que se a incidência é maior sobre os empregadores, a desoneração elevaria o número de empregados.

I.2. DESONERAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL, MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO E ARRECADAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

No Brasil, com a elevação do desemprego e da informalidade durante a década de 90, estruturou-se o argumento de que a base de arrecadação da Previdência Social passava por um processo irreversível de erosão, razão pela qual deveriam se buscar fontes alternativas. Em alguma medida associada a essa primeira justificativa, uma segunda também foi desenvolvida, a de que o caráter solidário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deveria ser aplicado também às bases tributárias: como uma série de empresas passou a racionalizar fortemente a mão-de-obra, mantendo (ou mesmo aumentando) sua produção, a migração de parte da contribuição previdenciária para a receita ou o faturamento poderia produzir uma maior “justiça” ou “solidariedade tributária”. Finalmente, alguns pesquisadores sustentaram – baseados em esquemas analíticos derivados do esboçado na subseção anterior – que o aumento das alíquotas previdenciárias nas últimas décadas seria diretamente responsável pela crise de formalidade dos anos 90 – do que decorre que sua redução poderia elevar a formalização e, com isso, a arrecadação previdenciária. Em comum, os três argumentos levaram em conta um fato estilizado sobre o mercado de trabalho ao longo dos anos 1990: vivíamos um período de crise do mercado formal de trabalho.

Uma série de estudos de mercado de trabalho¹ apontava, ainda que com diagnósticos muito distintos, para a erosão da principal base de financiamento da Previdência Social, o emprego formal. Baseados, na sua grande maioria, na Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (que abrange as seis maiores regiões metropolitanas do País), tais estudos apontaram para uma constante e preocupante queda da formalidade no mercado de trabalho, tendo a participação dos trabalhadores com carteira de trabalho diminuído de 53,7% em 1992 para 45,1% em 2002.

Como a partir de 1995, o valor da arrecadação previdenciária passou a ser insuficiente para cobrir as crescentes despesas com pagamento de benefícios, é possível perceber o quadro geral no qual reverberou, entre *policy-makers*, legisladores e estudiosos do tema, a percepção da deterioração do mercado de trabalho metropolitano. Uma das preocupações passou a ser, como esperado, a busca por fontes alternativas de financiamento. Entende-se, assim, a alteração que a EC n°. 41/2003 introduziu no Art. 195 da Constituição Federal, possibilitando a substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por “*contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento*”, a ser aplicada de forma não cumulativa.

O primeiro argumento favorável à desoneração das contribuições sobre a folha de pagamento poderia, portanto, ser assim entendida: a queda da formalidade no mercado de trabalho (tida como

1 Entre os quais Neves et al. (2000), Cardoso (2000) e Neri (2003)

elemento exógeno e vista, muitas vezes, como inexorável) minava a base de financiamento da Previdência Social, que teria que ser reconstruída valendo-se de outros tributos.

Com certa freqüência, é possível encontrar um segundo argumento, associado a esse primeiro: nesse caso, tratou-se de ressaltar que os aumentos ocorridos nas alíquotas previdenciárias (que, no caso da contribuição patronal, variaram, ao longo das últimas décadas, de 3% para 20%) atingiram mais fortemente firmas e setores intensivos em mão-de-obra, desestimulando a geração ou a formalização de vínculos empregatícios (DONADON, mimeo). Restaria ao Governo buscar “*uma nova composição de financiamento [...] mais justa e mais equânime*”.

Dessa maneira, a substituição (total ou parcial) da alíquota patronal de 20% pela contribuição sobre a receita ou faturamento produziria certo alívio para firmas e setores mão-de-obra intensivos e, na falta de termo melhor, penalizaria firmas e setores intensivos em capital – criando algo que poderia ser livremente descrito como solidariedade ou justiça tributária para o financiamento previdenciário.

Os argumentos até aqui apresentados fizeram, quando muito, uma associação oblíqua entre a queda da formalidade no mercado de trabalho e o diagnóstico tributário. Em outras palavras, eles sugeriram, como regra, que a erosão de uma base contributiva determinada (o mercado de trabalho formal) implicaria a necessidade de substituição por outra base (a receita ou o faturamento). Nesse aspecto, uma terceira linha de argumentação fez associação aparentemente mais clara, mas não necessariamente correta, sugerindo que a queda da formalidade no mercado de trabalho não seria um fenômeno externo ou inexorável: ao contrário, ela decorreria fundamentalmente da tributação previdenciária sobre a folha de salários.

Os trabalhos de Neri (2000; 2001; 2003; 2006) estão, provavelmente, entre os mais incisivos no estabelecimento de uma clara conexão entre a informalidade no mercado de trabalho e a tributação previdenciária. Segundo o autor, a “estrutura de custos e benefícios associados à legislação trabalhista e previdenciária leva à informalidade como modalidade de evasão fiscal” (2006: 20). Em outras palavras, o crescimento dos encargos fiscais com um fraco *tax-benefit linkage* (“sem que correspondentes benefícios sociais fossem percebidos individualmente”) levou à decisão de empregadores e trabalhadores pela informalidade como forma de evasão fiscal. A informalidade teria então laços menos estreitos com o descumprimento dos direitos trabalhistas. Nas palavras de NERI (2001:68) “direitos trabalhistas são independentes do caráter legal da relação de trabalho assumida. [...] as firmas honram por antecipação os direitos devidos, levando a uma alta efetividade [das] cláusulas [trabalhistas] no setor informal do mercado de trabalho”. Assim, a informalidade seria uma estratégia das empresas de diminuir os custos da mão-de-obra, sem, no entanto, implicar em prejuízos pecuniários aos funcionários.

Como o RGPS apresentou, ao longo de algumas décadas, aumento nas alíquotas de contribuição previdenciária e, entre o final dos anos 80 e meados dos anos 90, o mercado de trabalho brasileiro teria sido marcado por uma queda na taxa de formalização no mercado de trabalho, o autor associou os dois fatos enquadrando-os na chamada curva de Laffer, ou seja, a queda na taxa de formalização, conseqüentemente, da arrecadação foi decorrente, em grande medida, da contínua elevação da contribuição previdenciária.

Essa terceira linha de argumentação, portanto, não menciona a substituição (total ou parcial) da contribuição patronal sobre a folha de pagamento por um tributo sobre a receita ou o faturamento – já que, estando na trajetória descendente da curva de Laffer, seria de se esperar que a redução das alíquotas levaria, por si mesma, a um incremento da arrecadação. O argumento de que estaríamos na trajetória descendente da curva de Laffer, ademais, considerou outra hipótese: a de empregadores/trabalhadores do setor informal estariam dispostos – e não encontrariam obstáculos – a migrar para o setor formal caso o custo/benefício da formalidade fosse menor/maior. Assim,

trabalhadores do setor informal tenderiam a migrar para a formalidade a depender da remuneração paga pelo setor formal (que tenderia a aumentar com a diminuição das alíquotas previdenciárias) ou daquilo que, como contribuição, fosse visto claramente como um benefício para eles (e não um simples custo da formalização).

O ponto a destacar, portanto, é que os diversos diagnósticos que deram base à idéia da desoneração da folha de pagamento no Brasil nos levam a propostas bastante diferentes: em um caso, parece ser fundamental que a desoneração seja acompanhada de mudanças tributárias que compensem a perda de arrecadação; em outro, os próprios efeitos positivos da desoneração sobre o mercado de trabalho realizariam essa compensação.

1.3. QUAL A REAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO À DESONERAÇÃO?

Na subseção anterior foram expostas três linhas de argumentação que justificariam a desoneração dos impostos incidentes sobre folha de pagamentos, em especial a contribuição patronal à previdência. A última das linhas apresentadas levanta a hipótese de que a desoneração possa trazer, por si só, impactos significativos sobre o nível de formalidade (ou, ainda, sobre o nível dos salários) que pudessem compensar, ainda que em um tempo mais dilatado, a perda de arrecadação.

Nesta seção, serão sumarizadas as principais conclusões – identificando as comuns e as controversas – de um grupo de trabalhos que segue essa linha, buscando determinar em que medida os encargos previdenciários – ou, em outros termos, o custo do trabalho – e a legislação trabalhista afetam o emprego, a renda e o grau de formalidade da força de trabalho. Na literatura aqui considerada, isso foi feito de duas formas: a partir da análise de dados em painel e a partir de modelos de equilíbrio geral.²

A partir da análise de dados de painel, considerando oito países latino-americanos além do Brasil³, por um período de 21 anos (1980-2000), BORDONARO (2003) estima o impacto de uma série de variáveis (como alíquota previdenciária; PIB *per capita*; índice de abertura comercial, entre outras) sobre a informalidade. Embora a regressão tenha apontado para um incremento de 0,3% na informalidade para cada aumento de 1% na alíquota previdenciária total, o efeito das variações nas alíquotas foi muito inferior ao efeito do PIB *per capita*: para uma variação de 1% no PIB *per capita*, a informalidade variaria -1,7%. Em outras palavras, apesar do efeito da variação da alíquota previdenciária ser significativo, é relativamente pequeno frente à variável com maior impacto sobre a formalização – o PIB *per capita*.

Caso os coeficientes encontrados por Bordonaro refletissem perfeitamente a economia brasileira, poder-se-ia prever que a redução de 5 p.p. da alíquota previdenciária patronal (uma redução de 25% na contribuição) teria impacto sobre a informalidade de -7,5%. Este resultado é compatível ao encontrado por NICKELL (1997) para países Europeus e, em alguma medida, também é compatível com o trabalho de GRUBER (1997) sobre os efeitos da privatização da seguridade social no Chile: segundo o autor, a redução da alíquota previdenciária total ocorrida na reforma previdenciária chilena não teve impacto sobre o nível de emprego, mas sim sobre os salários dos já empregados.

Em estudo sobre os efeitos dos aumentos dos encargos sociais ocorrido na Constituição de 1988, FERNANDES & MENEZES-FILHO (2002) apontam para a mesma direção. Segundo os autores, a variação dos encargos teria pouco impacto sobre o emprego formal – afetando, antes, o salário. Neste estudo são avaliados os impactos dos encargos trabalhistas sobre o nível de emprego e os salários, empregando, para tanto, dos dados das Pesquisas Industriais Anuais (PIAs) de 1985 a

² Desnecessário dizer que, neste caso, os resultados obtidos dependem dos pressupostos adotados pelos modelos – pressupostos que, ressalte-se, podem ser plenamente defensáveis.

³ Os outros são: Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai.

1995. Aplicando um modelo de painel, com as informações discriminadas por ramos industriais, os autores avaliaram os impactos dos encargos trabalhistas sobre o número de empregados e o salário médio, controlando os efeitos macroeconômicos – pela variável tempo – e pelas características próprias a cada ramo – pela variável gênero industrial.

Os resultados não foram conclusivos quanto aos impactos dos encargos sobre o nível de emprego, dado que o parâmetro estimado não se mostrou estatisticamente significativo. Já no caso dos efeitos sobre o salário médio, esses têm sinal negativo, com uma elasticidade encargo-salário de 0,46, ou seja, um crescimento de 10% nos encargos implicaria uma queda de 4,6% no salário médio da indústria. Discriminando por encargo, as elasticidades estimadas foram de - 0,30, -0,36 e -0,17 para, respectivamente, os encargos previdenciários, o FGTS e os outros encargos. Assim, os autores concluem que a redução dos encargos trabalhistas incidiria, exclusivamente, sobre os salários.

