ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Werneck, Rogério L. F.

Working Paper

Abertura, competitividade e desoneração fiscal

Texto para discussão, No. 603

Provided in Cooperation with:
Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Suggested Citation: Werneck, Rogério L. F. (2012) : Abertura, competitividade e desoneração fiscal, Texto para discussão, No. 603, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/176086

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

No. 603

Abertura, competitividade e desoneração fiscal

Rogério L.F.Werneck

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
www.econ.puc-rio.br

Departamento de Economia
PUC-Rio

TEXTO PARA DISCUSSÃO
N^{O} 603

ABERTURA, COMPETITIVIDADE E DESONERAÇÃO FISCAL[1]

Rogério L F Werneck
rwerneck@econ.puc-rio.br

Agosto 2012

[1] Artigo a ser publicado em Edmar Bacha e Monica Baumgarten de Bolle (orgs.), *O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em Debate*. O autor agradece os comentários de Edmar Bacha, Marcelo Abreu e Victoria Werneck.

Sumário

Tendo em vista o padrão de comércio da economia brasileira, o aumento paulatino da participação de bens importados na oferta de produtos industriais no País é simples e inexorável decorrência lógica do processo de abertura. Mas a resistência política a esse aumento de participação das importações vem sendo exacerbada pela perda de competitividade da indústria de transformação que, só muito recentemente, deixou de ser associada exclusivamente ao câmbio.

Passou agora a ser percebido com mais clareza que o aumento persistente do Custo Brasil – decorrente, em boa parte, da elevação sem fim da carga tributária e das deficiências dos três níveis de governo no desempenho das funções que lhes cabem – vem tendo papel crucial na perda de competitividade. E certamente foi um grande avanço que, afinal, o governo tenha entendido que algum esforço de desoneração fiscal se tornara imprescindível. O que é lamentável é que as medidas de desoneração para fazer face à perda de competitividade da indústria tenham sido tão mal concebidas.

Sem condições de conciliar seu projeto político com um programa de redução horizontal, efetiva e substancial da carga tributária, o governo vem manipulando uma política espalhafatosa e pouco transparente de desoneração da folha que, em meio a muita poeira, pouco desonera. Em vez de simples redução da alíquota de contribuição patronal, o que vem sendo oferecido é uma injustificável mudança de base fiscal. Contribuição paga sobre faturamento e não mais sobre a folha de pagamento, com alguma desoneração embutida na troca, e alíquotas fixadas setor a setor, na medida da estridência do protesto de cada um. Arranjo peculiar e primitivo que pode transformar o sistema tributário nacional numa colcha de retalhos ainda mais caótica do que já é.

1. ABERTURA E PADRÃO DE COMÉRCIO

Em 2000, o Brasil virou o século com exportações anuais de US$ 55 bilhões. Em 2011, o total das exportações chegou a US$ 256 bilhões. Frustrando devaneios mercantilistas de quem esperava que tal expansão pudesse ocorrer sem aumento equivalente de importações, o valor total dos bens importados pelo País seguiu de perto o dos exportados. As importações, que não chegavam a US$ 56 bilhões em 2000, alcançaram US$ 226 bilhões em 2011.

Comparando-se tais cifras com as estimativas do PIB brasileiro em dólares, calculadas pelo Banco Central, verifica-se que as exportações passaram de 8,54% do PIB, em 2000, a 10,34% do PIB, em 2011. E que as importações evoluíram de 8,66% do PIB, em 2000, para 9,14% do PIB em 2011. Tendo em conta possíveis distorções advindas da evolução da taxa de câmbio e de mudanças nos termos de troca, tais coeficientes podem ser recalculados com base nos índices de quantum da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex). A preços constantes, as exportações passaram de 8,16% do PIB, em 2000, a 10,66% do PIB, em 2011, enquanto as importações aumentaram de 7,94% do PIB para 12,16% do PIB, no mesmo período. O que tais indicadores mostram é uma economia ainda muito fechada, pouco integrada à economia mundial.

É importante entender como vem ocorrendo a abertura pelo lado das importações. A maior parte do PIB corresponde à produção de serviços, em grande medida não passíveis de comercialização internacional. O comércio exterior de bens envolve produtos agropecuários, florestais, minerais (inclusive petróleo) e industriais. É mais do que sabido que, nas últimas décadas, comparado com outros países, o Brasil se tornou um produtor especialmente eficiente de mercadorias agropecuárias, florestais e minerais. E está prestes a se tornar grande exportador de petróleo.