Portanto, conclui-se que os diversos encargos sobre a folha estão incorporados aos salários. Entretanto, mesmo esse resultado deve ser analisado com cuidado, como bem apontam os autores, dado que tanto o peso dos encargos previdenciários como do FGTS podem estar refletindo as estruturas salariais dos ramos industriais. Isso implica que a variação de peso dos encargos entre os ramos pode estar correlacionada as características de cada um deles e não somente a particularidades da legislação, o que significa problemas de endogeneidade no modelo.

Assim, os estudos analisados apontam para a incidência dos encargos trabalhistas sobre os trabalhadores de forma que eventuais variações negativas na alíquota tendem a ter impacto positivo antes sobre os salários dos ocupados formais do que do nível do emprego formal.

Entre os trabalhos aqui avaliados, os estudos que se valem de modelos de equilíbrio geral (FERNANDES et alli, 2004; ULYSSEA e REIS, 2006) não chegam a resultados menos conflitantes.

O estudo de FERNANDES, GREMAUD & NARITA (2004) tem como objetivo avaliar, por meio de um modelo de equilíbrio geral, o impacto de alterações na estrutura tributárias sobre o produto, o emprego, os salários e a arrecadação. O modelo utilizado considera uma economia competitiva com horizonte infinito, na qual se produz um único bem, com um único tipo de capital e 18 tipos de trabalho (de acordo com qualificação profissional e características demográficas). A tecnologia de produção apresenta retornos constantes de escala e a estrutura tributária é composta por: um imposto sobre o trabalho, um imposto sobre capital, transferências relacionadas ao emprego formal e dois tipos de impostos sobre o valor adicionado (um que estorna o tributo pago referente a bens de capital e um que não o estorna).

Há, além disso, duas outras características importantes do modelo: ele não prevê impactos (indiretos) de mudanças da estrutura tributária sobre o setor informal da economia e supõe que os trabalhadores do setor informal estão dispostos a mudar para o setor formal “*a depender da remuneração paga nesse último setor*”. Essas duas últimas características parecem ser relevantes para a interpretação dos resultados dos autores.

Primeiramente, poder-se-ia supor que mudanças tributárias (como a redução da carga total ou a substituição de determinados tipos de impostos) poderiam ter efeitos significativos sobre toda a economia (ou, em outras palavras: que os impactos diretos sobre o setor formal reverberariam também no setor informal), beneficiando firmas e trabalhadores na informalidade. Como o modelo não prevê esse tipo de efeito indireto da mudança nos tributos, ele pode, ao cabo, superestimar os impactos por ele previstos sobre o nível de formalidade. O segundo ponto também é relevante. Na prática, os autores adotam a hipótese presente no trabalho de NERI (2003), aqui já mencionada, segundo a qual os trabalhadores decidiriam migrar do setor informal para o setor formal em função

da relação custo/benefício da formalidade. Veremos, à frente, que essa hipótese desconsidera a possibilidade de segmentação entre os setores formal e informal do mercado de trabalho brasileiro.

Nesse trabalho são realizadas cinco simulações de mudanças na estrutura tributária: a primeira é a redução da carga tributária total (i), com as outras quatro sendo mudanças de base tributária mantendo o mesmo nível de arrecadação: (ii) repasse do ônus para o valor adicionado, do tipo que não desonera o investimento feito em bens de capital; (iii) diferentes níveis de desoneração feita aos bens de capital, incluindo o caso extremo em que se isenta completamente esse fator; (iv) desoneração da folha salarial com a compensação feita por meio da tributação do consumo; e (v) transferência de parte dos encargos sobre folha salarial dos que recebem menores salários para os que recebem mais.

Os resultados encontrados pelo estudo, no que diz respeito ao aumento do emprego formal, são relativamente modestos – mais ainda quando se leva em conta a possibilidade de que estejam superestimados. A hipótese de redução da carga tributária total (todos os impostos, na mesma proporção) foi a de melhor resultado no longo prazo: variação de +5,3% no emprego formal. A desoneração do imposto sobre o trabalho (desoneração da contribuição sobre o 1º salário mínimo do rendimento do trabalhador) com compensações (isso é, neutra do ponto de vista da arrecadação) apresenta resultados de longo prazo ainda mais modestos: estabilidade no emprego formal (caso a compensação ocorra por meio do PIS e do COFINS – sem onerar despesas com bens de capital) ou aumento de 1,9% no emprego formal (caso a compensação ocorra por meio de um IVA com desoneração total de investimentos em capital), ambos no longo prazo.

É importante registrar que o segundo e o terceiro cenários, embora não resultem em forte geração de empregos formais, leva a uma mudança na composição salarial da força de trabalho: a desoneração do 1º salário mínimo leva à geração de postos de trabalho de baixo rendimento e eliminação de postos de trabalho de alto rendimento⁴, fato que permite antever certas repercussões previdenciárias. Em resumo, aparentemente apenas o cenário da desoneração total traria algum impacto (ainda que modesto) sobre o emprego formal no longo prazo.

O modelo de equilíbrio geral de ULYSSEA & REIS (2006) busca identificar os impactos dos encargos trabalhistas sobre o mercado de trabalho – nível de emprego, grau de formalização e rendimentos. Empregando um modelo com dois setores – formal e informal – e discriminando os trabalhadores entre qualificados (11 anos e mais de estudo) e não-qualificados (de 0 a 10 anos de estudo), onde a demanda por trabalho é determinada pela produtividade dos trabalhadores. Este modelo tem, em relação ao de FERNANDES et alli (2004), uma diferença importante, são adotadas “curvas de salário” específicas para cada setor e qualificação de trabalhador para modelar a oferta de trabalho. Estas reproduzem, segundo os autores, a “forte” rigidez salarial do mercado de trabalho brasileiro a partir do Plano Real. Com isso, o ajuste à queda das alíquotas dos tributos tende e se dar mais na formalização que no salário.

Isso explica, ao menos em parte, os resultados alcançados. Os autores avaliam quatro cenários, nos quais as contribuições sobre o salário (estimadas por eles em 27,5%⁵) são reduzidas para 25%, 20%, 15% e 10%. Para esses cenários, há um aumento de 1,66 p.p., 4,98 p.p., 6,70 p.p. e 8,19 p.p. na taxa de formalidade. A redução de 27,5% para 20% na alíquota de tributos sobre o salário implicaria,

⁴ O segundo cenário (redução do imposto sobre trabalho com compensação via PIS e COFINS) levaria a uma queda da remuneração líquida do setor formal superior a 7%, enquanto no terceiro cenário (redução do imposto sobre trabalho com compensação via IVA), os ganhos de remuneração líquida estariam na faixa de 4%.

⁵ Não parece haver consenso na literatura sobre qual o valor exato da alíquota de imposto que incide sobre o salário formal. O percentual definido pelos autores (27,5%) inclui a contribuição patronal para o RGPS de 20%, mais um percentual médio da alíquota do SAT – seguro acidente de trabalho, o salário educação e as contribuições ao Sistema S e Inkra.

mesmo considerando o aumento na formalização, perda de 11% da arrecadação sobre a folha. A diminuição das contribuições para o salário de 27,5% para 10% implicaria redução líquida (isto é, também considerando a melhoria prevista na formalização da mão-de-obra) de 50% na arrecadação.

Duas outras características do modelo elaborado por ULYSSEA & REIS levariam, ao menos a princípio, a sobreestimar os impactos da redução de encargos sobre a folha de pagamento no emprego formal. Primeiramente, o modelo considera que a única característica entre os setores formal e informal é a incidência de impostos sobre o trabalho. Ora, sabemos que firmas e trabalhadores do setor formal precisam lidar não apenas com a carga de impostos sobre a folha de pagamentos, mas também com um conjunto mais complexo de fatores – tanto burocráticos quanto tributários – que pode ter influência decisiva sobre a decisão (ou mesmo sobre a possibilidade) de migrar para a formalidade.

Segundo, os autores admitem que todos os trabalhadores de um determinado nível de qualificação formal (dado, fundamentalmente, pela educação) possuem produtividade idêntica – isto é, não há, no modelo, auto-seleção dos trabalhadores mais produtivos pelo trabalho no setor formal. A opção pela formalidade ou pela informalidade, assim, também se dá – como nos trabalhos de NERI e FERNANDES *et alli* – em função de como o trabalhador avalia a relação custo/benefício da formalidade.

Em conjunto, entretanto, os trabalhos de FERNANDES *et alli* e ULYSSEA & REIS enfrentam uma dificuldade. Dado que os benefícios não salariais no setor formal são certamente maiores dos que os eventualmente existentes no setor informal, “seria de se esperar um diferencial de salários favorável ao setor informal da economia” (FERNANDES *et alli*, 2004: 10). Em outras palavras, se a informalidade fosse resultado de uma opção livre de trabalhadores em função da avaliação de que a relação custo/benefício da filiação previdenciária fosse excessivamente alta, seria de se esperar que, na remuneração dos trabalhadores do setor informal, *ceteris paribus*, estivesse refletido, no mínimo, o valor por ele dado à proteção previdenciária.

Como sabemos, entretanto, os salários dos trabalhadores sem carteira e por conta própria, no Brasil, são, em média, bastante inferiores aos dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, o que parece apontar para um mercado de trabalho segmentado. Esse ponto será retomado na seção III.1 deste trabalho.

I.4. EFEITOS DISTRIBUTIVOS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Como foi apontada na resenha dos trabalhos, a desoneração da folha pode acarretar mudanças nos indicadores de desigualdade dos rendimentos do trabalho. Assim, sendo, vale apresentar informações sobre os efeitos distributivos das contribuições previdenciárias deduzidas dos trabalhadores, bem como das aposentadorias e pensões. Para tanto, empregaram-se os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiar de 2002/03, que tem como qualidade recolher junto às famílias os gastos e recebimentos realizados, dentre os quais as deduções para a previdência e as rendas originárias de aposentadorias e pensões. Ainda que a POF não discrimine a origem das aposentadorias e pensões segundo o regime previdenciário – RGPS e RPPS –, discriminou-se, com base nos registros administrativos do RGPS e dos inativos civis federais (aposentados e pensionistas), a origem dos benefícios previdenciários reportados na pesquisa. E, ademais, como ambos os regimes são de repartição e, grosso modo, são de caráter contributivo, decidiu-se apresentar a divisão dos “bolos” contributivos e de benefícios entre os diversos estratos de renda. Com isso, ter-se-á uma aproximação da equidade do sistema.

Primeiramente, vale verificar o quão progressivas (regressivas) são as contribuições e as aposentadorias, informação que consta da Tabela 1. No que concerne às contribuições

previdenciárias dos trabalhadores – importante fonte de financiamento da previdência – é bastante claro seu caráter progressivo, pois sua participação na renda monetária cresce continuamente entre o 1º e o 9º décimos de renda domiciliar *per capita*, diminuindo no último décimo. Efetivamente, nos 30% mais pobres, a participação das contribuições previdenciárias sobre a renda situa-se entre 1 e 2%, passando nos 30% seguintes a representar entre 2,3% e 2,7% da renda. Nos 30% abaixo dos 10% mais ricos, o peso das contribuições varia entre 3,3% e 3,7%, com os 10% mais ricos contribuindo com 3,1% de sua renda para a previdência. Pode-se inferir que a progressividade das contribuições se deva a menor presença de trabalhadores formais nos primeiros décimos de renda, o que implica desproteção social: somente 7% das famílias do primeiro décimo de renda contam com algum membro contribuindo para a previdência social, situação que melhora à medida que aumenta a renda, chegando a 30% no terceiro décimo e atingindo a cerca e 2/3 nos décimos superiores de renda.⁶

Tabela 1

Valor da Renda Domiciliar *per capita*, Participação de Contribuições Previdenciárias na Renda e Famílias com Componentes Contribuintes da Previdência, segundo Décimos de Renda – 2002-2003

| Décimos de renda monetária domiciliar <i>per capita</i> | Participação das contribuições previdenciárias na renda | Participação das famílias com membros contribuintes da previdência | Renda domiciliar monetária domiciliar <i>per capita</i> (R\$ jan. 2003) |
|---|---|--|---|
| 1 | 1,0 | 6,9 | 23,76 |
| 2 | 1,4 | 19,5 | 57,05 |
| 3 | 1,9 | 30,0 | 90,12 |
| 4 | 2,3 | 37,7 | 128,53 |
| 5 | 2,6 | 47,0 | 172,43 |
| 6 | 2,7 | 42,9 | 229,36 |
| 7 | 3,3 | 57,8 | 309,07 |
| 8 | 3,4 | 62,6 | 439,33 |
| 9 | 3,7 | 68,1 | 705,15 |
| 10 | 3,1 | 70,1 | 2.135,77 |
| média | 3,1 | 47,7 | 429,24 |

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Nota: Considerou-se somente a parcela dos empregados.

SILVEIRA (2008) estimou os efeitos distributivos da previdência social – tanto no que concerne às contribuições quanto em relação aos benefícios –, empregando, para tanto, da metodologia usualmente empregada na mensuração dos impactos distributivos da tributação e das transferências monetárias governamentais, com base nos dados da POF. Nessa abordagem, considera-se a renda antes da concessão dos benefícios (renda original), após os tributos diretos (renda final) e descontados os tributos indiretos (renda disponível), bem como a renda reportada pelas famílias, denominada renda inicial. As variações no índice de Gini na passagem de uma renda à outra – da original à inicial, da inicial à final e dessa à disponível - podem ser decompostas em duas parcelas: o grau de progressividade do(s) benefício(s) ou do(s) imposto(s) examinado(s) e o reordenamento da população, segundo a renda, que ocorre devido ou a concessão do benefício ou a incidência do imposto. Ademais, o peso do benefício ou do imposto sobre a renda é considerado como um ponderador do caráter progressivo/regressivo do benefício ou do imposto⁷. Os resultados dessa mensuração para os benefícios reportados pela POF – entre os quais as aposentadorias e pensões – e para os tributos diretos – como as contribuições previdenciárias – e indiretos mostraram que:

6 Vale notar que, entre os 10% mais pobres, predominam as famílias residentes no meio rural, cujo acesso à seguridade social está relacionado ao trabalho em regime de economia familiar.

7 Tanto os indicadores de progressividade como os efeitos de reordenamento dependem da renda que se emprega como base para a avaliação. A metodologia tradicionalmente empregada avalia o impacto tendo por base a renda anterior ao benefício-tributo, podendo-se utilizar como parâmetro a renda resultante – posterior ao benefício-tributo. Na presente avaliação são analisados os resultados com base na renda posterior, pois a pergunta mais adequada refere-se ao impacto de um novo real tributado ou concedido e não o efeito do primeiro real descontado ou transferido.

- a. a concessão das aposentadorias e pensões implica em uma diminuição do índice de Gini de 0,649 (renda inicial menos as aposentadorias e pensões) para 0,624 (renda inicial), ou seja, uma queda absoluta de 0,025 e relativa de 3,7%; esse impacto se deve, quase exclusivamente aos efeitos de reordenamento populacional.
- b. para as aposentadorias e pensões do RGPS, o Gini diminui de 0,657 (renda inicial menos as aposentadorias e pensões do RGPS) para 0,624, ou seja, uma queda absoluta de 0,033 e relativa de 5,0%, com a progressividade dos benefícios previdenciários do RGPS respondendo por quase 2/3 da queda do Gini.
- c. já as contribuições têm um efeito distributivo neutro, dado que o índice de Gini entre a renda inicial e a renda inicial menos as contribuições permanece em 0,624. Isso porque as contribuições previdenciárias apresentam índice de progressividade quase nulo (-0,0081), não afetando, ademais, o reordenamento da população.

Decorrem disso a necessidade de se incorporar às propostas de ampliação dos efeitos distributivos das aposentadorias e pensões, alterações na incidência das contribuições previdenciárias, que, como visto, se mostra neutras quanto à distribuição da renda. Uma dessas medidas é a desoneração dos baixos salários, o fortalece a solidariedade no financiamento previdenciário.

II) SIMULAÇÕES DE DESONERAÇÃO: IMPACTOS DE CURTO PRAZO DA DESONERAÇÃO E POSSÍVEIS FONTES ALTERNATIVAS

A parcela da arrecadação das contribuições de empregados e empregadores para o Regime Geral de Previdência Social representou em 2006 cerca de 70% da arrecadação líquida total desse Regime. É evidente, portanto, que a arrecadação do RGPS e, portanto, seus resultados em termos da relação entre receitas e despesas, guardam relação estreita com as contribuições diretas de segurados e empregadores. Neste sentido, o objetivo desta seção é avaliar o impacto tributário de curto prazo da desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento de duas maneiras: uma desoneração linear e uma desoneração focalizada. Antes de mensurar o impacto potencial que a desoneração linear da contribuição patronal sobre a folha provocaria nas contas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), convém apresentar a base de dados e o tratamento feito para a realização das diversas estimativas feitas.

II.1) A Base de Dados e a Metodologia para Realização das Estimativas

Por meio de uma regra de três simples, tudo mais constante, a redução de apenas 1 ponto percentual da alíquota patronal (de 20% para 19%) representa uma redução de 5% na arrecadação deste grupo. Ocorre que as contribuições patronais, do ponto de vista financeiro, estão diluídas dentre as demais contribuições que compõem a arrecadação líquida do RGPS, o que dificulta a estimativa global de impacto de reduções da alíquota imputada aos empregadores. A metodologia empregada para se estimar o impacto faz uma apuração alternativa entre algumas fontes de registros administrativos e informações financeiras do INSS.

Os dados utilizados, da competência 2006, foram extraídos do Datamart-CNIS, aplicativo que reúne as principais informações da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), e do Sistema de Informações Gerenciais de Arrecadação (INFORMAR), que consolida os registros administrativos relativos à arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Informações complementares foram obtidas no Fluxo de Caixa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

Ressalte-se, no entanto, que os dados disponíveis nos sistemas de informações gerenciais do Ministério da Previdência Social (MPS) não permitem a dedução imediata e perfeita da parcela da

arrecadação oriunda de cada tipo de contribuição. Portanto, as parcelas correspondentes a cada componente da arrecadação tiveram de ser obtidas de formas alternativas ou estimadas com base em diversas aproximações. A arrecadação de Empresas em Geral sofreria os principais efeitos diretos de uma eventual redução da alíquota patronal, sendo que o montante presente no fluxo de caixa do INSS, que é disponibilizado pelo sistema Informar - inclui outras contribuições que não apenas aquelas objeto deste estudo.

De modo simplificado, pode-se dizer que a agregação atual desta rubrica reúne os itens (i) arrecadação patronal de empresas em geral; (ii) arrecadação de empregados de empresas em geral; (iii) arrecadação de pessoas físicas que prestam serviços a empresas; (iv) arrecadação de empregados de empresas vinculadas a regimes especiais de contribuição, com contribuição patronal diferenciada (empregadores rurais pessoa física e jurídica – inclusive exportadores rurais, isentos da cota patronal - e clubes de futebol); (v) arrecadação com o Seguro Acidente de Trabalho – SAT (aqui somados os valores adicionais devidos por exposição dos trabalhadores a agentes nocivos); (vi) arrecadação destinada a terceiros (ao Sistema S, por exemplo). Também se encontram misturados a estes itens de arrecadação os valores pagos sob a forma de retenção obrigatória de recolhimentos devidos por outros contribuintes (caso dos contribuintes individuais que prestam serviços a empresas e/ou equiparadas e da parcela patronal de cooperativas que prestam serviços a empresas).⁸

Por fim, vale lembrar que a arrecadação apresentada no Fluxo de Caixa do INSS está deduzida de alguns benefícios concedidos aos trabalhadores, o que faz com que a arrecadação tenha, de fato, valor inferior ao que deveria ser observado. Esse fato pode ser observado em relação à despesa com o pagamento das parcelas de Salário-Maternidade e de Salário Família de segurados inscritos no RGPS na categoria de empregados, que é deduzida dos recolhimentos devidos e repassados pelos empregadores. Desta maneira, não apenas a arrecadação, mas também a despesa previdenciária está subestimada. Portanto, a opção pela estimativa de receitas por meio da massa salarial informada na GFIP serve também para contornar este obstáculo. O incremento na despesa foi estimado com base em dados do AEPS (Salário Maternidade) e também da GFIP (Salário Família). As prestações pagas de salário maternidade e de salário família não são computadas diretamente pelos registros administrativos do MPS, mas buscou-se estimar seus valores de modo a garantir a coerência do tratamento dado à despesa previdenciária, frente àquele dado à arrecadação. Os valores despendidos com salário família foram obtidos no Datamart-CNIS, que traz as informações fornecidas pelos próprios empregadores. Já a despesa com salário maternidade foi calculada com base em estimativas da concessão do benefício, publicadas no AEPS.

A arrecadação previdenciária total foi dividida em três componentes: (i) receita corrente; (ii) recuperação de créditos e, (iii) arrecadação de terceiros. A receita corrente, por sua vez, foi desagregada em outros itens (Tabela 2): (1) pessoa física (contribuições de contribuintes individuais - CI, empregados domésticos, cooperados, segurados especiais e facultativos); (2) Empresas em Geral; (3) Empresas Optantes pelo SIMPLES; (4) Órgãos do Poder Público; (5) Arrecadação Rural; (6) Entidade Filantrópica isenta de contribuição previdenciária patronal; (7) Clubes de Futebol; (8) Seguro Acidente de Trabalho – SAT e, (9) outras receitas correntes.