É natural, portanto, que, à medida que as exportações se expandam mais rapidamente que o PIB e que as importações acompanhem tal expansão, a demanda de importações esteja concentrada em produtos industriais. Não é surpreendente que o processo de abertura envolva aumento paulatino da participação de bens importados na oferta de produtos industriais no País. É o que mostram dados levantados pela Funcex e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI): a penetração de importações no consumo de bens produzidos pela indústria de transformação, calculada a preços constantes, aumentou de 11,6%, em 2000, para 20,7%, em 2011. A preços correntes, o aumento foi bem menos expressivo: de 17% em 2000 para 18,5% em 2011.

Ao contrário do que vem sendo propalado, essa maior penetração de produtos importados não deve ser vista como evidência de desindustrialização. Na verdade, tem sido fator de fortalecimento e aumento de eficiência da produção industrial brasileira. Em larga medida, decorre da possibilidade de escolha de supridores de insumos em bases mundiais, com que as empresas passaram a contar, ao longo das cadeias produtivas. A participação do valor dos insumos importados no total de insumos utilizados pela indústria de transformação, calculada a preços correntes, pela Funcex e pela CNI, aumentou de 20%, em 2000, para 22,4%, em 2011.

Recentemente, contudo, interesses contrariados pela abertura conseguiram, afinal, que a mão pesada do Estado passasse a ser usada para tentar reverter o aumento da penetração de produtos importados na indústria. Vem sendo brandida, com indignação, a ocorrência de déficits crescentes na “balança comercial setorial” de vários segmentos industriais. A presunção parece ser a de que, no comércio exterior do País, não deve haver setores “deficitários”.

Essa visão primitiva, ao arrepio de tudo o que se aprendeu sobre a lógica do comércio internacional nos últimos 250 anos, vem sendo externada pelo próprio ministro da Fazenda. Para detectar quais setores precisam de barreiras à importação “basta olhar a balança comercial”, ensina Guido Mantega. “Com déficit crescente na balança”, não

há dúvida: “o setor tem de estar sob ataque”.[2] É isso que vem inspirando medidas protecionistas indefensáveis como o colossal aumento de IPI sobre automóveis importados, a exigência de conteúdo local mínimo na produção de um número crescente de produtos, elevações *ad hoc* de tarifas de importação e a concessão de margens de preferência de 25% para compras governamentais de produtos nacionais.

2. CHOQUE DE REALIDADE

A resistência política à abertura comercial poderia ser bem menor que tem sido, não fosse a dificuldade que vem enfrentando a indústria para absorver o choque de realidade a que vem sendo submetida, diante da real extensão de sua perda de competitividade. É claro que uma taxa de câmbio mais depreciada ajudaria. O problema, contudo, é que, ao longo dos anos, a indústria se habituou a desprezar outros fatores cruciais que vinham erodindo sua competitividade.

Não é de hoje que boa parte da indústria vem apostando na ideia de que tudo, ou quase tudo, poderia ser resolvido pelo lado do câmbio. Mesmo que não voltassem os “bons tempos” de uma taxa de câmbio típica de economia com séria restrição externa, o governo, se devidamente pressionado, poderia perfeitamente assegurar câmbio bem mais depreciado. Viável era. Ou, pelo menos, era essa a fantasia. E, enquanto insistia em falar grosso contra a política cambial, grande parte da indústria se permitia falar bem mais fino contra o crescimento descontrolado de gastos correntes do governo, a carência de investimentos públicos e a elevação sem fim da carga tributária.

Só agora a indústria começa a se dar conta das dificuldades de manter a competitividade em uma economia cada vez mais sobretaxada, em que os três níveis de governo, nem de longe, conseguem desempenhar como deveriam as funções que lhes cabem na oferta de serviços públicos e na expansão da infraestrutura. No setor de serviços, o aumento persistente de Custo Brasil tem sido repassado aos preços sem

[2] “Brasil vai aumentar defesa comercial”, *Folha de S. Paulo*, 18 de dezembro de 2011.

maiores dificuldades. Na indústria, contudo, exposta à concorrência externa, o aumento de Custo Brasil vem, pouco a pouco, estrangulando a competitividade.

Dissipada a miragem da depreciação cambial fácil, parte da indústria agora se agarra à triste bandeira da escalada protecionista. O que, para o País, seria colossal retrocesso. As dificuldades da indústria têm de ser superadas sem que a economia se torne ainda mais fechada do que já é. E, para isso, claro, vai ser preciso bem mais do que aspersões periódicas de paliativos.