⁸ Cabe notar que uma parte da arrecadação de empresas – inclusive de algumas do SIMPLES – aparece desmembrada em outra rubrica de monta significativa, rubrica esta denominada Retenção 11%, que se refere à antecipação parcela de 11% pela empresa contratante do valor bruto dos serviços de cessão de mão-de-obra ou empreitada, recolhida em nome da empresa prestadora dos serviços. Como a maioria expressiva das empresas prestadoras de serviços obedece às regras gerais de contribuição previdenciária, as receitas oriundas das mesmas poderiam ser somadas àquelas de Empresas em Geral. Decidiu-se, no entanto, desconsiderar o valor registrado na rubrica “Retenção 11%”, estimando os recolhimentos destas empresas com base na massa salarial informada pelas mesmas por meio da GFIP.

O Datamart-CNIS traz a massa salarial de empregados e trabalhadores avulsos e também de cooperados e contribuintes individuais que prestam serviços a empresas. É possível ainda identificar as parcelas desta massa sujeitas às diferentes alíquotas patronais (inclusive de SAT e por exposição a agentes nocivos), bem como o volume sujeito a cada uma das faixas de contribuição dos trabalhadores e a suas correspondentes alíquotas (7,65%, 8,65%, 9,0% e 11,0%⁹). A aplicação das alíquotas à respectiva parcela da massa salarial resulta nos valores apresentados na Tabela 2, lembrando que, no caso dos CI prestadores de serviços a empresas, os valores apenas retidos (11,0% da massa salarial declarada para os mesmos na GFIP) foram acrescidos à arrecadação de Pessoa Física. A arrecadação com a contribuição patronal foi estimada com maior facilidade, já que consiste do somatório do produto entre a massa salarial total (não sujeita ao teto) e a alíquota geral única de 20% com o produto entre a massa salarial total e as diferentes alíquotas do SAT, que financiam os benefícios acidentários. Foram estimadas ainda as receitas geradas pela aplicação das alíquotas adicionais do SAT, por exposição a agentes nocivos, que financiam as aposentadorias especiais.

Tabela 2

Estimativa da Arrecadação Previdenciária, Despesa Previdenciária e Saldo Previdenciário – Acumulado Jan./Dez. 2006 – Valores Ajustados pelo Fluxo de Caixa do INSS

| Itens/Rubricas | Acum. Jan. a dez/06 |
|--|---------------------------|
| 1. Arrecadação | 136.580.807.013,9 |
| 1.1 Receitas Correntes | 119.130.238.336,5 |
| Pessoa Física | 8.535.524.064,6 |
| Empresas em Geral (Inclusive Instituições Financeiras) | 76.707.479.535,1 |
| Cota Patronal (20%) | 52.424.153.973,5 |
| Cota Patronal sobre Remuneração de Contribuintes Individuais (20%) | 3.609.769.151,1 |
| Cota Patronal sobre Valor Bruto de Nota Fiscal de Cooperados | 992.603.118,1 |
| Cota do Empregado | 19.680.953.292,4 |
| Empresas Optantes pelo SIMPLES | 12.561.615.488,4 |
| Cota Patronal - Repasse da STN | 8.225.275.375,2 |
| Cota do Empregado | 4.336.340.113,2 |
| Órgãos do Poder Público | 9.803.546.840,5 |
| Cota Patronal (20%) | 6.614.631.448,9 |
| Cota Patronal sobre Remuneração de Contribuintes Individuais (20%) | 407.551.776,8 |
| Cota Patronal sobre Valor Bruto de Nota Fiscal de Cooperados | 997,5 |
| Cota do Empregado | 2.781.362.617,4 |
| Arrecadação Rural | 3.411.745.138,8 |
| Comercialização da Produção Rural | 2.157.394.790,8 |
| Cota do Empregado | 1.254.350.348,0 |
| Entidades Filantrópicas | 1.320.505.395,3 |
| Clubes de Futebol | 51.437.876,5 |
| Cota Patronal (Receita de Eventos Desportivos) | 33.669.825,0 |
| Cota Patronal sobre Remuneração de Contribuintes Individuais | 1.136.071,0 |
| Cota Patronal sobre Valor Bruto de Nota Fiscal de Cooperados | 0,0 |
| Cota do Empregado | 16.631.980,5 |
| Seguro Acidente de Trabalho (SAT) - Total | 5.434.067.339,0 |
| Outras Receitas Correntes | 1.304.316.658,4 |
| 1.2 Recuperação de Créditos | 7.762.202.703,4 |
| 1.3 Arrecadação de Terceiros | 9.688.365.974,0 |
| 1.4.1 Taxa de Administração do INSS | 193.269.759,4 |
| 1.4.2 Arrecadação Destinada a Terceiros | 9.495.096.214,7 |
| 2. Dispêndio/Repasse | 178.645.911.362,7 |
| 2.1 Sentenças Judiciais | 4.311.646.859,0 |
| 2.2 Pagamento de Benefícios | 164.549.519.211,8 |
| 2.2.1 Benefícios Pagos pelo INSS | 161.273.652.995,9 |
| 2.2.2 Benefícios Pagos por Intermédio de Empregadores | 3.275.866.216,0 |
| 2.2.2.1 Salário Família | 1.777.820.058,8 |
| 2.2.2.2 Salário Maternidade | 1.498.046.157,2 |
| 2.3 Restituições de Contribuições | 289.649.077,1 |
| 2.3 Transferências a Terceiros | 9.495.096.214,7 |
| 3. Saldo (1 - 2) | (42.065.104.348,7) |

Fonte: INSS (fluxo de caixa); Informar; Datamart-CNIS - Elaboração: SPS/MPS.

⁹ Essas eram as alíquotas vigentes enquanto vigorava a CPMF. Com o fim da CPMF, voltaram a vigorar as alíquotas de 8%, 9% e 11%.

As receitas arrecadadas diretamente pelo INSS e incidentes sobre a comercialização da produção rural e sobre receitas de eventos esportivos (Clubes de Futebol) foram extraídas do Informar, ao passo que a arrecadação com a contribuição patronal das empresas do SIMPLES (repassada pela STN ao INSS) foi obtida no Fluxo de Caixa do INSS. A rubrica Pessoa Física teve seu valor original, calculado a partir do Informar, aumentado em função do somatório com as receitas geradas pela retenção de contribuições de CI por parte de empresas contratantes de serviços – anteriormente incorporadas indevidamente à arrecadação destes últimos. As outras receitas correntes, com importância residual no montante total, foram obtidas diretamente no Informar ou no Fluxo de Caixa do INSS.

As receitas de recuperação de créditos foram extraídas do Informar, ao passo que a arrecadação de terceiros foi obtida no Fluxo de Caixa do INSS. O passo seguinte foi separar o valor da taxa de administração, recebida pelo INSS em função das atividades de recolhimento e repasse dos recursos de terceiros realizadas pela rede de atendimento do INSS. O valor da taxa integra a arrecadação do Regime Geral, varia em função da evolução da massa salarial e, portanto, tem impacto sobre o resultado do RGPS e poderia ser afetada indiretamente pela desoneração da folha.

Esse exercício de discriminação da arrecadação com cada uma das contribuições teve como precaução a aderência aos montantes apresentados no Fluxo de Caixa do INSS, com o resultado final se mostrando muito próximo aos valores desse fluxo, corroborando a metodologia utilizada.¹⁰

II.2. Impactos de Curto Prazo da Desoneração

Estimada a contribuição patronal, pode-se calcular o custo fiscal de curto prazo de sua desoneração. Foram realizados dois exercícios de desoneração, quais sejam: (i) desoneração linear e (ii) desoneração focalizada da alíquota patronal sobre a folha. Suas características e os resultados serão apresentados a seguir.

II.2.1 Cálculo de Impacto da Redução Linear da Alíquota Patronal sobre a Arrecadação Líquida

Nesta subseção serão apresentados os resultados de uma redução linear da alíquota patronal sobre a arrecadação líquida do RGPS. Entende-se como redução linear da alíquota patronal a desoneração que é feita independente dos valores dos salários dos trabalhadores, o contrário do que será observado na subseção seguinte.

A partir da estimativa de arrecadação apresentada em II.1, foram considerados para o cálculo de impacto apenas os segmentos de empregadores que seriam beneficiados pela redução da alíquota patronal. Não se encontram neste grupo as empresas que atualmente já são contempladas por regimes diferenciados de contribuição ao RGPS, como aquelas vinculadas ao SIMPLES, as entidades filantrópicas (das áreas de saúde, educação e assistência social), os empregadores rurais (pessoa física e jurídica), os clubes de futebol e os setores voltados à exportação agrícola.

Em relação a estes empregadores não diretamente beneficiados pela redução na alíquota patronal, resta considerar a contribuição relativa aos empregados, realizada normalmente e que integra a rubrica de Receitas Correntes. A massa salarial destes grupos, informada no Datamart-CNIS, foi tratada e posteriormente utilizada apenas para o cálculo da contribuição dos empregados. O valor encontrado foi ajustado ao Fluxo de Caixa e mantido fixo em todas as simulações realizadas.

Após a exclusão dos montantes arrecadados em nome destes empregados vinculados a empresas em regimes especiais de contribuição, que não terão ganho adicional com a desoneração, restaram

¹⁰ A pequena diferença, da ordem de 1,0%, pode ser explicada, por exemplo, pelo recolhimento voluntário em 2006 de contribuições relativas a competência anteriores (não enquadradas como débitos recuperados) ou pelo recolhimento sem GPS de contribuições sem o correspondente envio da GFIP. O valor da diferença foi distribuído com base na participação de cada item na arrecadação total estimada

apenas os valores recolhidos efetivamente pelas empresas e instituições sujeitas às regras gerais do RGPS. Uma eventual desoneração deverá afetar as contribuições patronais – de 22,5% para instituições financeiras e de 20% para empresas em geral e demais instituições - sobre remunerações de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais prestadores de serviços a empresas. O resultado desta tentativa de mensuração de impacto consta da Tabela 3, a seguir.

Este exercício, com base na arrecadação verificada em 2006, mostra que o impacto de desoneração de cada ponto percentual da alíquota referente à cota patronal das empresas em geral (inclusive financeiras) e órgãos do poder público representaria, naquele ano, uma queda na receita de R\$ 3,12 bilhões. Assim, se a alíquota fosse reduzida de 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de compensação da ordem de, respectivamente, R\$ 15,60 bilhões, R\$ 31,21 bilhões e R\$ 46,81 bilhões para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo, como mostra a Tabela 3. Em um cenário de desoneração total (alíquota patronal de 0%), a compensação deveria ser de R\$ 62,42 bilhões.¹¹

Tabela 3

Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado Previdenciário – Valores em R\$ milhões correntes - Impacto da Desoneração da Folha de Pagamentos das Empresas e Órgãos Públicos (Redução da Alíquota Previdenciária Patronal) – 2006

| Alíquota Patronal INSS | Arrecadação | | | Despesa Previdenciária | Resultado Previdenciário | |
|------------------------|---------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------|
| | Arrecadação Líquida | Perda de Arrecadação (R\$) | Perda de Arrecadação (%) | | Resultado Previdenciário | Varição no Resultado |
| 20% | 126.796,1 | - | - | 168.861,2 | (42.065,1) | - |
| 19% | 123.674,8 | (3.121,2) | -2,5% | 168.861,2 | (45.186,3) | 7,4% |
| 18% | 120.553,6 | (6.242,5) | -4,9% | 168.861,2 | (48.307,6) | 14,8% |
| 17% | 117.432,4 | (9.363,7) | -7,4% | 168.861,2 | (51.428,8) | 22,3% |
| 16% | 114.311,2 | (12.484,9) | -9,8% | 168.861,2 | (54.550,0) | 29,7% |
| 15% | 111.189,9 | (15.606,1) | -12,3% | 168.861,2 | (57.671,2) | 37,1% |
| 14% | 108.068,7 | (18.727,4) | -14,8% | 168.861,2 | (60.792,5) | 44,5% |
| 13% | 104.947,5 | (21.848,6) | -17,2% | 168.861,2 | (63.913,7) | 51,9% |
| 12% | 101.826,2 | (24.969,8) | -19,7% | 168.861,2 | (67.034,9) | 59,4% |
| 11% | 98.705,0 | (28.091,0) | -22,2% | 168.861,2 | (70.156,1) | 66,8% |
| 10% | 95.583,8 | (31.212,3) | -24,6% | 168.861,2 | (73.277,4) | 74,2% |
| 9% | 92.462,6 | (34.333,5) | -27,1% | 168.861,2 | (76.398,6) | 81,6% |
| 8% | 89.341,3 | (37.454,7) | -29,5% | 168.861,2 | (79.519,8) | 89,0% |
| 7% | 86.220,1 | (40.575,9) | -32,0% | 168.861,2 | (82.641,1) | 96,5% |
| 6% | 83.098,9 | (43.697,2) | -34,5% | 168.861,2 | (85.762,3) | 103,9% |
| 5% | 79.977,7 | (46.818,4) | -36,9% | 168.861,2 | (88.883,5) | 111,3% |
| 4% | 76.856,4 | (49.939,6) | -39,4% | 168.861,2 | (92.004,7) | 118,7% |
| 3% | 73.735,2 | (53.060,9) | -41,8% | 168.861,2 | (95.126,0) | 126,1% |
| 2% | 70.614,0 | (56.182,1) | -44,3% | 168.861,2 | (98.247,2) | 133,6% |
| 1% | 67.492,8 | (59.303,3) | -46,8% | 168.861,2 | (101.368,4) | 141,0% |
| 0% | 64.371,5 | (62.424,5) | -49,2% | 168.861,2 | (104.489,6) | 148,4% |

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar - Elaboração: SPS/MPS.

Percebe-se pela Tabela 3 que, para o ano de 2006, a redução de 1 ponto percentual na alíquota patronal ocasionaria uma variação negativa de 2,5% na arrecadação líquida e um aumento de 7,4% da necessidade de financiamento. A redução de 5 pontos percentuais na alíquota patronal ocasionaria uma variação negativa de 12,3% na arrecadação líquida e um aumento de 37,1% da necessidade de financiamento. Já para a desoneração total a variação negativa na arrecadação líquida seria de 49,2%, elevando a necessidade de financiamento previdenciário em 148,4%.

Os resultados das estimativas de impacto apontam para forte perda de arrecadação líquida para previdência, mesmo para pequenas reduções de alíquota, o que sugere um alto custo para a desoneração linear. Justamente devido a esse relativo alto custo, surgiram propostas alternativas de

¹¹ No caso das instituições financeiras, permaneceria o adicional de 2,5 pontos percentuais de alíquota patronal em relação às demais empresas e instituições.

desoneração, que são tratadas neste texto como desonerações focalizadas. Na subseção seguinte deste artigo, são feitas estimativas de impacto para esse tipo de desoneração.

II.2.2. Cálculo de Impacto de Reduções Focalizadas da Alíquota Patronal sobre a Arrecadação Líquida

As desonerações focalizadas, além de serem menos custosas em termos fiscais, têm a característica adicional de ampliarem a progressividade da contribuição patronal em folha de pagamentos. Nesta subseção, as desonerações focalizadas são estimadas de duas formas: isenção da contribuição patronal sobre parcela de R\$100,00 do rendimento de cada contribuinte empregado e desoneração (tanto da contribuição patronal como a do empregado) sobre o primeiro salário-mínimo pago pelos empregadores aos seus empregados.

A isenção da contribuição sobre uma parcela no valor de R\$ 100,00 do rendimento mensal de cada contribuinte empregado corresponde a uma redução de R\$ 20,00 no valor da contribuição patronal para cada empregado, o que gera um impacto fiscal de R\$ 4,6 bilhões - naturalmente excluídos aqueles empregadores já contemplados por mecanismos específicos de contribuição previdenciária. Como pode ser visto na Tabela 4, foram considerados neste cálculo os empregados e os contribuintes individuais prestadores de serviços a Empresas em Geral (inclusive Instituições Financeiras) e Órgãos do Poder Público.

Tabela 4

Redução da Base de Cálculo da Contribuição Patronal (R\$ 100,00 mensais por vínculo) – 2006

| Desoneração Focalizada | Perda de Arrecadação (R\$) |
|---------------------------|----------------------------|
| Empregados | 4.197.168.140,00 |
| Contribuintes Individuais | 404.945.180,00 |
| Total | 4.602.113.320,00 |

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar - Elaboração: SPS/MPS.

Alternativamente, algumas propostas de desoneração, embora fomentadas majoritariamente por expectativas de aumento da formalização no mercado de trabalho, têm sido desenhadas de modo a proporcionar também algum efeito sobre a desigualdade de distribuição de rendimentos. A proposta predominante defende a desoneração das alíquotas de contribuição apenas para o primeiro salário mínimo, tanto para o empregado quanto para o empregador – aqui também excluídos aqueles empregadores já contemplados por mecanismos específicos de contribuição previdenciária. Em que pese o risco de subdeclaração de rendimentos dos trabalhadores, aventado por alguns, para seus defensores esta proposta teria o mérito de garantir aos trabalhadores ganhos diretos com a desoneração.

A Tabela 5 apresenta três combinações de alíquotas patronais e de empregados. No caso mais extremo, as alíquotas de contribuição sobre o primeiro salário mínimo seriam uniformizadas por meio da redução para 4% para os empregados, enquanto que para os empregadores a alíquota de contribuição sobre o primeiro salário mínimo seria de 15%. Esta proposta focalizada resultaria em uma perda de arrecadação previdenciária da ordem de R\$ 8,0 bilhões, impacto similar àquele observado para a desoneração linear de 2 a 3 pontos percentuais da cota patronal incidente sobre a massa salarial atualmente sujeita às regras gerais do RGPS.¹²

¹² Ressalte-se que, nos dois últimos exercícios, a alíquota reduzida (ou zerada, no caso da desoneração da base para os primeiros R\$ 100,00) seria aplicada apenas até os limites estabelecidos. Cada real que excedesse os limites definidos nas duas simulações (1 salário mínimo e R\$ 100,00, respectivamente) seria tributado com base nas regras e alíquotas vigentes atualmente.

Tabela 5

Perda de Arrecadação com a Desoneração Parcial do 1º. Salário mínimo – Cotas Patronal e de Empregados – 2006

| Desoneração Focalizada | Perda de Arrecadação (R\$) | | |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | CP = 15% e CE = 4% | CP = 18% e CE = 4% | CP = 18% e CE = 5% |
| Cota Patronal | 3.694.113.627,82 | 1.477.645.451,13 | 1.477.645.451,13 |
| Empregados | 3.404.634.466,07 | 1.361.853.786,43 | 1.361.853.786,43 |
| Contribuintes Individuais | 289.479.161,8 | 115.791.664,7 | 115.791.664,7 |
| Cota dos Empregados | 4.283.856.248,8 | 4.283.856.248,8 | 3.229.999.189,0 |
| Total | 7.977.969.876,63 | 5.761.501.699,94 | 4.707.644.640,11 |

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar - Elaboração: SPS/MPS.

Há ainda outra possibilidade de desoneração não explorada neste artigo. Trata-se de uma desoneração específica para jovens entre 16 e 24 anos, ou, de forma mais abrangente, entre 16 e 29 anos. A justificativa é que dado que a taxa de cobertura previdenciária para esses grupos etários, principalmente entre 16 e 24 anos, é inferior a da população como um todo, desoneração focalizada neste grupo poderia ter como resultado maior formalização no mercado de trabalho e, conseqüentemente, ampliação da taxa de cobertura previdenciária destes grupos¹³.

II.3. Compensação da Perda de Curto Prazo por meio da Massa Salarial

Avalia-se, aqui, em que escala deveria variar a massa salarial (ou por aumento do emprego formal, ou por aumento dos salários, ou por uma combinação de ambos) para que fossem compensadas as perdas de arrecadação que viriam com a desoneração da contribuição patronal, quer linear ou focalizada, sobre a folha de pagamentos. Um elemento a se considerar, nesse caso, é que os eventuais efeitos benéficos da desoneração da folha sobre o mercado de trabalho ocorreriam no médio ou longo prazo, enquanto a perda ocorreria tão logo fosse feita a desoneração.

A princípio, o debate em torno da desoneração da folha de pagamentos do setor privado aponta para uma desoneração neutra do ponto de vista da arrecadação previdenciária. Em outras palavras, a perda de arrecadação com a redução da alíquota patronal sobre os salários seria compensada pela criação e/ou incremento de algum tributo incidente sobre uma fonte alternativa de arrecadação (faturamento bruto, faturamento líquido da folha salarial, movimentação financeira etc). Uma medida com este escopo possivelmente beneficiaria alguns setores, especialmente aqueles intensivos em mão-de-obra, e oneraria outros, como os capital-intensivos.

No entanto, são recorrentes os argumentos de que a desoneração neutra da folha de pagamentos teria efeitos limitados sobre a formalização das relações trabalhistas, uma vez que para o empregador seriam relevantes não apenas os dispêndios com encargos trabalhistas, mas sim os custos totais associados ao pagamento de tributos. Os partidários destes argumentos sugerem que a simples desoneração da folha (sem ser compensada com a cobrança de outros/novos tributos) provocaria impactos significativos no mercado de trabalho, o que – dentro de certo tempo – compensaria a perda de arrecadação, fosse pelo aumento do rendimento médio fosse pelo aumento na quantidade de contribuintes.

Com base nesta segunda hipótese, o exercício proposto para esta subseção consiste em estimar a expansão necessária da massa salarial para fazer frente à perda de arrecadação associada à redução de cada ponto percentual da alíquota patronal de contribuição previdenciária, para o caso de uma desoneração linear, ou quanto deveria ser a expansão da massa salarial para compensar as desonerações focalizadas propostas anteriormente. Portanto, buscou-se mensurar o montante de massa salarial que compensaria a perda inicial por meio de incremento nos recolhimentos da

¹³ Para maiores informações a respeito da cobertura previdenciária de jovens, ver Boletim de Políticas Sociais 15.

alíquota de empregados, do SAT, das alíquotas de exposição a agente nocivo, da taxa de administração da arrecadação de terceiros (apenas da parcela oriunda de empresas em geral) e da própria alíquota patronal.