Para viabilizar esforço de mais fôlego e menos imediatista nessa linha, é fundamental que a indústria mude o discurso e, pelo menos, passe a bater nas teclas certas. Em vez de protestar contra a apreciação cambial e clamar por proteção, melhor fariam os industriais se insistissem em martelar o governo com o alívio da carga tributária e a redução do Custo Brasil. É lamentável que empresários que estão sempre prontos a vociferar contra o câmbio se mostrem tão complacentes com a expansão de gastos de custeio do governo, quando bem sabem que a contrapartida desse descontrole de dispêndio tem sido a necessidade de aumento de carga tributária que parece não ter fim.

3. A ASFIXIA ANUNCIADA

Nos últimos 20 anos, a carga tributária da economia brasileira foi multiplicada por 1,5. Passou de 24% para 36% do PIB. Um aumento de nada menos que 12 pontos percentuais do PIB. Não há hoje no mundo outra economia emergente relevante com carga tributária tão alta quanto a do Brasil. E o pior é que continua a aumentar. Só em 2011, o salto foi da ordem de 1,5% do PIB.

É fantasioso esperar que a sobrecarga fiscal adicional, que a cada ano recai sobre o sistema produtivo, possa ser acomodada por um câmbio sempre suficientemente depreciado para manter as exportações rentáveis e a indústria confortavelmente protegida contra importações competitivas.

A advertência de que a elevação sem fim da carga tributária vai acabar sufocando o crescimento econômico do País vem sendo repetida há muitos anos. E, no entanto, a indústria tem reagido a esse prognóstico com a fleuma de quem toma conhecimento de que o sol está em inexorável processo de esfriamento. A percepção típica tem sido a de que a advertência aponta para um problema importante a ser enfrentado no futuro distante, quando, de fato, passar a merecer atenção.

A má notícia, para quem tinha tal percepção do problema, é que tudo indica que o futuro chegou. A elevação sem fim da carga tributária está, afinal, sufocando o crescimento da economia brasileira. Não da economia como um todo. Por enquanto, o que vem sendo claramente sufocado é o dinamismo de boa parte da indústria de transformação. Ainda que de forma um tanto canhestra, o próprio governo, afinal, parece ter-se dado conta disso.

Os sucessivos pacotes de desoneração fiscal anunciados desde meados de 2011 são a melhor evidência de que o governo percebeu que muitos segmentos da indústria já não têm mais condições de arcar com a parte que lhes cabe na carga tributária que vem sendo imposta à economia. O agronegócio, a mineração e a extração de petróleo continuam tendo perspectivas promissoras. E, apesar de toda a voracidade da extração fiscal, a produção de serviços, resguardada da concorrência externa, vem conseguindo manter o crescimento. Parte da indústria, contudo, exposta à concorrência das importações, vem perdendo competitividade a olhos vistos, depauperada pela tributação exagerada e pelo Custo Brasil despropositado.

O problema é que o governo mostra-se despreparado para lidar com os desafios de uma agenda de redução efetiva e substancial da carga tributária. Porque, simplesmente, não contava com isso. Muito pelo contrário, vinha apostando todas as fichas na possibilidade de manter a arrecadação crescendo bem acima do crescimento do PIB, para que o gasto público pudesse continuar em rápida expansão, em consonância com seu projeto político.

4. DESONERAÇÃO COM COMPENSAÇÃO DE PERDA DE ARRECADAÇÃO

Na reunião do Conselho Político de 24 de março de 2011, com a presença de 17 partidos da base aliada, a presidente Dilma Rousseff anunciou que o governo decidira optar por uma reforma tributária fatiada, "mais fácil de discutir e de aprovar".[3] Dias depois, foi noticiado que o fatiamento seguiria quatro linhas de menor resistência: aceleração da devolução dos créditos de PIS/Cofins, elevação dos limites de enquadramento no Simples (uma promessa de campanha da presidente Dilma Rousseff), alteração pontual da legislação do ICMS para minimizar os efeitos da guerra fiscal e desoneração da folha de pagamento das empresas.

A preocupação do governo com a redução da carga tributária que recai sobre a folha, encarece a mão de obra e desestimula o emprego é perfeitamente compreensível. Na esteira da perda de competitividade de muitos segmentos da indústria, tem sido cobrado do governo providências que possam redundar em desoneração substancial da folha. As queixas têm fundamento. A grande questão é como viabilizar a desoneração.

Se a ideia era desonerar a folha de pagamentos das empresas, bastaria um programa horizontal e transparente de diminuição paulatina da alíquota de contribuição patronal que configurasse redução inequívoca da carga tributária. O ideal, claro, seria uma desoneração proveniente da contenção de gastos ou, simplesmente, da folga orçamentária que adviesse do bom desempenho da arrecadação. Mas, desde que começou a externar suas preocupações com o problema, o governo deixou muito claro que a desoneração que tinha em vista não estaria fundada na ideia de redução, ou mesmo de contenção, da carga tributária. Exigiria compensação de perda de receita, com aumento da arrecadação de outros tributos ou introdução de novas formas de tributação. Algo mais teria de ser onerado para que a folha fosse desonerada.