Este aumento da massa salarial, caso de fato viesse a ocorrer, poderia ser resultado de pelo menos três cenários básicos. Caso o emprego formal permaneça constante, ou seja, caso a medida não produza impactos sobre a formalização, as variações na massa teriam que ocorrer unicamente em função do aumento do rendimento médio dos empregados já contribuintes. Outra possibilidade extrema é que o eventual ajuste venha a ocorrer fundamentalmente sobre o emprego formal, com aumento do número de contribuintes e estabilidade dos rendimentos. A hipótese intermediária é que a medida, caso gere os efeitos positivos esperados, provoque efeitos tanto sobre o emprego formal quanto sobre o rendimento.¹⁴

II.3.1. Compensação por Meio da Massa Salarial para Desoneração Linear

Os resultados, para cada nível de desoneração linear e com base nos doze meses de 2006, estão expostos na Tabela 6. Caso a alíquota de contribuição patronal fosse reduzida sem que novas fontes de arrecadação fossem criadas, passando de 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de crescimento imediato da massa salarial da ordem de, respectivamente, 21,5%, 54,0% e 108,4% para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo no acumulado do ano.

Tabela 6

Massa Salarial de Órgãos do Poder Público e Empresas não Beneficiadas pelo Simples ou Outras Renúncias da Contribuição Patronal – Valores em R\$ milhões correntes - Impacto da Desoneração da Folha de Pagamentos (Redução Linear da Alíquota Previdenciária Patronal) – 2006¹⁵

| Alíquota Patronal INSS | Massa Salarial | | |
|------------------------|----------------|--|---|
| | Massa Salarial | Diferença em relação à massa salarial verificada | Var. % em relação à massa salarial verificada |
| 20% | 292.263,7 | - | - |
| 19% | 303.107,2 | (10.843,5) | 3,7% |
| 18% | 314.731,3 | (22.467,6) | 7,7% |
| 17% | 327.223,3 | (34.959,6) | 12,0% |
| 16% | 340.684,3 | (48.420,6) | 16,6% |
| 15% | 355.231,5 | (62.967,8) | 21,5% |
| 14% | 371.002,1 | (78.738,4) | 26,9% |
| 13% | 388.156,9 | (95.893,2) | 32,8% |
| 12% | 406.886,7 | (114.623,0) | 39,2% |
| 11% | 427.418,9 | (135.155,2) | 46,2% |
| 10% | 450.026,6 | (157.762,9) | 54,0% |
| 9% | 475.041,4 | (182.777,7) | 62,5% |
| 8% | 502.869,4 | (210.605,7) | 72,1% |
| 7% | 534.013,3 | (241.749,6) | 82,7% |
| 6% | 569.103,4 | (276.839,7) | 94,7% |
| 5% | 608.940,4 | (316.676,7) | 108,4% |
| 4% | 654.557,5 | (362.293,8) | 124,0% |
| 3% | 707.311,0 | (415.047,3) | 142,0% |
| 2% | 769.017,8 | (476.754,1) | 163,1% |
| 1% | 842.168,3 | (549.904,6) | 188,2% |
| 0% | 930.271,5 | (638.007,8) | 218,3% |

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar - Elaboração: SPS/MPS.

¹⁴ Muito embora não pareça razoável supor que a desoneração provocasse efeitos importantes na quantidade de pessoas empregadas em órgãos do poder público vinculados ao RGPS, pode-se supor alguma variação no rendimento destes empregados. Por esta razão, nesta simulação foram consideradas as empresas em Geral e os órgãos do poder público.

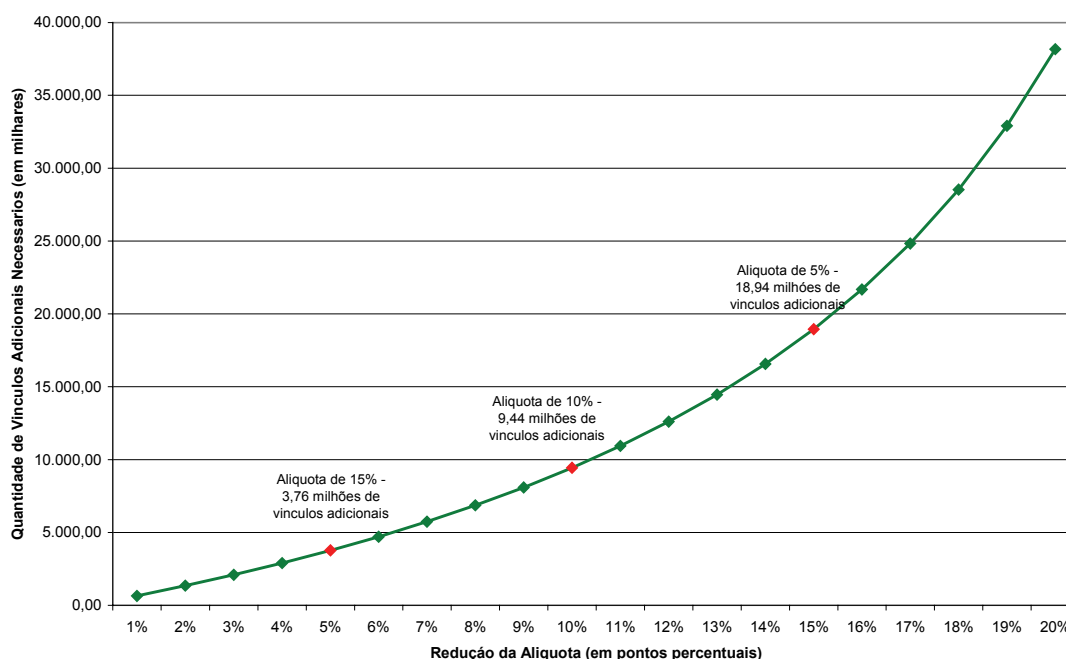
¹⁵ Inclusive os valores pagos como décimo terceiro salário e a título de adicional de férias, sobre os quais também incide contribuição previdenciária.

A evolução da massa salarial necessária para compensar a redução da contribuição patronal sugere que supressão de cada ponto percentual da alíquota exige um aumento mais que proporcional na base de incidência do conjunto de contribuições patronais. Ocorre que parte da compensação acontece por meio da própria contribuição patronal que, embora passe a ser recolhida sob uma alíquota inferior, incide sobre base mais elevada. A cada ponto percentual adicional de redução, portanto, não apenas a arrecadação patronal diminui frente à massa salarial original, mas também cai o percentual incidente sobre a massa adicional. Em outras palavras, a alíquota patronal perde gradativamente seu próprio potencial de compensação da desoneração, que deverá ser, cada vez mais, realizada por meio das demais alíquotas, mantidas fixas.

Em função disto, a evolução da massa salarial necessária para fazer frente à perda de arrecadação patronal se daria por meio de uma trajetória exponencial. Esta tendência pode ser observada também quando a necessidade de compensação é colocada em termos de vínculos formais adicionais para gerar a arrecadação suplementar necessária entre empresas e órgãos do poder público.¹⁶ Supondo que sejam mantidos fixos o rendimento médio e a proporção de vínculos por nível de alíquota de contribuição dos empregados (7,65%, 8,65%, 9,0% e 11,0%), a quantidade de vínculos adicionais necessários para cada grau de desoneração pode ser observada no Gráfico 1.

Gráfico 1

Quantidade de Vínculos Formais Necessários para Neutralizar o Impacto da Supressão de cada Ponto Percentual da Alíquota Previdenciária Patronal (Empresas em Geral, Órgãos do Poder Público e Instituições Financeiras)– 2006



Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar – Elaboração: SPS/MPS.

II.3.2. *Compensação por Meio da Massa Salarial para Desoneração Focalizada*

Para a desoneração focalizada em R\$ 100,00 por vínculo da contribuição patronal, sem que novas fontes de arrecadação fossem criadas, haveria uma necessidade de crescimento da massa de salários da ordem de 5,55%, para que a arrecadação não se alterasse. Caso a necessidade de compensação se

¹⁶ Tomando-se a quantidade de vínculos como proxy da quantidade de empregos formais. Cada trabalhador pode possuir mais de um vínculo.

desse apenas pelo crescimento dos vínculos formais, supondo mais uma vez que sejam mantidos fixos o rendimento médio e a proporção de vínculos por nível de alíquota de contribuição dos empregados, a quantidade média de novos vínculos necessários para tal magnitude de desoneração é da ordem de 971 mil.

Em se tratando da desoneração parcial focalizada sobre o primeiro salário mínimo de salário pago, para as três combinações de alíquotas utilizadas nas simulações anteriores, para que a arrecadação não se alterasse, a necessidade de crescimento da massa salarial se encontra na Tabela 7. Onde, também, se encontra o quanto seria preciso crescer apenas os vínculos formais, mantidos fixos o rendimento médio e a proporção de vínculos por nível de alíquota de contribuição dos empregados.

Tabela 7
Massa Salarial Adicional e Vínculos Formais Necessários para Neutralizar uma Desoneração Focalizada – 2006

| | Massa Salarial (R\$ de 2006) | Vínculos Médios | Varição (%) |
|---|------------------------------|-----------------|-------------|
| Situação Atual (2006) | 292.263.692.371,4 | 17.488.201 | - |
| Necessário para Neutralizar a Desoneração | | | |
| <i>Cenário I (Isenção para R\$ 100,00)</i> | 308.497.927.049,1 | 18.459.609 | 5,55% |
| <i>Cenário II (1º. SM: Patronal 15% e Empregados 4%)</i> | 321.524.857.103,8 | 19.239.103 | 10,01% |
| <i>Cenário III (1º. SM: Patronal 18% e Empregados 4%)</i> | 312.740.783.300,3 | 18.713.490 | 7,01% |
| <i>Cenário IV (1º. SM: Patronal 18% e Empregados 5%)</i> | 308.885.295.841,4 | 18.482.788 | 5,69% |

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar – Elaboração: Disoc-Ipea.

Deve-se ter em mente que as taxas de crescimento da massa salarial e do número de vínculos estimadas acima são expressivas e que dependerão de aumento substancial na quantidade de vínculos empregatícios formais e/ou de aumento da remuneração dos empregados formais. Ademais, ainda que tais volumes de massa salarial sejam atingidos, a defasagem temporal entre a redução da alíquota e a recuperação da arrecadação – em função do tempo de resposta das variáveis rendimento médio e/ou emprego formal - produzirá um aumento da necessidade de financiamento do RGPS no curto prazo. No médio prazo, mesmo que a arrecadação tenha retornado ao patamar original, a despesa previdenciária já terá alcançado nível muito superior ao atual – mesmo que se considere apenas o crescimento vegetativo do estoque de benefícios, sem que seja mensurado o aumento na despesa associado aos benefícios de risco concedidos aos novos segurados.

O confronto dos resultados obtidos com os registros da Relação Anual de informações Sociais (RAIS) evidencia que para se neutralizar os efeitos da desoneração apenas com os efeitos da própria medida sobre o emprego formal e/ou sobre o rendimento dos empregados celetistas há que se ter um desempenho em patamar semelhante ao que recentemente tem se observado. Desempenho esse bastante expressivo, mas cuja continuidade e/ou sustentabilidade nos próximos anos ainda é bastante questionável. Concretamente, os dados da RAIS, nos anos recentes, mostram crescimento da massa salarial anualizada de 11,96%, entre 2006 e 2005, e de 8,09% e 7,2%, para os dois anos imediatamente anteriores.¹⁷ Por sua vez, o Cadastro de Emprego e Desemprego (CAGED) tem registrado recordes sucessivos nos últimos anos, sendo que, em 2007, o saldo anual foi de 1,6 milhão de postos formais gerados.

Ora, embora significativa, a melhoria dos indicadores do mercado formal até aqui não foi suficiente para fazer frente ao incremento na despesa previdenciária e ainda não possibilitou a contenção da expansão da necessidade de financiamento do RGPS. Imaginar resultados do mercado de trabalho ainda muito superiores ao que se assiste pode parecer otimismo excessivo. Mas nunca é demais lembrar que há uma enorme quantidade de pessoas no mercado informal e que já há vários anos, o PIB nacional cresce com taxas aquém a de seu PIB potencial.

¹⁷ Tomando-se como referência os valores informados em dezembro de cada ano e atualizados pelo INPC a preços de dezembro de 2006.

III. ALGUMAS POSSÍVEIS CRÍTICAS À DESONERAÇÃO E À COMPENSAÇÃO POR MEIO DE NOVAS FONTES DE RECEITA

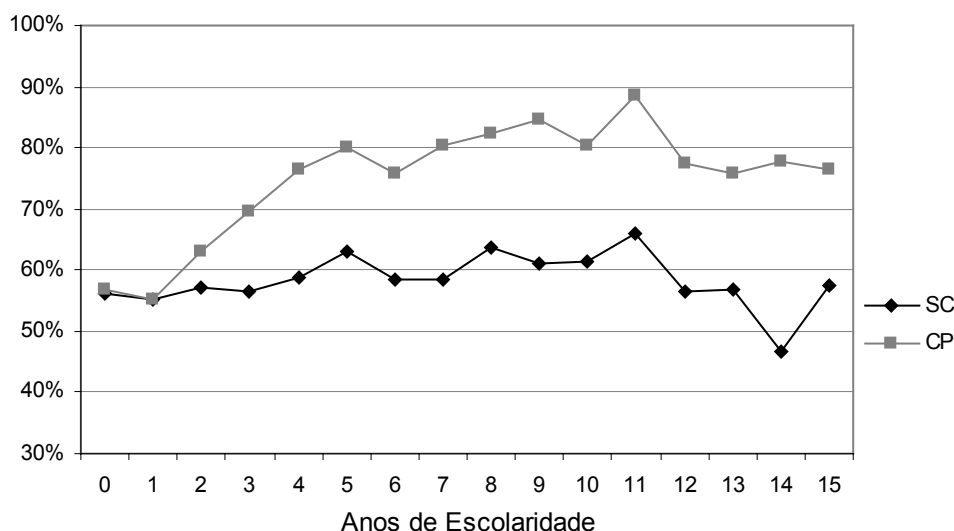
Na seção anterior foram apresentados os custos de curto prazo para diferentes propostas de desoneração e algumas possibilidades de compensação financeira para estas desonerações. Ora, não se desonera as empresas e/ou seus empregados das contribuições previdenciárias por altruísmo. Espera-se que com tais medidas, em maior ou menor grau, haja elevação no número de novos postos de trabalho formais. O objetivo da presente seção é levantar algumas das principais críticas feitas tanto as propostas de desoneração da folha de salários, cujo objetivo é a elevação da formalização da mão-de-obra, quanto a eventuais compensações destas por meio de novas fontes de receita. Tais críticas foram subdivididas em três grupos, apenas para facilitar a compreensão, pois se sabe de antemão que elas não se esgotam em tão reduzido número.

III.1. Mercado de Trabalho Segmentado

Uma das características dos salários pagos no mercado de trabalho brasileiro é que o dos ocupados do setor informal da economia (não contribuintes para a Previdência) são sistematicamente menores do que os dos trabalhadores do setor formal, mesmo quando controlada a escolaridade, principal fator observável da produtividade do trabalhador (cf. Gráfico 2). Na melhor das hipóteses (trabalhador por conta própria com 11 anos de escolaridade), o salário na informalidade chega a 90% do que é ganho pelos trabalhadores com carteira de trabalho assinada com mesma escolaridade. Para trabalhadores sem carteira, o padrão de remuneração é, em média, 40% inferior.

Gráfico 2

Rendimento dos ocupados entre 16 e 59 anos sem carteira (SC) e por conta própria (CP), não contribuintes para a Previdência, como proporção dos rendimentos dos trabalhadores com carteira, segundo anos de escolaridade – BRASIL 2005



Fonte: PNAD/2005 - Elaboração: SPS/MPS.

Controlando, além da escolaridade, outros atributos produtivos (idade – como *proxy* da experiência) e não produtivos (cor, gênero) dos trabalhadores, além de segmentos espaciais e setoriais, Barros et alli (2007: 17) encontraram rendimentos 40% inferiores para os trabalhadores sem carteira e por conta-própria em relação aos trabalhadores formalizados.

Ressalte-se que a diferença de salários entre os setores formal e informal do mercado de trabalho não é uma característica recente do mercado de trabalho brasileiro. Também não se pode dizer que as mudanças macroeconômicas ocorridas após os processos de abertura comercial e estabilização tenham piorado o quadro. Ao contrário, os diferenciais de remuneração recuaram entre 1992 e 1995, estabilizando-se a partir de então.

Exatamente por esse motivo, diversos analistas consideram a hipótese de segmentação entre os setores formal e informal do mercado de trabalho (FERNANDES, GREMAUD & NARITA, 2004: 10; BORDONARO, 2003: 16; VAZ, 2006; BARROS et alli, 2007; ULYSSEA, 2007), de maneira a formar, nas palavras de Nora Bordonaro, “dois mercados com regras próprias”.¹⁸

A hipótese de que a segmentação entre os mercados formal e informal no Brasil é forte traz elementos importantes para avaliar as expectativas de aumento da formalização no mercado de trabalho decorrente da redução das alíquotas de contribuição previdenciária.

O primeiro elemento está nas implicações trazidas pela segmentação para a mobilidade do trabalho – vista como um mecanismo que asseguraria a correção de qualquer desvio do mercado de trabalho em relação à situação de equilíbrio. Sabe-se que quanto mais segmentado é um mercado de trabalho, menor a mobilidade dos trabalhadores entre os segmentos. Em termos conceituais, “a perfeita segmentação significa perfeita imobilidade entre trabalhadores que pertencem a diferentes segmentos do mercado de trabalho” (JATOBÁ, 1988), com impactos evidentes na desigualdade da renda oriunda do trabalho.¹⁹

Aceita a hipótese de que temos, no Brasil, um nível relativamente alto de segmentação formal-informal no mercado de trabalho, dificilmente o trânsito da informalidade para a formalidade poderia ser descrito como uma “opção” do trabalhador (e, eventualmente, do empregador) em função da carga previdenciária (como sugerem os trabalhos de NERI (2003), FERNANDES et alli (2004) e ULYSSEA & REIS (2006)) – razão pela qual seria improvável esperar grandes impactos das reduções das alíquotas patronais para a Previdência social nas taxas de formalização.

Um segundo elemento pode ser descrito da seguinte maneira: se a informalidade é antes resultado de um mercado segmentado que de opções supostamente racionais dos agentes, parece justo pensar que incentivos à formalização dos pequenos empreendimentos informais (por meio de incentivos fiscais, apoio creditício, investimentos em qualificação gerencial, entre outros) teriam maior efeito sobre as taxas de formalidade no mercado de trabalho do que reduções nas alíquotas que atingissem toda a economia (inclusive seu núcleo estruturado).

Ocorre que, no Brasil, ao menos parte desses incentivos aos pequenos empreendimentos vêm recebendo forte ênfase por parte do Estado (incluindo incentivos fiscais – com o SIMPLES, por exemplo; e também apoio creditício – hoje, extremamente mais elevado do que o existente há uma década). Assim, um corte na alíquota previdenciária patronal não afetará diretamente a vida dos pequenos e frágeis empreendimentos que estão nas franjas da formalidade – já que a formalização desses se dará, antes, pela via do modelo tributário simplificado vigente no País. Em outras palavras, parece haver evidência relativamente robusta para lançar dúvidas sobre a hipótese

¹⁸ Outra hipótese seria a da auto-seleção dos trabalhadores mais produtivos pelo setor formal da economia. Como a produtividade também é determinada por fatores não observáveis, a comparação dos salários entre os dois “segmentos” não captaria esse diferencial de produtividade. No que importa para o argumento aqui desenvolvido, essa hipótese é próxima à hipótese de forte segmentação formal-informal do mercado de trabalho brasileiro: o trânsito entre a informalidade e a formalidade não teria maior fluidez.

¹⁹ Embora a desigualdade dos rendimentos do trabalho tenha caído de maneira consistente nos últimos 10 anos – e, com isso, contribuindo para a queda da desigualdade do rendimento per capita, ULYSSEA (2007) e BARROS et alli (2007) afirmam que a segmentação formal-informal não cedeu ao longo do período: ao contrário, os diferenciais de renda entre trabalhadores dos segmentos formal e informal do mercado de trabalho aumentou entre 1995 e 2005.

de que a redução da alíquota previdenciária terá impactos fortes sobre a taxa de formalidade do mercado de trabalho.

III.2. Ampliação do Leque de Financiamento da Previdência e Elevação da Regressividade

A compensação financeira da desoneração previdenciária pode ser feita, além das duas formas mencionadas na seção anterior, ainda no curto prazo, por meio de outras fontes de receita. Como outras fontes de receita para a previdência, pode-se citar: a) um tributo sobre valor agregado; b) tributo sobre faturamento, ou; c) tributo sobre movimentação financeira.

Desde dezembro de 1996, com a publicação da Lei nº 9.317 que instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), as empresas que se enquadram nas diversas regras da Lei passam a poder recolher sua contribuição patronal à Previdência Social, juntamente com diversas outras contribuições e impostos, como um percentual de seu faturamento.

Quanto ao uso de uma taxa sobre movimentação financeira como mais uma fonte de receita para a Previdência Social, vale citar que parte dos 0,38% que eram cobrados pela extinta CPMF era destinada a Previdência.

De fato, a novidade seria transferir um percentual da arrecadação de um eventual tributo sobre valor agregado para o financiamento da Previdência. A compensação da desoneração previdenciária por meio de novas fontes de receita teria como característica positiva a ampliação do leque de financiamento da Previdência. Por outro lado, SILVEIRA (2008) aponta que a regressividade dos impostos indiretos – contribuições sociais e imposto sobre o consumo – poderia implicar em efeitos distributivos negativos ao se migrar das contribuições previdenciárias – de caráter neutro – para essas fontes de financiamento.

III.3. Incentivos Contrários de Desonerações Focalizadas

Entende-se que há duas vantagens claras nas propostas de desoneração focalizada das contribuições previdenciárias. A primeira delas é que seu custo, em termos de renúncia fiscal, é substancialmente inferior ao das propostas de desoneração linear. A outra é que se estará privilegiando os trabalhadores menos qualificados, que auferem rendimentos mais baixos por duas vias: i) elevação de seus salários pela redução da cobrança da contribuição previdenciária; e, ii) aumento esperado de contratação e formalização da mão-de-obra de baixa qualificação.