[3] Ver "Com partidos, Dilma anuncia reforma tributária 'fracionada'", *O Estado de S. Paulo*, 25 de março de 2011.

A receita proveniente da cobrança de contribuições sobre a folha de pagamento das empresas tem sido a principal fonte de financiamento dos gastos previdenciários na maior parte dos países. Nas economias avançadas, de países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a receita de contribuições previdenciárias corresponde, em média, a cerca de um quarto da arrecadação tributária total.[4] As alíquotas totais de contribuição, incluindo todos os programas previdenciários, variam bastante de país para país, mas são em geral bastante expressivas. O financiamento da previdência social com recursos provenientes da cobrança de encargos sobre a folha de pagamentos configura, assim, um arranjo clássico, adotado não só no Brasil como também em muitos outros países. É bom, portanto, ter em conta argumentos que embasam a lógica desse arranjo tão disseminado. Seus méritos não podem ser sumariamente descartados. Têm de ser devidamente levados em consideração ao se avaliar qualquer proposta de reforma.

Para se entender a prevalência desse arranjo em tantos países, é preciso remontar à própria origem da previdência social, que surge na Alemanha no final do século XIX e, gradualmente, se dissemina pelo resto do mundo, como sistema de seguro social, com benefícios custeados por contribuições compulsórias feitas por trabalhadores e empresas. É bem verdade que, em muitos países, com o passar do tempo, a conotação de seguro se perdeu. E o sistema evoluiu para um regime de repartição simples baseado num grande pacto de transferência de renda, que se renova ao longo do tempo, em que trabalhadores ativos concordam em sustentar inativos, certos de que virão a ser sustentados assim no futuro, quando afinal se tornarem, eles próprios, inativos.

A manutenção da previdência como sistema fechado, separado do resto do orçamento, permite que os trabalhadores percebam os benefícios previdenciários como direito legítimo, adquirido ao longo de anos de contribuição, e não como simples benesse que lhes foi conferida pelo Estado. Em princípio, o sistema fechado também induziria à moderação e cercearia o espaço para políticas inconsequentes, na medida em que proporcionaria percepção mais clara de que a concessão de benefícios mais generosos

[4] Ver OCDE (2010).

deve necessariamente exigir contribuições mais vultosas, que oneram a folha e o emprego. Em contrapartida, o sistema fechado estaria protegido contra cortes arbitrários de benefícios em situações de aperto orçamentário.

Mas, por convincentes que possam ser, tais argumentos não têm impedido que a lógica do financiamento da previdência social com a receita proveniente da cobrança de encargos sobre a folha de pagamento seja contestada. Os que advogam adoção, parcial ou integral, de outras formas de financiamento do sistema previdenciário apontam para as supostas mazelas do arranjo clássico: o caráter regressivo da contribuição sobre folha de pagamento, quando vista como tributo, a indução à informalidade, o desincentivo ao emprego e a perda de competitividade que adviria do encarecimento da mão de obra.[5]

É interessante assinalar que o agravamento da crise econômica na Europa vem estimulando a defesa da desoneração da folha de pagamentos como medida capaz de produzir efeitos similares aos que poderiam advir de uma desvalorização cambial. A ideia é que, impossibilitados de recorrer a um ajuste na taxa de câmbio, para lidar com as sérias dificuldades econômicas que vêm enfrentando, países como Grécia, Portugal e Espanha deveriam considerar a possibilidade de recorrer a mudança drástica no financiamento da previdência social, com diminuição de encargos sobre a folha e aumento do imposto sobre valor adicionado.

> Em contraste com encargos sobre a folha, que incidem sobre a renda do trabalho, o imposto sobre valor adicionado incide sobre o consumo. Isso tem duas vantagens: promove o emprego formal e estimula a poupança privada. Em países como Grécia, Portugal e Espanha, isso mataria três coelhos como uma cajadada só, ajudando a reduzir o desemprego, a informalidade no mercado de trabalho e o déficit em conta corrente. Ademais, o fato de que o imposto sobre valor adicionado incide sobre consumo final e não sobre investimento e exportações (compras de bens de capital geram créditos fiscais e exportações são isentas) faz com que a

[5] Críticas ao financiamento da previdência com a cobrança de encargos sobre folha de pagamentos têm sido feitas em diversos países. Não só no Brasil. Na Austrália, por exemplo, as autoridades fazendárias de um governo provincial viram-se obrigadas a publicar defesa candente da cobrança de encargos sobre a folha, tão intensas se mostraram tais críticas. Ver New South Wales Treasury (1999).

> substituição dos encargos sobre a folha pelo imposto sobre valor adicionado aumente a competitividade da economia. Funciona como uma desvalorização, mas sem repasse inflacionário aos preços internos ou efeitos deletérios sobre os balanços patrimoniais.[6]

Tal proposta, rotulada de "desvalorização fiscal", parece inspirada em preocupações similares às que, no Brasil, vem mobilizando o governo com a questão da desoneração da folha. E, em princípio, poderia até ser factível, não fossem já tão altos os níveis de extração fiscal sobre o valor adicionado que hoje se praticam nas três esferas da Federação. O problema é que, dadas as dificuldades de elevar ainda mais a tributação do valor adicionado no País, o governo se tem mostrado propenso a recorrer a formas bem menos defensáveis de tributação para desonerar a folha.

É preciso ter em mente a complexa realidade da tributação indireta no Brasil para se avaliar com clareza a viabilidade de se substituir, por tributação mais pesada do valor adicionado, parcela substancial do ônus da contribuição patronal que hoje recai sobre a folha de pagamentos: cerca de R$ 82 bilhões em 2010. A presunção de que haveria amplo espaço para essa substituição parece claramente infundada.

No atual quadro de sobretaxação superposta do valor adicionado pelos três níveis de governo, simplesmente não há espaço para que parte substancial da carga que hoje recai sobre a folha passe a incidir sobre bens e serviços. É importante ter clareza sobre a ordem de magnitude da alíquota implícita envolvida. Partindo-se da presunção de que a tributação do valor adicionado deve recair sobre o consumo agregado e de que apenas cerca de 70% do consumo é, de fato, tributável, constata-se que a extração superposta advinda da cobrança de tributos indiretos no País (IPI, Cofins, PIS, CIDE, ICMS e ISS) vem implicando uma alíquota combinada implícita de taxação do valor adicionado da ordem de 34%. Já absurdamente alta. Muito acima de qualquer parâmetro razoável de tributação de valor adicionado. O que significa que mesmo a perda de receita decorrente de uma redução parcial, mas significativa, da contribuição patronal seria dificilmente acomodável na tributação do valor adicionado. Para

[6] Cavallo e Cottani (2010b). Ver também Cavallo e Cottani (2010a).

compensar a eliminação integral da contribuição patronal, tal alíquota implícita teria de ser elevada para cerca de 40%. Uma sobretaxa da ordem de seis pontos percentuais.

5. O RETROCESSO ESCAPISTA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE FATURAMENTO

No primeiro semestre de 2011, em meio ao debate sobre a desoneração da folha, ficou claro que, em face das dificuldades de equacionar de forma aceitável a compensação de perda de receita, com elevação da tributação do valor adicionado, o governo poderia ficar tentado a apelar para soluções escapistas. O que se temia é que o governo partisse para a recriação de tributos em cascata de incidência difusa, sobre faturamento ou movimentação financeira. A verdade é que, por mais primitivas que sejam, tais formas de tributação continuam parecendo atraentes aos que se fascinam com sua "produtividade", tendo em conta a farta arrecadação que podem gerar com alíquotas nominais diminutas. Para evitar os custos da imposição de uma sobretaxa vultosa e explícita na taxação do valor adicionado, o governo poderia tentar recorrer a esquemas de tributação sobre faturamento ou movimentação financeira, capazes de gerar receita equivalente com alíquotas "politicamente mais palatáveis". Esse tipo de solução populista implicaria avançar na desoneração da folha às custas de desfiguração ainda maior do já problemático sistema tributário brasileiro.

A opção do governo por tributação sobre faturamento, na compensação de perda de receita envolvida no projeto-piloto de desoneração anunciado em agosto de 2011, mostrou que tais temores não eram infundados. É bem verdade que, como o projeto-piloto ficou inicialmente restrito a apenas quatro setores relativamente pequenos, a desfiguração adicional do sistema tributário foi relativamente limitada.[7] Mas o

[7] Os quatro setores escolhidos, identificados como intensivos em trabalho e especialmente assediados por alegada concorrência desleal de importações, foram confecções, calçados, móveis e software. O programa previa que empresas desses setores deixariam de recolher a contribuição patronal sobre a folha e passariam a recolhê-la sobre o valor da receita bruta. A alíquota seria de 1,5% sobre a receita bruta, no caso dos três primeiros setores, e de 2,5%, no caso das empresas que prestam serviços de tecnologia de informação e comunicação (software). O governo esclareceu que, com tais alíquotas, a nova contribuição sobre receita bruta seria insuficiente para cobrir a perda de arrecadação da Previdência Social, de forma que, até 31 de dezembro de 2012, os quatro setores, em conjunto, se beneficiariam de um valor total de desoneração estimado em R$ 1,4 bilhão até o fim de 2012. Cerca de 0,03% do PIB.

precedente deixou mais do que claro que o governo não tinha maiores resistências a restaurar a tributação do faturamento.

A reintrodução em grande escala da tributação sobre faturamento seria lamentável retrocesso. Não se pode esquecer que, na primeira metade da década passada, na esteira de uma iniciativa que teve início no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e ganhou força em 2003, já no primeiro mandato do presidente Lula, os tributos sobre faturamento foram praticamente eliminados, passando a incidir sobre o valor adicionado. Essa conversão foi, sem dúvida, o maior feito do esforço de reforma tributária de 2003. É preciso ter isso em conta, para aquilatar a extensão do retrocesso que a reintrodução de tributação sobre faturamento representaria.

6. REFORMA TRIBUTÁRIA, FATIAMENTO E DESONERAÇÃO

Em programas de reforma, fatiamento e gradualismo podem ser decisões politicamente sábias desde que não sejam simples cortinas de fumaça para acobertar improvisação, opção reiterada por remendos e falta de visão estratégica. Com a reforma tributária, o que se quer é a construção, ainda que demorada, de um sistema de extração fiscal mais coerente e defensável. Não de uma colcha de retalhos que vai assumindo formatos surpreendentes e indesejáveis, à medida que vai sendo costurada sem qualquer critério, ao sabor das urgências de curto prazo. Sem um mapa, por simplificado que seja, é difícil que reforma tão complexa possa chegar a bom termo.

Na discussão da melhor maneira de assegurar a desoneração da folha, não se pode perder de vista a agenda mais ampla de reforma tributária e de aumento de competitividade da economia brasileira num prazo mais longo. Seria lamentável se, no fim das contas, o empenho no sentido de desonerar a folha redundasse em um sistema tributário ainda mais distorcivo do que hoje se tem. Fugir às duras restrições ao problema que os dados analisados na seção anterior impõem ao equacionamento da desoneração da folha, apelando para tributação sobre faturamento, não configura solução defensável. Não faz sentido, a esta altura, voltar a recorrer a extração fiscal tão

primitiva, altamente distorciva, geradora de todo tipo de ineficiência e com padrões de incidência difusos e incertos.

É bem verdade que o projeto-piloto de 2011, como desfecho da mobilização de Brasília com a ideia de desoneração, sugeria que, em alguma medida, o governo, afinal, havia percebido quão difícil era viabilizar uma desoneração significativa e ampla da folha de pagamento que atendesse a exigência de compensação de receita e, ao mesmo tempo, não desfigurasse ainda mais o já distorcido sistema tributário com que conta o País. O entusiasmo inicial que o governo chegou a mostrar com o projeto de desoneração foi refreado em grande medida. Ao perceber, afinal, as reais dificuldades de viabilizar a desoneração da folha em bases mais amplas, o governo parecia ter decidido dar encaminhamento bem diferente do que vinha antecipando às crescentes pressões de certos segmentos da indústria e do setor serviços por políticas concretas de alívio fiscal.

Tendo chegado à promessa de desoneração da folha de pagamentos a partir da ideia de fatiamento da complexa agenda de reforma tributária, o governo parece ter recorrido, mais uma vez, à mesma lógica, em face das dificuldades com que se defrontou no cumprimento dessa promessa. Optou, simplesmente, pelo fatiamento da agenda de desoneração da folha, com a adoção de medidas menos abrangentes, restritas, inicialmente, a um projeto-piloto focado em pequeno número de setores.

De um lado, o governo quis dar à iniciativa a conotação de experimento, plenamente reversível à luz das circunstâncias: um projeto-piloto. De outro, tentou manter viva a esperança de ampliação do escopo do projeto, com paulatina incorporação de outros setores. Mas sem exagerar. Deixou mais do que claro que, a curto prazo, isso não seria possível. O programa ficaria restrito aos quatro setores que, segundo as autoridades fazendárias, haviam manifestado mais interesse na desoneração da folha.[8]

[8] Ver "Tesouro cobrirá receita da Previdência Social", *Valor Econômico*, 3 de agosto de 2011. Não foi surpreendente, contudo, que muitos outros setores passassem a fazer gestões no Congresso para também entrar no programa-piloto. Ver "Desoneração leva indústria ao Congresso", *O Estado de S. Paulo*, 26 de agosto de 2011.

Por outro lado, o governo jamais escondeu que acalentava a ideia de dar ao projeto-piloto uma conotação mais grandiosa de preparação para uma mudança mais abrangente de base tributária. O que vem sendo arguído no Ministério da Fazenda é que, na esteira da elevação da produtividade do trabalho, a folha salarial está fadada a encolher. E que o faturamento seria "uma base mais diversificada, que daria mais segurança à arrecadação da previdência".[9] Nenhum dos dois argumentos é convincente. Como a elevação da produtividade do trabalho trará salários mais altos, não há por que supor que a folha salarial da economia está fadada a encolher. Por outro lado, é mais do que sabido que a tributação sobre faturamento é uma forma extremamente primitiva de extração fiscal, a ser evitada a todo custo em qualquer sistema tributário moderno.

7. AMPLIAÇÃO DA ABRANGÊNCIA E DISCRICIONARIEDADE

Durou pouco a esperança de que a desoneração com base na cobrança de contribuição patronal sobre o faturamento pudesse, de fato, ficar confinada a um projeto-piloto envolvendo não mais que quatro setores. Já no início de abril de 2012, assustado com a rápida desaceleração da economia, o governo, por meio de medida provisória, estendeu o esquema de desoneração a 11 outros setores, ao mesmo tempo que reduziu a alíquota de contribuição sobre faturamento que já vinha sendo paga por setores que já haviam sido incluídos no projeto-piloto.[10] E, em meados de julho de 2012, ao votar a medida provisória, a Câmara dos Deputados aprovou, para grande contrariedade do governo, a adição de vários outros setores ao esquema de desoneração.[11] Percebendo que o nome do jogo era o favorecimento a setores específicos, escolhidos a dedo, o Congresso rapidamente se mobilizou para incluir sua própria lista de agraciados no esquema de desoneração.

---

[9] Ver "Governo nega mudanças no plano de desoneração", *O Estado de S. Paulo*, 10 de setembro de 2011.
[10] Ver Medidas Provisórias n. 563, de 3 de abril de 2012.
[11] Ver "Câmara aprova diretrizes do Plano Brasil Maior", *O Estado de S. Paulo*, 17 de julho de 2012 e "Câmara amplia as desonerações do Brasil Maior", *Valor Econômico*, 18 de julho de 2012.

A inclusão de novos setores ajudou a realçar o injustificável grau de discricionariedade que vem pautando o esquema de desoneração concebido pelo governo. A Tabela 1 apresenta as alíquotas de contribuição patronal sobre faturamento dos 15 setores que haviam sido objeto da Medida Provisória n. 563, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso em abril de 2012.[12]

Tabela 1
Programa de desoneração da folha de pagamentos
Alíquotas de contribuição patronal sobre a folha que implicariam renúncia fiscal equivalente

Setor	Alíquota neutra sobre faturamento % (a)	Alíquota fixada sobre faturamento % (b)	Renúncia anual R$ milhões	Alíquota fixada/ alíquota neutra (b)/(a)	Alíquota de contribuição patronal s/ a folha que implicaria renúncia fiscal equivalente % [(b)/(a)]x20%
Têxtil	2,32	1	550	0,431	8,6
Confecções*	2,32	1	385	0,431	8,6
Couro e calçados*	2,28	1	632	0,439	8,8
Móveis	2,09	1	209	0,478	9,6
Plásticos	1,87	1	530	0,535	10,7
Material elétrico	1,88	1	372	0,532	10,6
Auto-peças	2,19	1	1.130	0,457	9,1
Ônibus	1,72	1	77	0,581	11,6
Naval	4,59	1	145	0,218	4,4
Aéreo	2,83	1	225	0,353	7,1
Bens de capital mecânicos	2,24	1	1.254	0,446	8,9
Hotéis	4,18	2	216	0,478	9,6
TI e TIC*	3,35	2	1.171	0,597	11,9
Call center*	3,15	2	312	0,635	12,7
Design house	6,67	2	4	0,300	6,0
Total			7.212		

(*) Setores que já pagam alíquotas de 1,5% ou 2,5% sobre receita bruta, conforme Lei 12.546/2012
Fontes: Site do Ministério da Fazenda,"Novas Medidas do Plano Brasil Maior", apresentação do ministro Guido Mantega, Brasília, 3 de abril de 2012, e cômputo do autor.

Os dados das três primeiras colunas foram dados a público pelo governo. A alíquota neutra seria a requerida para que a arrecadação da contribuição patronal sobre faturamento do setor fosse igual à obtida da cobrança da contribuição sobre a folha.

[12] Não inclui os setores que foram adicionados ao esquema de desoneração pela Câmara, na votação da MP: transporte de carga e de passageiros (rodoviário, marítimo e aéreo), brinquedos, granitos e mármores e parte do agronegócio (carnes, soja e trigo).

Como as alíquotas fixadas, de 1% ou 2%, são inferiores às alíquotas neutras, o esquema configura renúncia fiscal. Os valores estimados da renúncia fiscal que beneficia cada setor são apresentados na terceira coluna. O governo estima que a renúncia anual total, para os 15 setores, deverá alcançar cerca de R$ 7,2 bilhões. Não mais que 0,17% do PIB.

Dividindo-se a alíquota fixada pela neutra, obtêm-se indicadores da desoneração relativa com que cada setor foi agraciado. A última coluna da tabela, obtida da multiplicação desses indicadores de desoneração relativa pela alíquota padrão de 20% de contribuição patronal sobre a folha, mostra as alíquotas de contribuição patronal sobre a folha que implicariam renúncia fiscal equivalente à que foi concedida pelo esquema de desoneração em cada setor. O que se constata no caso do setor têxtil, por exemplo, é que a cobrança de uma alíquota sobre faturamento de apenas 1% implica renúncia fiscal equivalente à que seria obtida pela simples redução da alíquota de contribuição sobre folha de 20% para 8,6%.

O que merece atenção é grande disparidade das alíquotas de contribuição patronal sobre a folha que implicariam renúncia fiscal equivalente. Variam de 4,4%, no caso do setor naval, a 12,7%, no caso de call centers. Ou seja, caso a desoneração tivesse sido feita pela mera redução de alíquotas de contribuição sobre a folha, as reduções da alíquota padrão de 20% teriam variado entre 7,3 pontos percentuais e 15,6 pontos percentuais. É difícil conceber justificativa razoável para tão alta discricionariedade. Mas é fácil constatar que boa parte dela decorre de mais um aspecto impensado do esquema de desoneração: a rigidez da adoção de apenas duas alíquotas, de 1% e 2%, de contribuição sobre faturamento.

8. PERSPECTIVAS

Tudo indica que o que era um simples projeto-piloto de desoneração está dando lugar agora a uma mudança bem mais abrangente de base fiscal, na esteira da progressiva generalização da cobrança da contribuição patronal sobre faturamento. O rápido

crescimento do número de setores incluídos no programa só confirma os temores de desfiguração cada vez maior do já problemático sistema tributário com que conta o País. Alguns dos setores incorporados pela Câmara ao programa, na votação da MP 563, não pertencem à indústria de transformação. São produtores de serviços, e relativamente grandes. E, tendo em vista os custos políticos de um veto do Poder Executivo à inclusão desses novos setores, o governo parece estar considerando a possibilidade de partir para rápida ampliação da abrangência do programa de desoneração da folha, reduzindo, se necessário, a meta de superávit primário, para acomodar o custo fiscal envolvido, que excederia em larga margem o acanhado valor de 0,17% do PIB contemplado na MP 563.[13]

Mais cedo ou mais tarde, a discussão da desoneração da folha terá de ser recolocada em outros termos, como parte de programa mais amplo de redução efetiva e substancial de carga tributária, conjugado com esforço ambicioso de contenção de gasto público. Só assim a desoneração poderá contribuir de forma significativa para a restauração da competitividade da indústria.

REFERÊNCIAS

CAVALLO, Domingo e COTTANI, Joaquín. "For Greece, a 'fiscal devaluation' is a better solution than a 'temporary holiday' from Eurozone", 22 fevereiro 2010 (a). Disponível em <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4666>

CAVALLO, Domingo e COTTANI, Joaquín. "Making fiscal consolidation work in Greece, Portugal, and Spain: some lessons from Argentina". 7 maio 2010 (b). Disponível em <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5018>

NEW SOUTH WALES TREASURY. "The case for payroll taxes". September 1999. Disponível em <http://www.treasury.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0017/6650/TRP99-3_Pay_Roll_Tax.pdf >

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), *Revenue Statistics, 1965-2009*, 2010 Edition.

[13] Ver "Governo quer desonerar folha de todos os setores", *O Estado de S. Paulo*, 28 de julho de 2012.

Departamento de Economia PUC-Rio
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Rua Marques de Sâo Vicente 225 - Rio de Janeiro 22453-900, RJ
Tel.(21) 35271078 Fax (21) 35271084
www.econ.puc-rio.br
flavia@econ.puc-rio.br