No entanto, há críticas que podem ser feitas a tal tipo de desoneração. Desoneração focalizada sobre o primeiro salário-mínimo ou sobre os primeiros R\$ 100,00 podem gerar, como incentivo inverso, subnotificação de salários. De forma clara, teme-se que o empregado seja contratado com um salário registrado na carteira de trabalho, mas recebe outro (maior).

Outra crítica feita é que desonerações focalizadas no primeiro salário-mínimo ou nos primeiros R\$100,00 de salários dos trabalhadores podem gerar incentivos para setores trabalho-intensivo. Os quais, no geral, possuem grande parte de sua mão-de-obra formada por trabalhadores de baixa qualificação, que por consequência, recebem baixos salários. Teme-se que haja um movimento, ainda que restrito, de avanço de atividades que gerem pouco valor agregado.

CONCLUSÕES

A defesa da desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, no Brasil, seguiu três linhas principais, todas elas, baseadas na suposta “crise do mercado de trabalho formal”

dos anos 90. Primeiramente, tratou-se de buscar uma fonte alternativa de financiamento para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, já que sua base tributária tradicional (o mercado de trabalho formal) estaria passando por um processo (por alguns visto como irreversível) de erosão. Associada a essa primeira linha, surgiu o argumento de que a fonte de financiamento do RGPS precisaria ser mais “justa e equânime”, na medida em que o financiamento via folha de pagamento penalizaria os setores intensivos em mão de obra. Finalmente, foi defendido o argumento de que o problema de formalidade no mercado de trabalho brasileiro decorria, fundamentalmente, da tributação previdenciária sobre a folha de pagamentos.

As duas primeiras linhas de defesa da desoneração sustentaram, assim, a necessidade de compensação pela diminuição da tributação sobre a folha de pagamento – enquanto, para a terceira, a desoneração, por si mesma, poderia trazer efeitos benéficos para o mercado de trabalho, via aumento da formalidade.

Essas três linhas de defesa da desoneração, entretanto, basearam-se em um fenômeno (a queda da formalidade) que, na verdade, não ocorreu em todo o Brasil – ao contrário, marcou fundamentalmente as Regiões Metropolitanas brasileiras, mas foi compensado por um aumento na formalidade do mercado de trabalho não-metropolitano.

Por sua vez, a literatura que trata dos impactos da desoneração sobre os níveis de formalidade, de rendimentos, desigualdade e arrecadação é controversa. Baseada em diferentes metodologias, tais estudos sugerem que o impacto da desoneração provavelmente se daria sobre os rendimentos (FERNANDES & MENEZES-FILHO, 2002; NICKEL, 1997; GRUBER, 1997); ou sobre os níveis de formalidade (ULYSSEA & REIS, 2006); ou sobre o emprego formal, mas em níveis bastante baixos (FERNANDES, GREMAUD & NARITA, 2004). Praticamente toda a literatura sugere a existência de perdas de arrecadação (exceto FERNANDES, GREMAUD & NARITA, para a hipótese de redução da carga tributária, que mantém a arrecadação total do setor público no mesmo patamar, no longo prazo).

A desoneração de cada ponto percentual da contribuição patronal da folha de pagamentos provocaria perda de arrecadação estimada, *ceteris paribus*, em R\$ 3,1 bilhões (em valores médios de 2006). Os ensaios de desoneração focalizada (desoneração total sobre os primeiros R\$ 100 dos rendimentos de cada trabalhador; desoneração parcial do primeiro salário mínimo) revelaram que medidas dessa natureza permitiriam maior progressividade da contribuição previdenciária e seriam menos custosas, em termos fiscais.

O estudo também avaliou qual o aumento da massa salarial (isso é, aumento de formalidade, dos rendimentos no mercado de trabalho formal, ou uma combinação entre ambos) seria necessário para compensar a desoneração da folha de pagamento sem que fosse necessário realizar compensação por meio de outros tributos. No exercício de desoneração linear da contribuição patronal, observou-se a necessidade de crescimento exponencial da massa salarial para crescentes cortes da contribuição patronal (em pontos percentuais). Assim, caso a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos caísse dos atuais 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de crescimento da massa salarial da ordem de, respectivamente, 21,5%, 54,0% e 108,4% para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo.

No que diz respeito aos impactos distributivos da Previdência Social (aqui investigados com base na POF/IBGE-2003), as contribuições previdenciárias revelaram-se levemente progressivas: entre os 30% mais pobres, a participação das contribuições situa-se entre 1% e 2%, chegando, entre os que ocupam entre o 7º e o 9º décimo da renda *per capita*, a ficar entre 3,3% e 3,7%. Registre-se, entretanto, que a menor participação das contribuições na renda dos mais pobres coincide com a

menor filiação à previdência social, o que implica desproteção social, exceto nos casos dos segurados especiais.

Por sua vez, os gastos com aposentadorias e pensões apresentam comportamento pouco claro em termos distributivos, podendo ser compreendida como levemente progressiva (entre os 40% mais pobres, a renda de aposentadorias e pensões corresponde a 15,5% da renda *per capita*, contra 12,2% no caso dos 20% mais ricos). Por outro lado, contribuições como o PIS e a COFINS, que também são fontes de financiamento da seguridade social, possuem caráter regressivo. Trata-se de um dado importante para a avaliação da hipótese de desoneração com compensação via tributos dessa natureza.

A concessão de aposentadorias e pensões do RGPS permite uma queda relativa do índice de Gini de 5,0%, enquanto as contribuições previdenciárias têm efeito distributivo quase neutro. Essa informação é importante, à medida que sugere que eventuais modificações na incidência das contribuições previdenciárias têm espaço para ir à direção de uma maior progressividade. Finalmente, o presente trabalho examina algumas possíveis críticas tanto à desoneração (e sua relação com a formalização do mercado de trabalho) quanto à compensação da desoneração por meio de tributos gerais.

Assim, um primeiro ponto destacado é o de que o mercado de trabalho brasileiro apresenta claros sinais de segmentação formal-informal, indicando que o trânsito entre a informalidade e a formalidade não é tão simples quanto sugere parte da literatura brasileira sobre o tema. Dado que o próprio significado de segmentação implica mobilidade restrita entre os trabalhadores que pertencem a diferentes segmentos do mercado de trabalho, seria de se prever impactos limitados da redução das alíquotas patronais para a previdência social sobre as taxas de formalização.

Por sua vez, a compensação financeira da desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento por meio de outros tributos (incidentes sobre o faturamento, a movimentação financeira ou o valor agregado) ampliaria o leque de financiamento da previdência social – mas provavelmente levaria a um aumento da regressividade da previdência social.

As desonerações focalizadas trazem algumas vantagens claras. De uma parte, por efeitos positivos em termos distributivos ao tornar mais progressivas o perfil de incidência da contribuição e possibilitar incrementos na renda – bem como no nível de contratação – dos trabalhadores de menor rendimento e qualificação. Em segundo lugar, resultam em custos fiscais menores, podendo, inclusive, ser compensado pelo desempenho que o mercado de trabalho vem apresentando. Ademais, tem caráter semelhante ao das medidas de inclusão previdenciária ao diminuir os custos da formalização para as empresas intensivas em mão-de-obra de menor remuneração. E, por essa mesma razão, pode ter efeitos indesejáveis, como a subnotificação de salários ou o incentivo para que as firmas alterem a composição dos seus fatores de produção, tendendo a tornar-se mão-de-obra intensivas.

BIBLIOGRAFIA:

BARROS, Ricardo P., Samuel FRANCO e Rosane MENDONÇA. “Discriminação e Segmentação no Mercado de Trabalho e Desigualdade de Renda no Brasil”. *Textos para Discussão* n°. 1288. IPEA, julho de 2007.

BORDONARO, Nora Garro. “La Seguridad Social y el Mercado Laboral en América”. *Revista Seguridad Social* n° 240. México, janeiro-fevereiro de 2003.

- CARDOSO, José C. “Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro e os Limites do seu Sistema Público de Emprego”. *Textos para Discussão* nº 751. IPEA, 2000.
- DONADON, João. A Desoneração da Folha de Pagamento Embutida da Reforma Fiscal. Mimeo.
- FERNANDES, Reynaldo & Naércio MENEZES-Filho. “Impactos dos Encargos Trabalhistas sobre o Setor Informal da Economia”. In: Chahad & e Fernandes (orgs). *O Mercado de Trabalho no Brasil: políticas, resultados, desafios*. São Paulo/Brasília: FIPE/MTE, 2002.
- FERNANDES, Reynaldo, Amaury P. GREMAUD e Renata Del Tedesco NARITA. “Estrutura Tributária e Formalização da Economia: simulando diferentes alternativas para o Brasil”. *Texto para Discussão* nº 4. ESAF, junho de 2004.
- GRUBER, Jonathan. “The Incidence of Payroll Taxation: evidence from Chile”. *Journal of Labor Economics*, vol. 15, nº 3, p. S72-S101, 1997.
- JATOBÁ, Jorge. “Latin America’s Labour Market Research: a state of the art”. *Discussion Papers* n. 9. International Institute for Labour Studies/ILO, 1988.
- NERI, Marcelo. “Direitos Trabalhistas, Encargos e Informalidade”. *Conjuntura Econômica*. FGV, setembro de 2000.
- _____. 40 milhões de trabalhadores sem previdência social. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, junho de 2001.
- _____. *Cobertura Previdenciária: diagnóstico e propostas*. Coleção Previdência Social, vol. 18. Brasília, MPS: 2003.
- _____. “Informalidade”. *Ensaio Econômicos – EPGE*, nº 635. FGV, dezembro de 2006.
- NEVES, Leonardo, Luis Henrique PAIVA e Marcos Maia ANTUNES. “Comportamento do PIB e Geração de Empregos no Brasil: uma análise para os anos recentes”. *Conjuntura Social*, vol. 11, nº 2. MPS, 2000.
- NICKELL, Stephen J. “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, nº 3, 1997.
- OECD. *The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD, 1994a.
- OECD. *The OECD Jobs Study – Evidence and Explanations*. Paris: OECD, 1994b.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Tributação, Previdência e Assistência Sociais e Políticas Públicas: impactos distributivos*. Tese de Doutorado em Economia Aplicada. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2008.
- SUMMERS, L. H. Some Simple Economics of Mandated Benefits. *American Economic Review*, Vol. 79, p. 177-183, 1989.
- ULYSSEA, Gabriel & Maurício C. REIS. “Imposto sobre Trabalho e seu Impacto nos Setores Formal e Informal”. *Textos para Discussão* nº 1218. Rio de Janeiro: IPEA, setembro de 2006.

ULYSSEA, Gabriel. “Segmentação no Mercado de Trabalho e Desigualdade de Rendimentos no Brasil: uma análise empírica”. *Textos para Discussão n° 1261*. Rio de Janeiro: IPEA, fevereiro de 2007.

VAZ, F. M. *Mudanças Estruturais e Mobilidade Ocupacional no Mercado de Trabalho Metropolitano no Período 1982-2002*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. (Dissertação de Mestrado em Economia - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação).