



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

IBRE

Instituto Brasileiro
de Economia

O setor educacional privado e as alternativas de desoneração da folha de pagamentos na economia brasileira



Índice

| | |
|--|-----------|
| Sumário Executivo | 6 |
| Introdução | 9 |
| A mão-de-obra ocupada na atividade educacional privada no contexto da economia nacional | 12 |
| Características demográficas e socioeconômicas da força de trabalho ocupada no setor educacional privado | 20 |
| A desoneração da folha de pagamentos | 36 |
| A tributação da folha de pagamentos | 37 |
| <i>Aspectos conceituais</i> | 37 |
| <i>Tributação da folha de pagamentos no Brasil</i> | 53 |
| <i>Origens</i> | 53 |
| <i>Situação atual</i> | 55 |
| A desoneração da folha de pagamentos | 62 |
| <i>Origens do debate</i> | 62 |
| <i>Evidência empírica</i> | 66 |
| <i>O caso do Chile</i> | 67 |
| <i>O caso da Colômbia</i> | 70 |
| <i>O caso brasileiro</i> | 71 |
| <i>Proposta de desoneração</i> | 79 |
| Considerações Finais | 89 |

Apresentação

A Federação Nacional das Escolas Particulares - FENEP e a Fundação Getulio Vargas – FGV, depois de produzirem em associação uma sequência de pesquisas com o objetivo de determinar o marco estatístico e socioeconômico do setor educacional privado, partem para uma nova etapa de trabalho. O relatório que agora se publica tem caráter propositivo e trata de um tema crucial para o setor, a desoneração da folha de pagamentos. Embora a questão seja do interesse de todos os empregadores, ela se reveste de um significado especial para o segmento privado de educação, que não poderá cumprir sua missão sem o concurso de amplo contingente de profissionais qualificados.

O enfoque propositivo, em que o setor aponta alternativas para o atual modelo de financiamento previdenciário e de outros programas relacionados ao mundo do trabalho, não prescinde da fundamentação estatística nem da evidência empírica, que caracterizaram as pesquisas anteriores. Primeiro, porque são elementos que conferem solidez e respeitabilidade à argumentação desenvolvida. Segundo, e mais importante, o rigor analítico é um valor que aproxima a FENEP e a FGV, duas instituições compromissadas com a construção e a difusão do conhecimento.

A tese da desoneração parcial e gradativa da folha de pagamentos, defendida neste relatório, ainda que não se torne consensual, oferece vantagens ao bom funcionamento da economia, mas alerta para a necessidade de reformas de maior embocadura no sistema de seguridade social, que ainda será pressionado pela transição demográfica em curso no País. Sem esta perspectiva, a redução proposta das alíquotas de contribuição será passageira e não proporcionará os estímulos esperados à expansão do emprego. Com o apoio da FGV, a FENEP posiciona-se a respeito de uma questão que considera vital não apenas para os seus interesses diretos mas sobretudo para o conjunto da sociedade brasileira.

Salomão Quadros
Coordenador de Análises Econômicas
Instituto Brasileiro de Economia
Fundação Getulio Vargas

Uma contribuição relevante

A FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ESCOLAS PARTICULARES vem, nos últimos anos, publicando vários textos relevantes para a reflexão e avaliação de nossa atividade. Editamos trabalhos relacionados ao meio-ambiente, divulgamos pesquisas sobre educação privada, quantificando dados relativos ao nosso papel na sociedade. Quase sempre, recorremos aos bons ofícios da prestigiosa FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, cuja competência é reconhecida por toda parte.

Pela quarta vez, a FGV contribui significativamente com seus estudos, desta vez abordando o tema da desoneração da folha de pagamentos nas atividades do terceiro setor, com foco nas instituições de ensino particular.

Com este trabalho, procuramos contribuir para a discussão do problema com as autoridades envolvidas no processo.

É senso comum que a educação é a chave do desenvolvimento das nações. Sabemos que as inteligências formam a nova riqueza do mundo e que nenhum país pode avançar em suas potencialidades sem um processo educacional consistente. Portanto, toda e qualquer política econômica que viabilize estas atividades acaba sendo pedra de toque para alcançar aqueles objetivos.

A leitura atenta deste texto aportará novos dados e informações para que possamos melhor fundamentar e construir um consenso e, com isto, trabalhar no sentido de convencer os agentes governamentais e as lideranças políticas, sensibilizando-as para nossa causa.

Nossa Federação permanece atenta às demandas de nossos membros e aos desafios de nosso tempo.

JOSÉ AUGUSTO DE MATTOS LOURENÇO

Presidente da FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ESCOLAS PARTICULARES

Em torno de um paradoxo

O presente estudo, encomendado à FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS pela Diretoria de Assuntos Econômicos da FENEP, aborda um tema fundamental para nossas atividades. Estamos estabelecendo, por primeira vez, uma agenda temática do emprego no setor educacional privado bem como as alternativas de desoneração da folha de pagamentos no Brasil.

O setor terciário da economia brasileira é, sem dúvida, o que gera mais empregos no país. Paradoxalmente, é o mais penalizado com os impostos.

O estudo feito pela FGV, embasado em mais de uma década de informações, servirá de subsídio às nossas reivindicações por maior justiça fiscal para o setor de serviços no país.

Em relação à atividade educacional privada, dispomos, agora, de dados comparativos, incluindo o universo macro e microeconômico, com vertentes nacionais e internacionais, que sugerem hipóteses de trabalho, todas viáveis, no sentido de possibilitar a desoneração da folha de pagamento para uma atividade que tem no indivíduo seu capital inalienável. Conforme demonstrado neste ensaio, nossa mão de obra tem mais de 12 anos de escolaridade, altíssimo grau de formalidade, além de contribuir com parcela significativa para a composição do PIB, todos estes dados comprovados e disponíveis no texto.

Podemos também adiantar que a proposta aqui apresentada de modo algum fere o princípio da política fiscal do governo, pois que não estamos propugnando nada parecido com renúncia fiscal, ou algo semelhante. Estamos, isto sim, reivindicando um tratamento mais justo para um setor de vital importância para o país, a educação.

Afinal, segundo dados de 2006, são mais de 10 milhões de matrículas em 36.800 estabelecimentos de ensino, gerando 660.000 empregos diretos com salários 75,64% superiores à média daqueles pagos pelo total da economia brasileira.

Além dos impostos recolhidos aos cofres públicos, municipais, estaduais e federais, o setor gera uma economia para os governos de 23 bilhões de reais, que seria, em estimativa modesta, o que teria de ser disponibilizado para dar educação aos brasileiros matriculados nas instituições privadas de ensino.

HENRIQUE ZAREMBA DA CÂMARA
Diretor de Assuntos Econômicos da FENEP

Escola Particular; Liberdade e Democracia começam aqui.

Sumário Executivo

1. O setor educacional privado, por meio da Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP, solicitou à Fundação Getulio Vargas que estudasse e propusesse alternativas à tributação da folha de pagamentos, problema que interessa a todos os empregadores, especialmente os de mão-de-obra qualificada.
2. A atividade educacional desenvolvida pelo setor privado – inclusive as instituições sem fins lucrativos – era responsável por 1.184.126 ocupações em 2006, segundo o IBGE¹. Este número correspondia a 1,27% do total de ocupações existentes na economia brasileira, estimado em 93.246.963.
3. Também de acordo com o IBGE, havia, em 2005, 19.940 fundações privadas e associações sem fins lucrativos dedicadas às atividades de educação e pesquisa. Estas entidades empregavam 509.265 pessoas.
4. A atividade educacional privada não se sobressai apenas quantitativamente no que diz respeito ao nível de emprego. O destaque decorre, sobretudo, da sua acumulação de capital humano. A escolaridade média dos profissionais que atuam no setor é de 12,6 anos de estudo², bem acima dos 7,7 correspondentes à totalidade da força de trabalho.
5. Outro elemento que distingue a educação privada é o alto grau de formalização das relações entre empregados e empregadores. Enquanto para o conjunto das pessoas ocupadas no País a proporção de empregados formais é de 40,1% do total da força de trabalho, no setor educacional privado a fração alcança 82,2%.
6. Este modelo ocupacional tem como contrapartida uma significativa despesa com salários e, correspondentemente, de contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos. A relação entre folha de pagamentos e valor da produção das atividades econômicas que formam o PIB é de 15,26%. A educação privada apresenta o valor máximo para esta proporção, de 46,33%, mais de três vezes a média geral. No outro extremo está o refino de petróleo, onde a folha salarial equivale a 1,54% do valor da produção.
7. Já as contribuições resultam da aplicação das seguintes alíquotas nominais:
 - INSS - 20%
 - Seguro contra acidentes de trabalho – até 6%
 - FGTS - 8%
 - Salário educação – 2,5%
 - PIS – 1%
 - Sistema S (SENAI, SENAC, SESC, Sebrae, etc.) – 1% a 3%
8. Com base nas tabelas de usos e recursos das Contas Nacionais, produzidas e divulgadas pelo IBGE, pode-se calcular as alíquotas efetivamente incidentes, comparando-se as contribuições sociais com os salários contratuais. Para a totalidade da economia, as contribuições representam 20,1% da folha de pagamentos. Excluindo-se as atividades típicas de governo, que contam com um regime previdenciário próprio, a alíquota é de 23,9%.
9. Três aspectos podem ser destacados a partir da trajetória destas alíquotas no período 1992-2006. Primeiramente ambas são crescentes ao longo do período. Em segundo lugar, a tributação incidente sobre a folha de pagamentos do setor privado cresceu mais do que a que recai sobre as atividades típicas do setor público. Por fim, os percentuais são inferiores aos indicados pelas alíquotas nominais. Isto se explica principalmente pela informalidade que em graus variados se manifesta em praticamente toda a economia.

¹ Sistema de Contas Nacionais 2002-2006.

² Contados a partir do primeiro ano do ensino fundamental, considerado com oito anos. Após a reforma recente, que instituiu um nono ano, o primeiro é contabilizado como um ano incompleto. A escolaridade de 11 anos ou mais, frequentemente referenciada, corresponde ao ensino médio completo.

10. Para o setor educacional privado, a alíquota média é de 14,7%. Vale ressaltar, porém, que neste caso o percentual resulta da coexistência de instituições sujeitas a regimes bastante diferenciados. De um lado, estão as que desembolsam integralmente as contribuições previstas em lei e de outro aquelas que por enquadrarem-se na categoria de filantrópicas desfrutam de um tratamento específico que as desonera de tais obrigações.
11. O peso dos encargos sobre a folha de pagamentos no País é considerável. Tendo por base uma amostra de 155 países, o Brasil situa-se no último quartil da distribuição. Isto significa que pelo menos 75% das economias incluídas no painel impõem encargos mais baixos sobre suas respectivas folhas de pagamentos.
12. Embora sujeita a críticas freqüentes, a tributação sobre a folha de pagamentos deve ser avaliada de maneira objetiva, contrapondo-se prós e contras desta modalidade de obtenção de recursos fiscais. A tributação da folha de pagamentos traz vantagens entre as quais a facilidade administrativa para quem paga e para quem cobra o imposto. A vinculação dos benefícios à base contributiva, ao contrário das despesas que dependem de impostos gerais, confere estabilidade aos gastos e evita custos políticos próprios da disputa por recursos orçamentários. A questão está no possível excesso de utilização desta forma de tributação, que tem sido observado em escala mundial, com particular intensidade no Brasil.
13. Além disso, se é fato que a tributação do trabalho introduz ineficiências na economia tais como a redução do emprego e o incentivo à informalidade, não é menos certo que outras modalidades de financiamento previdenciário também provocam suas distorções.
14. A redução da alíquota de incidência das contribuições produz dois impactos sobre a receita tributária. O primeiro é de redução já que o percentual de cobrança será menor. O segundo se dá em sentido oposto, pelo estímulo à contratação de trabalhadores. Não é possível, no entanto, apenas em bases conceituais, determinar a priori qual dos dois impactos predominará. A questão se transfere desse modo para o terreno empírico.
15. No terreno empírico, os estudos disponíveis não são unânimes em afirmar que a desoneração da folha de salários permite a recomposição proporcional da base de tributação. Se a expansão do emprego e a formalização do trabalho decorrentes da desoneração não asseguram a manutenção da arrecadação para fins previdenciários, será preciso buscar fontes alternativas de financiamento.
16. O recurso a outras bases tributárias, como o faturamento das empresas empregadoras, favorece o incremento do nível de emprego, mas tem efeitos negativos sobre o funcionamento da economia. Os mais graves são a diminuição da produtividade, do estoque de capital e do nível de consumo da sociedade.
17. Diante das evidências enumeradas, defende-se uma redução parcial da alíquota tributária do INSS incidente sobre as empresas do setor privado, que se reduziria dos atuais 20% para 12%. Tomando por base as contas nacionais de 2000 a 2006, a alíquota média sobre a folha de pagamentos diminuiria de 23,9% para 15,9%. Considerando-se ainda uma reação favorável, embora menos do que proporcional, do nível de emprego formal, combinada à recuperação do salário efetivamente recebido, elementos que se compõem para formar a folha de pagamentos, estima-se em 10% o incremento da base tributária. Como resultado, a arrecadação total de contribuições sofrerá redução de 27%.
18. A redução na arrecadação será compensada pelo acréscimo da tributação sobre o faturamento. No trabalho, são feitos dois exercícios acerca da repartição setorial do acréscimo desta modalidade de tributação. Nos dois exercícios, admite-se que o aumento da tributação não provoque redução da base contributiva. A manutenção da base, isto é, do faturamento mesmo em face da tributação

decorre da possibilidade de repasse da alíquota ao preço final dos bens e serviços.

19. No primeiro exercício, a desoneração é linear, correspondente a 27% do montante pago a título de contribuição sobre a folha de pagamentos. A redução é compensada por um acréscimo da tributação sobre faturamento de 0,98%. Os percentuais não devem ser comparados porque incidem sobre bases tributárias diferentes. Segundo o IBGE, em 2006, o valor da produção da economia brasileira, variável que mais se aproxima da noção de faturamento, era 26,15 vezes maior do que a cifra referente a contribuições sociais sobre folha de pagamentos. Para o setor educacional privado, a desoneração de 27% da folha salarial seria integralmente compensada por uma tributação de 1,21% do faturamento.
20. O segundo exercício repete a desoneração de 27%, diferenciando-se do anterior pela adoção de um critério de rateio do acréscimo da tributação sobre o faturamento. Esta tributação adicional é repartida segundo a participação de cada setor no total do faturamento do setor privado. Tratada desta maneira, a tributação compensatória incidirá sobre todas as atividades segundo a mesma alíquota de 0,98%.
21. Embora todos os setores venham a ser tributados nas respectivas folhas de pagamento, é possível verificar, usando-se dados do IBGE referentes a 2006, que 20 dos 52 terão desoneração líquida, isto é, redução do ônus sobre folha superior ao acréscimo da tributação sobre faturamento. O setor educacional faz parte deste grupo, sendo objeto de uma redução líquida no pagamento de tributos equivalente a 0,23% de seu faturamento.
22. A transferência de incidência tributária na forma aqui apresentada não é uma solução definitiva. A dinâmica demográfica requererá recursos adicionais para financiar o sistema previdenciário. A necessidade de recursos para o pagamento crescente de benefícios imporá o aumento das alíquotas, seja sobre a folha ou sobre o faturamento. No leque de propostas de reformas do atual modelo previdenciário, com o objetivo de limitar novos acréscimos das alíquotas, o aumento da idade mínima é o de maior eficácia.
23. A proposta de desoneração da folha de pagamentos, de caráter parcial e implementação gradativa conforme se detalha ao longo do trabalho, atende a interesses de todos os setores empregadores de mão-de-obra no País, mas é especialmente conveniente para o segmento educacional privado. Destacado empregador, o setor enxerga a proposta de desoneração como uma condição necessária ao pleno cumprimento de sua vocação. A razão é simples: a difusão dos benefícios da educação não pode prescindir da contratação de profissionais capacitados e motivados.
24. Uma variante, com benefícios dirigidos ao setor educacional privado, seria o uso de uma alíquota marginal decrescente, que favorecesse o emprego de mão-de-obra qualificada, normalmente mais bem paga. Neste caso, para garantir o equilíbrio orçamentário, a desoneração seria baseada numa alíquota média, começando de um percentual mais alto, que decresceria com o nível de rendimento. A diferença entre alíquota máxima e mínima poderia ser de três a cinco pontos percentuais.
25. Embora possam ser formuladas propostas de interesse específico do setor educacional, não é objetivo deste trabalho defender teses setoriais e sim reforçar o caráter geral do problema de estabelecer parâmetros para o uso adequado da tributação sobre a folha de pagamentos.

Introdução

Integrante das agendas de nove entre dez governos, a equação previdenciária parece não ter uma solução permanente. Esta capacidade de renovação decorre da multiplicidade de fatores que interagem na sua formulação, exigindo precisão técnica e determinação política daqueles que administram o sistema público de aposentadorias e pensões. O pano de fundo é a delicada questão do envelhecimento populacional, que provoca um crescente deslocamento de indivíduos da condição de contribuintes para a de beneficiários. O Brasil, além da transição demográfica, convive com elevado grau de informalidade das relações de trabalho, que reduz a base contributiva do sistema. Apesar dessa combinação desfavorável, a reforma previdenciária brasileira vem sendo tratada parcimoniosamente, o que é incompatível com a urgência recomendada pelos desequilíbrios financeiros em expansão.

À primeira vista, o caminho mais curto para restabelecer o equilíbrio entre gastos e receitas é a elevação da alíquota de contribuição, normalmente incidente sobre a folha de pagamentos. A cobrança de impostos sobre a folha, embora universal, o que sugere virtudes desta modalidade de tributação, provoca disfunções macroeconômicas à medida que aumenta. A mais notória é o desestímulo ao emprego. No Brasil, de 1992 a 2006, a receita de contribuições, aí incluídas as referentes ao FGTS, elevou-se de pouco menos de 15% para pouco mais de 20% da folha salarial. Ao longo desse período, o crescimento econômico foi inferior a 3%, tornando ainda mais difícil a criação de empregos e a formalização dos existentes. Vem daí a motivação deste trabalho: mostrar a intrincada combinação de fatores - econômicos, demográficos e políticos – que deságuam na elevação da alíquota. Em

seguida, à luz de uma reflexão conceitual e da revisão de um conjunto de evidências nacionais e internacionais, discutem-se possibilidades de enfrentamento do problema, sem descuidar do equilíbrio das finanças previdenciárias.

A proposta de desoneração da folha de pagamentos, parcial e gradativa conforme se detalha ao longo do trabalho, atende a interesses de todos os setores empregadores de mão-de-obra no País, mas é especialmente cara ao segmento educacional privado. Destacado empregador, sobretudo em termos qualitativos, já que o contingente ocupado na atividade possui um grau de escolaridade mais de duas vezes superior à média do mercado de trabalho do País, o setor enxerga a proposta de desoneração como uma condição necessária ao pleno cumprimento de sua vocação. A razão é simples: a difusão dos benefícios da educação não pode prescindir da contratação de profissionais capacitados e motivados.

O trabalho começa com uma descrição do setor educacional privado no contexto da economia nacional em que se enfatiza sua condição de demandante de mão-de-obra. Esta abordagem introdutória é acompanhada de uma detalhada qualificação demográfica e socioeconômica da força de trabalho ocupada no setor. Em seguida, passa-se à questão tributária propriamente dita, por meio de tratamento conceitual complementado pela evolução histórica. A conjugação desses elementos delinea diferentes alternativas de correção dos desequilíbrios financeiros observados nos sistemas previdenciários, entre os quais o brasileiro. Desenvolve-se então uma linha de argumentação em defesa da desoneração parcial e gradativa da folha de pagamentos, compensada pela tributação da receita gerada pelos empregadores em suas diversas atividades. A seção de

considerações que encerra o trabalho aponta possíveis novos desenhos de desoneração. Por ora, todavia, parece mais importante oferecer uma alternativa que, longe de ser ambiciosa, se mostre de implementação viável.

A mão-de-obra ocupada na atividade educacional privada no contexto da economia nacional

A atividade educacional desenvolvida pelo setor privado – inclusive as instituições sem fins lucrativos – era responsável por 1.184.126 ocupações em 2006, segundo o IBGE³. Este número correspondia a 1,27% do total de ocupações existentes na economia brasileira, estimado em 93.246.963. A proporção representada pelo setor educacional privado é superior à da maioria das atividades industriais, entre as quais a cadeia automotiva, que em 2006 congregava 409.024 ocupações, e o setor de máquinas e equipamentos, com 473.363. Nos serviços, conjunto diversificado de atividades que reunia 56.619.241 ocupações em 2006, pouco mais de 60% do total da economia, o setor educacional privado estava à frente, por exemplo, do segmento de intermediação financeira, cujo volume de ocupações naquele ano alcançava 931.230.

O papel desempenhado pelo setor educacional privado no mercado de trabalho é estreitamente correlacionado à sua dimensão econômica. A contribuição do setor à formação do produto interno bruto (PIB) brasileiro⁴ em 2006 era de 1,20%, ainda de acordo com o IBGE. A equivalência entre estas duas proporções pode ser encontrada também na educação pública, cujos percentuais referentes a 2006 são: 3,96% para a proporção de ocupações e 3,44% para a contribuição ao PIB. Outras atividades do setor de serviços também exibem correspondência similar entre as duas variáveis econômicas. Entre estas, vale citar a atividade de saúde, tanto a ofertada pelo setor privado como a prestada

³ Sistema de Contas Nacionais 2002-2006.

⁴ A rigor, a participação mencionada se refere ao valor adicionado pela atividade. Para se chegar ao PIB, faltam os impostos líquidos sobre produtos, não discriminados setorialmente pelo IBGE.

pelo governo, os segmentos de transportes e armazenagem e os serviços prestados às empresas, entre os quais se incluem os jurídicos, contábeis, de engenharia, publicidade e também limpeza e segurança.

A similaridade entre a contribuição ao PIB e a participação na força de trabalho, própria da atividade educacional e de outras acima referidas, não é a regra geral nem no setor de serviços nem muito menos no conjunto da economia. No primeiro caso, há segmentos em que a mão-de-obra representa um percentual da força de trabalho significativamente menor do que a participação do respectivo segmento no PIB. O exemplo que mais evidencia esta característica é a atividade de intermediação financeira e seguros, cuja contribuição ao PIB alcança 7,20% enquanto absorve apenas 1,00% da mão-de-obra ocupada no País.

Ainda no setor de serviços, há exemplos diametralmente opostos, em que a proporção relativa à ocupação excede com folga a contribuição da atividade ao PIB. São exemplos o comércio, os serviços de alojamento e alimentação e a categoria outros serviços, que de acordo com o IBGE ocupava em 2006 mais de 11 milhões de pessoas. Nesta categoria estão agrupadas diversas atividades, algumas das quais desempenhadas diretamente por indivíduos e não por empresas, como os empregados domésticos.

Na indústria, diferentemente dos serviços, o que se observa com mais freqüência é a contribuição do PIB superar a participação na força de trabalho. O desencontro mais flagrante se dá nas atividades extrativas como as de petróleo, gás natural e minério de ferro. No primeiro caso, a contribuição ao PIB é de 2,1% ante uma presença de apenas 0,05% no mercado de trabalho. O valor econômico da atividade está diretamente

associado ao preço do recurso natural, cuja extração requer investimento maciço em capital físico.

As proporções tendem a convergir em atividades nas quais, com maior ou menor conteúdo tecnológico, o valor dos produtos dependa crescentemente do volume de trabalho incorporado. Para ilustrar esta progressão, vale citar a produção de máquinas e equipamentos, responsável por 1,0% do PIB e 0,5% do emprego, e a fabricação de móveis, que participa do PIB com 0,7% e absorve 0,95% da mão-de-obra ocupada na economia.

A tabela a seguir apresenta para todos os setores e atividades econômicas a distribuição das ocupações e da contribuição ao PIB através do valor adicionado. A partir destas duas distribuições, elaborase, pela divisão entre as duas, um indicador que mede o alinhamento entre as respectivas proporções de participação no PIB e na força de trabalho. As atividades em que a contribuição ao PIB supera a presença no mercado de trabalho apresentam para o indicador valores superiores a 1 e vice-versa. Como já mencionado, educação, saúde, transportes e serviços prestados às empresas são atividades em que o indicador se aproxima de 1, refletindo a equivalência entre as participações no PIB e na força de trabalho.

Tabela 1 – Distribuição das ocupações e das contribuições ao PIB por setores e atividades econômicas

| | <i>Ocupações (%)</i> | <i>Valor Adicionado (%)</i> | <i>VA/ ocupações</i> |
|---|----------------------|-----------------------------|----------------------|
| Total | 100,00 | 100,00 | 1,00 |
| AGROPECUÁRIA | 19,73 | 5,47 | 0,28 |
| Agricultura, silvicultura, exploração florestal | 13,62 | 3,74 | 0,27 |
| Pecuária e pesca | 6,11 | 1,73 | 0,28 |
| INDÚSTRIA | 19,55 | 28,78 | 1,47 |
| Petróleo e gás natural | 0,05 | 2,14 | 40,98 |
| Minério de ferro | 0,03 | 0,49 | 15,74 |
| Outros da indústria extrativa | 0,21 | 0,27 | 1,29 |
| Alimentos e bebidas | 2,38 | 2,76 | 1,16 |
| Produtos do fumo | 0,02 | 0,12 | 4,75 |
| Têxteis | 1,04 | 0,68 | 0,65 |
| Artigos do vestuário e acessórios | 1,99 | 0,62 | 0,31 |
| Artefatos de couro e calçados | 0,69 | 0,33 | 0,47 |
| Produtos de madeira - exclusive móveis | 0,52 | 0,39 | 0,75 |
| Celulose e produtos de papel | 0,20 | 0,61 | 3,00 |
| Jornais, revistas, discos | 0,41 | 0,71 | 1,75 |
| Refino de petróleo e coque | 0,02 | 0,26 | 12,18 |
| Álcool | 0,08 | 0,37 | 4,91 |
| Produtos químicos | 0,11 | 0,51 | 4,47 |
| Fabricação de resina e elastômeros | 0,03 | 0,27 | 9,38 |
| Produtos farmacêuticos | 0,12 | 0,74 | 6,31 |
| Defensivos agrícolas | 0,02 | 0,11 | 5,88 |
| Perfumaria, higiene e limpeza | 0,12 | 0,30 | 2,55 |
| Tintas, vernizes, esmaltes e lacas | 0,03 | 0,12 | 3,68 |
| Produtos e preparados químicos diversos | 0,09 | 0,17 | 1,85 |
| Artigos de borracha e plástico | 0,41 | 0,70 | 1,73 |
| Cimento | 0,01 | 0,16 | 12,98 |
| Outros produtos de minerais não-metálicos | 0,59 | 0,56 | 0,95 |
| Fabricação de aço e derivados | 0,12 | 0,89 | 7,18 |
| Metalurgia de metais não-ferrosos | 0,13 | 0,48 | 3,78 |
| Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos | 0,77 | 1,01 | 1,31 |
| Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos | 0,51 | 0,99 | 1,96 |
| Eletrodomésticos | 0,05 | 0,13 | 2,56 |
| Máquinas para escritório e equipamentos de informática | 0,04 | 0,12 | 2,73 |
| Máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 0,22 | 0,55 | 2,48 |
| Material eletrônico e equipamentos de comunicações | 0,10 | 0,22 | 2,23 |
| Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico | 0,13 | 0,31 | 2,47 |
| Automóveis, camionetas e utilitários | 0,08 | 0,27 | 3,25 |
| Caminhões e ônibus | 0,02 | 0,10 | 4,53 |
| Peças e acessórios para veículos automotores | 0,33 | 0,79 | 2,38 |
| Outros equipamentos de transporte | 0,13 | 0,31 | 2,49 |

| | Ocupações (%) | Valor Adicionado (%) | VA/ocupações |
|---|---------------|----------------------|--------------|
| Móveis e produtos das indústrias diversas | 0,95 | 0,72 | 0,76 |
| Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana | 0,41 | 3,76 | 9,21 |
| Construção | 6,36 | 4,73 | 0,74 |
| SERVIÇOS | 60,72 | 65,75 | 1,08 |
| Comércio | 16,60 | 11,48 | 0,69 |
| Transporte, armazenagem e correio | 4,21 | 4,85 | 1,15 |
| Serviços de informação | 1,81 | 3,79 | 2,10 |
| Intermediação financeira e seguros | 1,00 | 7,20 | 7,21 |
| Serviços imobiliários e aluguel | 0,65 | 8,66 | 13,35 |
| Serviços de manutenção e reparação | 2,04 | 1,03 | 0,51 |
| Serviços de alojamento e alimentação | 3,86 | 1,80 | 0,47 |
| Serviços prestados às empresas | 4,80 | 4,78 | 1,00 |
| Educação privada | 1,27 | 1,20 | 0,95 |
| Saúde privada | 1,88 | 1,97 | 1,05 |
| Outros serviços | 12,13 | 3,70 | 0,31 |
| Educação pública | 3,96 | 3,44 | 0,87 |
| Saúde pública | 1,29 | 1,80 | 1,39 |
| Administração pública e seguridade social | 5,24 | 10,07 | 1,92 |

Fonte: IBGE, Contas Nacionais – 2006

Em resumo, existem setores em que o emprego é numericamente elevado, mas o resultado em termos de produção não reproduz esta presença. O setor outros serviços já referido é responsável por 12,8% das ocupações no País, contribuindo com 3,7% para o PIB. No outro extremo, a extração de petróleo ocupa 0,05% da força de trabalho, mas contribui com 2,1% para o PIB. O que está em jogo aqui é a produtividade da mão-de-obra, isto é, sua contribuição para a produção. De modo simplificado, a contribuição da mão-de-obra depende de pelo menos três fatores: sua própria qualificação, chamada de capital humano, do ambiente produtivo em que se insere, onde pode ser maior ou menor a disponibilidade de capital físico e tecnologia, e finalmente do valor dos recursos naturais que definem a atividade.

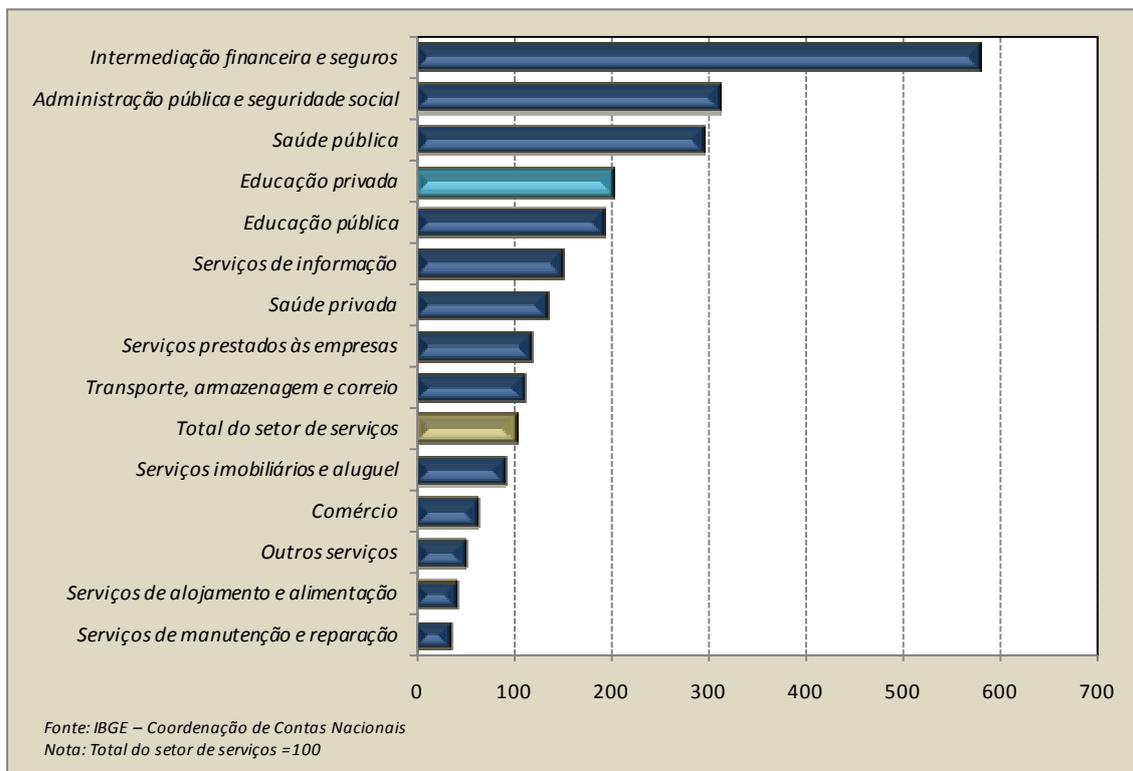
A contribuição do trabalho à produção é retratada em geral pela sua remuneração. De acordo com o IBGE, a média salarial é mais elevada

nos setores ligados às atividades extrativas. Na extração de petróleo, o nível salarial é máximo, equivalendo a mais de 13 vezes a média da economia. No refino, a proporção é de 12 vezes. Em muitos setores industriais, como o químico e o siderúrgico, os salários são quatro a cinco vezes superiores à média da economia. Nestes setores, a produtividade do trabalho incorpora o valor dos recursos naturais e a tecnologia, cabendo ao capital humano uma fração menor entre os fatores determinantes da remuneração.

No setor de serviços, praticamente inexistente o papel dos recursos naturais. Tampouco o conteúdo tecnológico e a presença de capital físico na forma de maquinário são marcantes. Nesse conjunto de atividades, as remunerações, entendidas como indicativas da produtividade do trabalho, oscilam principalmente em função de diferenças setoriais nas dotações de capital humano. A educação privada se destaca, apresentando um nível salarial médio duas vezes maior do que o do conjunto das pessoas ocupadas em serviços⁵ no País. Como se pode observar no gráfico, os salários no segmento educacional privado são superados pelos pagos na atividade de intermediação financeira, onde a tecnologia tem função preponderante na equação produtiva, e nos serviços públicos, em que a fixação das remunerações nem sempre segue a mesma lógica das atividades privadas.

⁵ A remuneração média no setor de serviços praticamente coincide com a média da economia. A conclusão se estende portanto ao mercado de trabalho como um todo.

Gráfico 1 – Índice de salários médios no setor de serviços, 2006

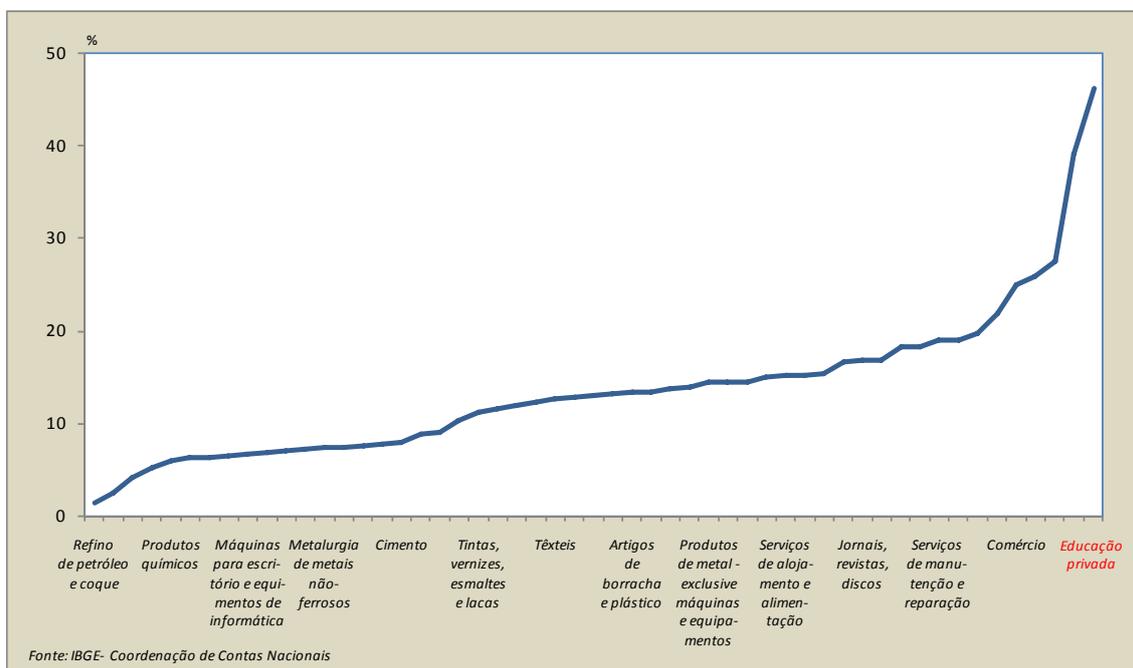


O destaque obtido pela mão-de-obra ocupada na atividade educacional privada decorre da sua acumulação de capital humano. Como se verá adiante, a escolaridade média dos profissionais que atuam no setor é de 12,6 anos de estudo⁶, bem acima dos 7,7 correspondentes à totalidade da força de trabalho. Outro elemento que distingue favoravelmente a educação privada é o alto grau de formalização das relações entre empregados e empregadores. Enquanto para o conjunto das pessoas ocupadas no País a proporção de empregados formais é de 40,1%, no setor educacional privado a fração alcança 82,2%. Pode-se afirmar, portanto, no que diz respeito à mão-de-obra empregada, que a educação privada se sobressai pela combinação de um contingente expressivo e qualitativamente bem posicionado no contexto das atividades econômicas nacionais.

⁶ Contados a partir do primeiro ano do ensino fundamental, considerado com oito anos. Após a reforma recente, que instituiu um nono ano, o primeiro é contabilizado como um ano incompleto. A escolaridade de 11 anos ou mais, frequentemente referenciada, corresponde ao ensino médio completo.

Este modelo ocupacional tem como contrapartida uma significativa despesa com salários e, correspondentemente, de contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos. O gráfico a seguir, com base em dados do IBGE relativos a 2006, apresenta a relação entre folha de pagamentos e valor da produção⁷ das atividades econômicas que formam o PIB, excluídas apenas as típicas de governo, em que o conceito de valor da produção não tem correspondência com um preço e um volume produzido. A média desse amplo segmento é de 15,26%. A educação privada apresenta o valor máximo para esta proporção, de 46,33%, mais de três vezes a média geral. No outro extremo está o refino de petróleo, onde a folha salarial equivale a 1,54% do valor da produção.

Gráfico 2 – Relação entre folha de pagamentos e valor da produção por setor de atividade econômica



⁷ O valor da produção é a expressão monetária a preços de mercado da produção de bens e serviços de um setor de atividade ou de toda a economia em determinado período de tempo. Diferencia-se do conceito mais usual de faturamento porque neste estão incluídas as vendas de produtos produzidos em outros períodos e excluídos os produtos destinados à formação de estoques. No caso dos serviços e especificamente da educação privada, atividades em que não se pode estocar a produção, os conceitos de valor de produção e faturamento são muito próximos.

A próxima seção é reservada a uma descrição pormenorizada das principais características demográficas e socioeconômicas das pessoas ocupadas na atividade educacional privada.

Características demográficas e socioeconômicas das pessoas ocupadas no setor de educação privada

Nesta seção, será feito um mapeamento das características demográficas e socioeconômicas das pessoas ocupadas na atividade educacional privada com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007, feita pelo IBGE. Os números aqui apresentados não coincidem exatamente com os divulgados pelas contas nacionais, que passam por cruzamentos com outras estatísticas até a publicação. Apesar de possíveis discrepâncias, as tabelas montadas a partir da PNAD proporcionam um conhecimento detalhado e coerente a respeito das principais características da mão-de-obra ocupada no setor privado de educação.

Segundo a PNAD, havia em 2007 um contingente de 1.348.157 pessoas que atuavam profissionalmente no setor educacional privado. Esta cifra resulta da adição do número dos que têm na educação privada sua ocupação principal, de 1.178.726, com os que trabalham no setor de forma complementar, de 169.431. A tabela a seguir descreve as principais categorias ocupacionais encontradas no setor educacional privado. É de se notar que 30,1% desempenham funções administrativas, desde os níveis elementares aos cargos gerenciais mais qualificados. Outro grupo, de magnitude semelhante, reúne mestres e professores com formação superior, independentemente do nível

educacional em que militem. Nesta categoria, o subgrupo mais numeroso é o de professores do ensino básico, em consonância com a fração correspondente do alunato. Vale lembrar que cerca de 70% dos alunos de instituições privadas de ensino estão matriculados na educação básica. Uma categoria de grande dimensão é a formada por técnicos de nível médio e professores leigos. Este grupo, atuante nos estágios iniciais do processo educacional, é maior nas regiões mais pobres do país.

Tabela 2 – Ocupados no setor educacional privado segundo principais categorias

| <i>Ocupação Principal</i> | <i>Pessoas</i> | <i>Participação</i> |
|--|------------------|---------------------|
| Mestre de educação infantil, jardim de infância, maternal e ensino de primeiro grau de primeira a oitava série (com formação superior) | 216.697 | 16,1% |
| Mestre de ensino do segundo grau de primeira a terceira série (com formação superior) | 105.268 | 7,8% |
| Lente, livre docente, mestre (no ensino superior) | 100.863 | 7,5% |
| Escriturários, trabalhadores de atendimento ao público e prestadores de serviço | 331.692 | 24,6% |
| Profissionais policientíficos | 60.818 | 4,5% |
| Técnicos de nível médio e professores leigos | 332.652 | 24,7% |
| Carreiras auxiliares do ensino (agentes, instrutores, monitores, auxiliar de coordenação, etc.) | 94.907 | 7,0% |
| Dirigentes e gerentes de empresas e organizações privadas | 74.490 | 5,5% |
| Outros | 30.770 | 2,3% |
| Total | 1.348.157 | 100,0% |

Fonte: IBGE, PNAD 2007

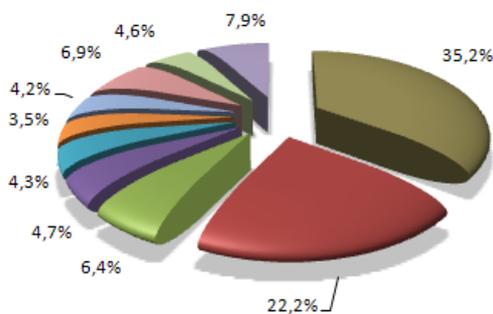
A tabulação dos microdados permite que se conheça o leque de setores em que trabalham de forma concomitante os ocupados na atividade educacional privada. Começando dos que têm no setor a sua ocupação principal, 150.261, o equivalente a 12,7%, possuem uma segunda ocupação. A segunda ocupação mais freqüente é na própria atividade de educação privada, onde encontram-se 52.928, ou 35,2% do total. A segunda atividade mais freqüente para a segunda ocupação é a educação pública, onde trabalham 33.297 ou 22,2% dos ocupados na educação privada que tem um trabalho adicional. Inversamente, dos

222.359 que trabalham em educação privada como segunda ocupação, 71.376, número que corresponde a 32,1% do total, trabalham primariamente no setor educacional público. O gráfico a seguir apresenta a distribuição por atividade das ocupações secundárias dos ocupados primariamente na educação privada bem como das ocupações principais dos ocupados secundariamente em instituições particulares de ensino.

Gráfico 3– distribuição por atividade dos ocupados no setor educacional privado com dois postos de trabalho

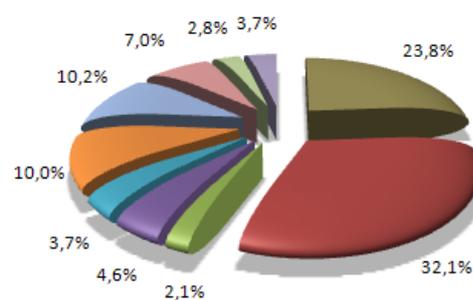
Distribuição das atividades secundárias dos que têm educação privada como atividade principal

TOTAL GERAL: 150.261



Distribuição das atividades primárias dos que têm educação privada como atividade secundária

TOTAL GERAL: 222.359

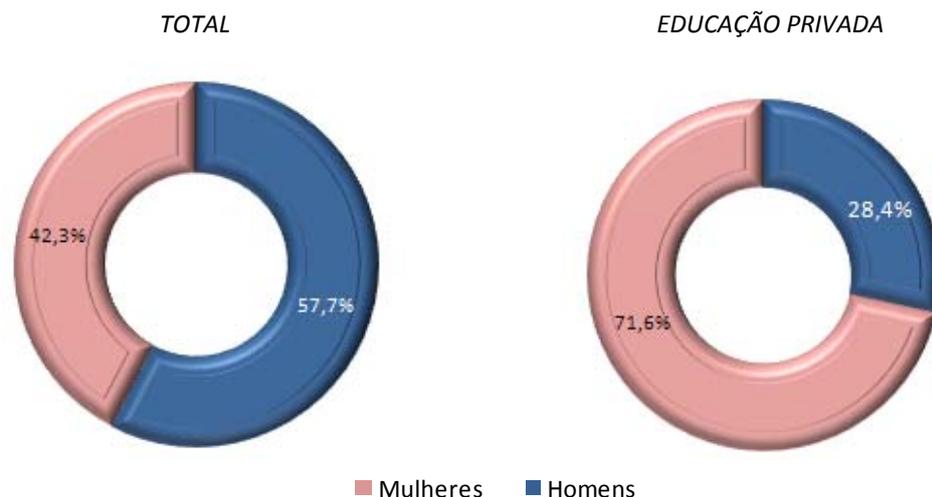


- Educação regular, supletiva e especial particular
- Educação regular, supletiva e especial pública
- Outras atividades de ensino
- Indústria, serviços de utilidade pública e construção civil
- Comércio e Reparação
- Administração Pública
- Saúde e serviços sociais
- Serviços prestados principalmente às empresas
- Transporte, comunicação e atividades recreativas, culturais e desportivas
- Outras atividades

Fonte: IBGE, PNAD 2007

Partindo-se agora para um enfoque comparativo, uma primeira característica demográfica que diferencia o setor educacional privado da maioria das atividades econômicas é a ampla predominância de pessoas do sexo feminino entre as ocupadas. Enquanto para o conjunto da força de trabalho ocupada na economia brasileira a proporção de mulheres em 2007 era de 42,3%, no setor educacional privado chegava a 71,6%. Embora amplamente majoritária em todas as regiões do país, a ocupação feminina no setor educacional privado não segue a mesma lógica das demais atividades. Na região Nordeste, por exemplo, a proporção de mulheres entre as pessoas ocupadas em todas as atividades era de 41,1%, inferior à média nacional, de 42,3%. Na educação privada, a proporção era de 74,5%, acima da respectiva média nacional, de 71,6%. O gráfico a seguir compara o perfil ocupacional da atividade educacional privada com o conjunto das atividades econômicas, segundo o sexo.

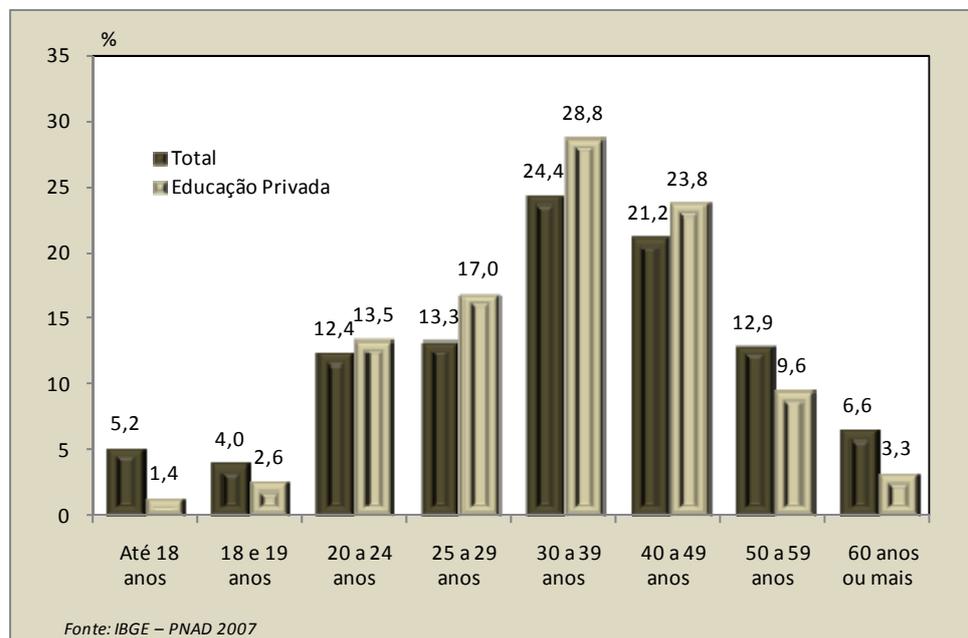
Gráfico 4 - Proporção de homens e mulheres na população ocupada



Fonte: IBGE – PNAD 2007

Outra característica diferenciadora da ocupação no setor educacional privado é a menor amplitude da distribuição etária. Para o mercado de trabalho como um todo, 9,2% dos ocupados estavam nas faixas de idade abaixo de 20 anos. No setor educacional privado, esta proporção era de 4,0%. No extremo superior verifica-se discrepância análoga: 19,5% do total de ocupados no País tinham 50 anos ou mais. No setor educacional privado, a proporção se reduz a 12,9%. O gráfico abaixo compara as duas distribuições, destacando também a maior concentração de ocupados no setor educacional privado na faixa de 25 a 39 anos, proporção que alcança 45,8%, ante 37,7% para a totalidade do mercado de trabalho.

Gráfico 5 – Distribuição da ocupação por faixa de idade



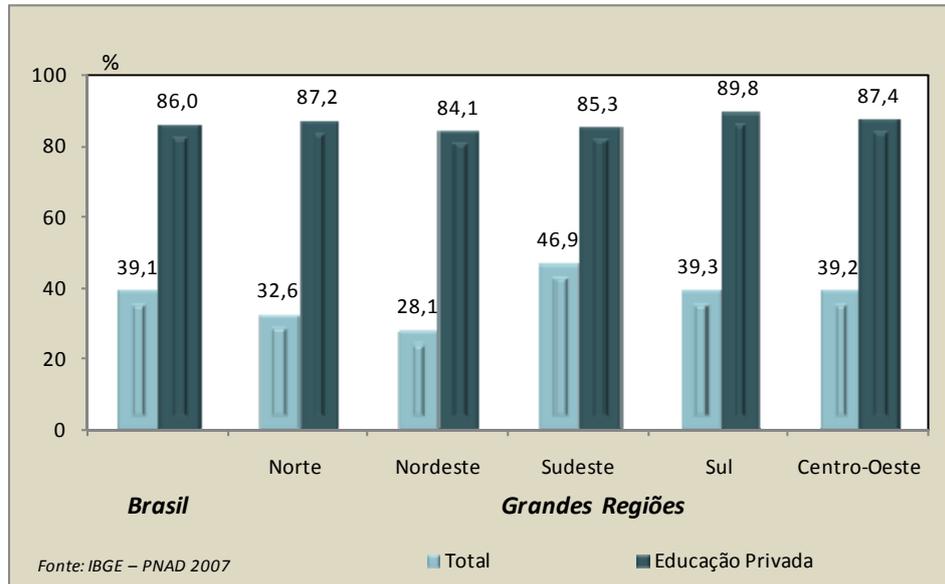
No que tange à escolaridade, o setor educacional privado, pela própria natureza de sua atividade, supera com folga o padrão médio da economia. Enquanto a população ocupada tem em média 7,7 anos de estudo, no setor de educação privada o número é de 12,6. Neste grupo,

86,0% possuem 11 anos ou mais de estudo. Este nível de escolaridade é atingido apenas por 39,1% do total da população ocupada no País. O setor educacional privado também conta com extensa presença de profissionais de nível superior: 766.810, o equivalente a 56,9% do total de ocupados. Para a média da economia, a proporção é de 15,1%.

Além de mais elevada, a escolaridade no setor educacional é mais uniforme entre homens e mulheres do que na média das demais atividades. No mercado de trabalho como um todo, 34,4% dos homens e 45,7% das mulheres possuem 11 anos ou mais de estudo. O diferencial de 11,3 pontos percentuais se reduz para 4,1 p.p. na atividade educacional privada: 83,1% dos homens estudaram 11 anos ou mais, característica observada em 87,2% das mulheres.

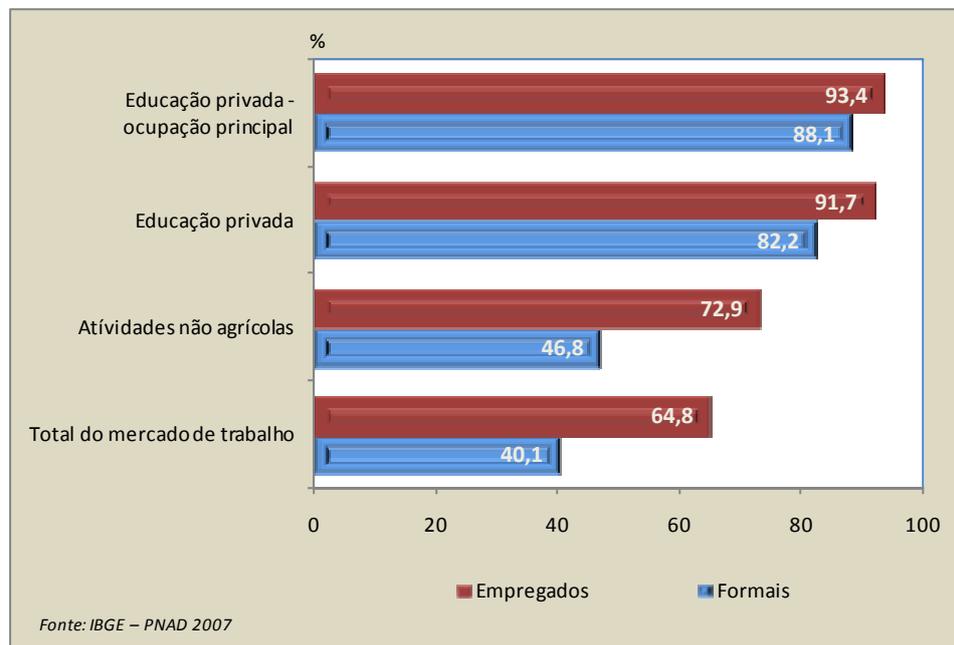
Entre as regiões geográficas ocorre semelhante uniformização. O gráfico a seguir mostra que, para o conjunto dos ocupados em todas as atividades econômicas, a proporção que conta com 11 anos ou mais de estudo varia de 28,1% no Nordeste a 46,9%, no Sudeste. O hiato entre as duas regiões chega a 18,8 pontos de percentagem. Para os profissionais do setor privado de educação, as proporções mínima e máxima são de 84,1% também no Nordeste e 89,8%, no Sul, configurando um hiato de 5,7 pontos de percentagem.

Gráfico 6 – Proporção de pessoas ocupadas que possuem 11 anos ou mais de estudo



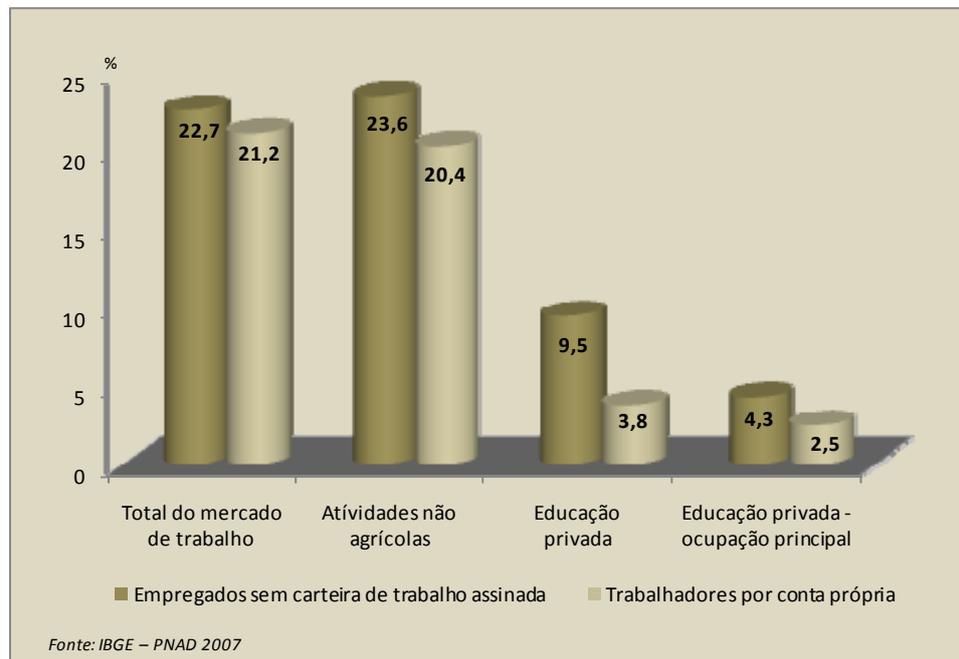
Quanto à forma de inserção no mercado de trabalho, a esmagadora maioria dos ocupados na atividade educacional privada mantém vínculos empregatícios. São 91,7% do respectivo total, ante 64,8% no âmbito da população ocupada em geral. Excluindo-se a agricultura, onde as relações de trabalho são menos formalizadas, a proporção geral de empregados, inclusive domésticos, sobe para 72,9%, ainda assim quase 20 pontos percentuais inferior à registrada na educação privada. Considerando-se apenas os que têm no setor a ocupação principal, a relação alcança 93,4%. A proporção de empregados formais na atividade de educação privada é da ordem de 82,2% frente ao total de ocupados, bem acima dos 40,1% relativos ao mercado de trabalho nacional. Outra vez excluindo-se a agricultura, a proporção se eleva para 46,8%. Das duas comparações se conclui pelo extenso grau de formalização das relações trabalhistas na educação privada.

Gráfico 7 – Proporção de empregados em relação ao total de ocupados



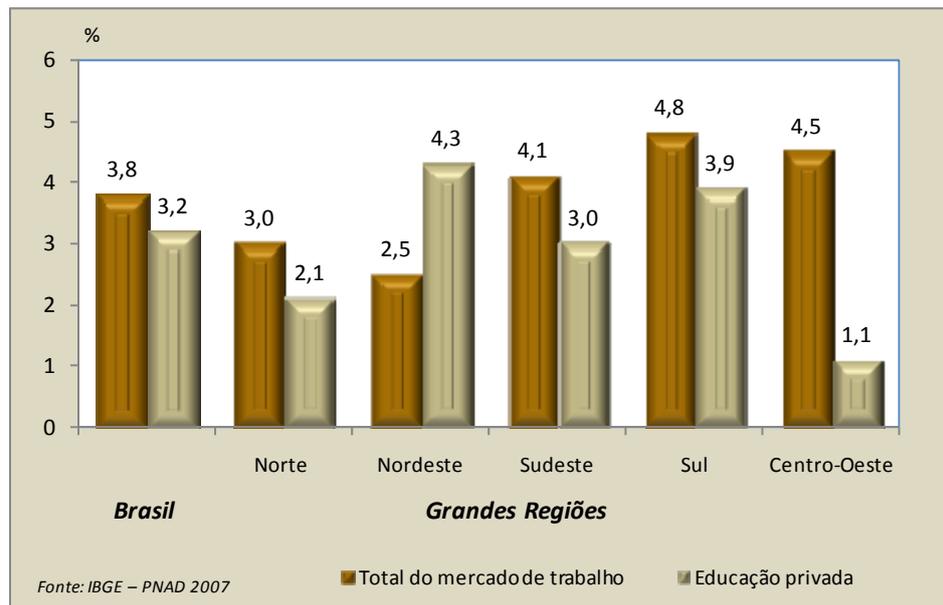
Complementarmente, reforçando a conclusão, são reduzidas as proporções de empregados sem carteira assinada e de trabalhadores por conta própria no total de ocupados no segmento educacional privado: 9,5% e 3,8%, respectivamente. Quando se observa a totalidade do mercado de trabalho, as proporções tornam-se 22,7% e 21,2%. Neste aspecto, a exclusão do contingente agrícola pouco modifica os resultados: 23,6% e 20,4%.

Gráfico 8 – Proporção de empregados sem carteira e trabalhadores por conta própria em relação ao total de ocupados



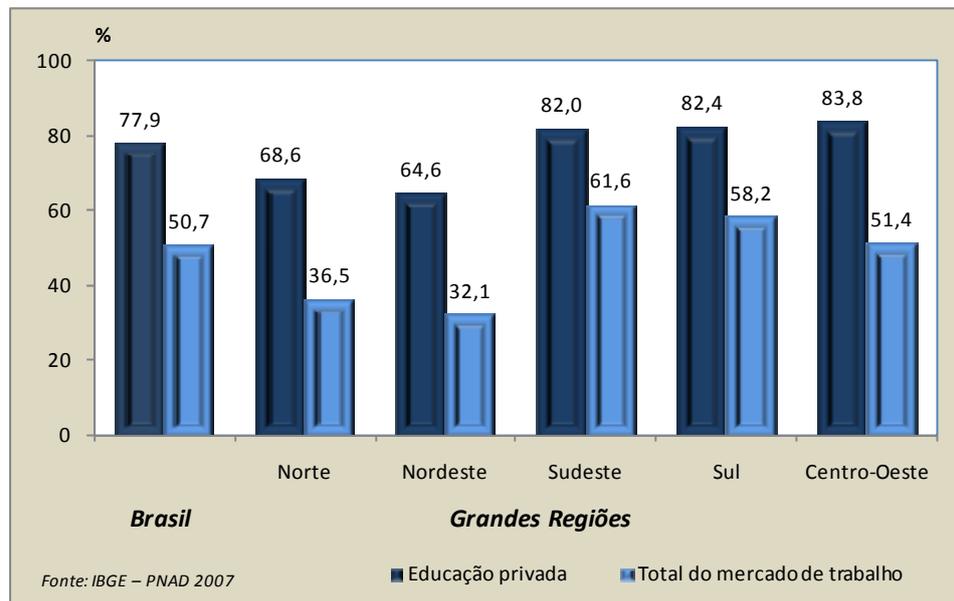
Uma faixa geralmente estreita do mercado de trabalho é aquela formada pelos empregadores. No caso da atividade educacional privada, a fração de empregadores no total de ocupações é de 3,2%, inferior à média do mercado de trabalho, de 3,8%. A proporção de empregadores na educação privada apresenta não apenas grande diversidade regional como também diverge dos respectivos padrões médios locais. Exemplificando o primeiro ponto, a proporção de empregadores na educação privada estabelecidos no Nordeste é de 4,3%, ante 1,1% no Centro-Oeste. O segundo aspecto mencionado pode ser ilustrado por estas mesmas duas regiões, a primeira superando e a segunda ficando muito aquém das respectivas médias locais relativas a todas as ocupações. No Sul, a vocação empreendedora parece ser mais uma característica regional do que setorial.

Gráfico 9 – Proporção de empregadores em relação ao total de ocupados



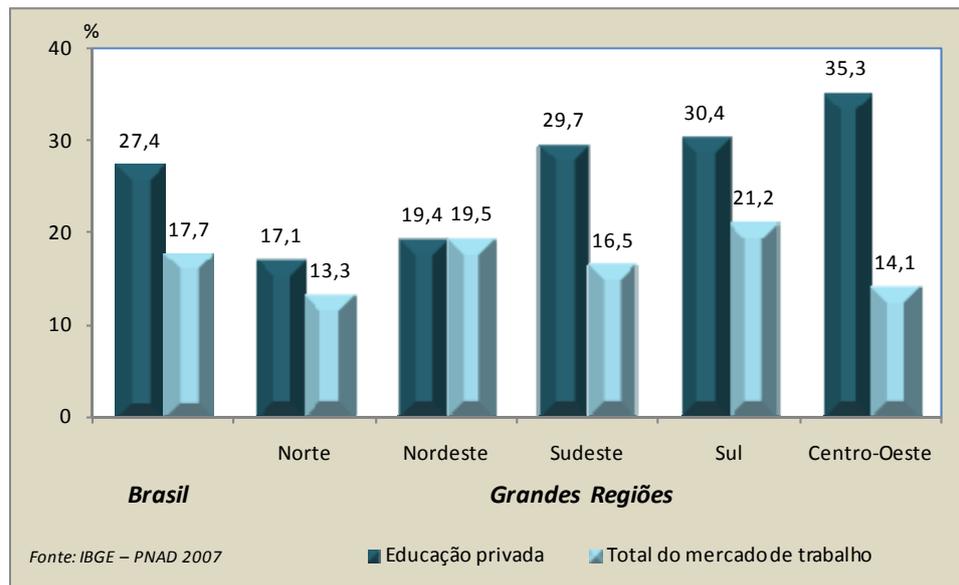
Coerentemente com a elevada presença de empregados com carteira de trabalho assinada, a proporção de contribuintes a institutos de previdência entre os ocupados na atividade educacional privada é também um elemento de destaque. Segundo a PNAD, em 2007, a proporção de contribuintes chegava a 77,9% do total de ocupados, participação que se compara a 50,7% observada para a totalidade do mercado de trabalho. Embora a contribuição previdenciária reproduza em alguma medida as discrepâncias socioeconômicas interregionais, no setor educacional privado estas diferenças são atenuadas. Evidência disso é a diferença entre os hiatos que separam as regiões de contribuição máxima e mínima no caso geral e na educação privada. Enquanto para a média do mercado de trabalho as proporções variam de 32,1%, no Nordeste, a 61,6%, no Sudeste, no setor privado de educação as frações vão de 64,6% a 83,8%. No caso geral, o hiato é de 29,5 pontos percentuais (p.p.), baixando para 19,2 p.p. na educação privada. A comparação é apresentada no gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Proporção de contribuintes a institutos de previdência em relação ao total de ocupados



A sindicalização é outra característica marcante da força de trabalho ocupada na atividade educacional privada. Do total de ocupados no setor, 27,4% são associados a sindicatos. A média do mercado de trabalho é de 17,7%. Vale mencionar a sindicalização em duas regiões. No Nordeste, ao contrário das demais regiões, o percentual de associados a sindicatos entre os ocupados na educação privada não supera a média geral. No outro extremo está a região Centro-Oeste, onde o grau de sindicalização no setor educacional privado é duas vezes e meia maior do que no conjunto das atividades econômicas. É o que mostra o gráfico a seguir.

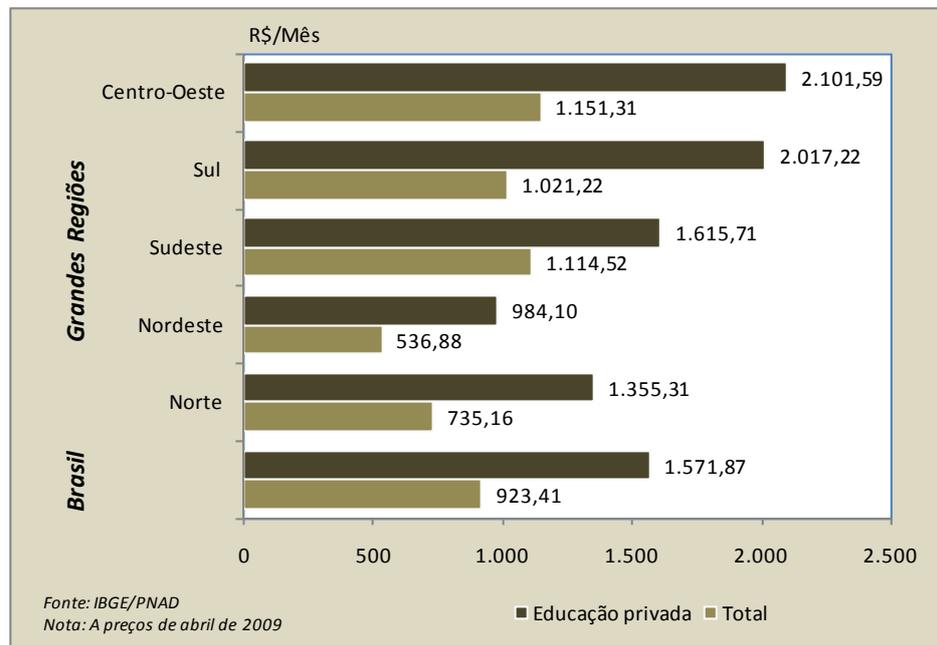
Gráfico 11 – Proporção de associados a sindicatos em relação ao total de ocupados



O rendimento médio do trabalho no setor educacional privado era no seu conjunto de R\$ 1.571,87, a preços de abril de 2009⁸. Esta remuneração é 70,2% superior ao valor médio referente a todos os ocupados no País. A distância é maior em todas as regiões, exceto na Sudeste. Na região Sul, chega a 97,5%. No Sudeste, onde a escolarização em geral é mais elevada, o diferencial se reduz para 45,0%. O gráfico a seguir ilustra estas características.

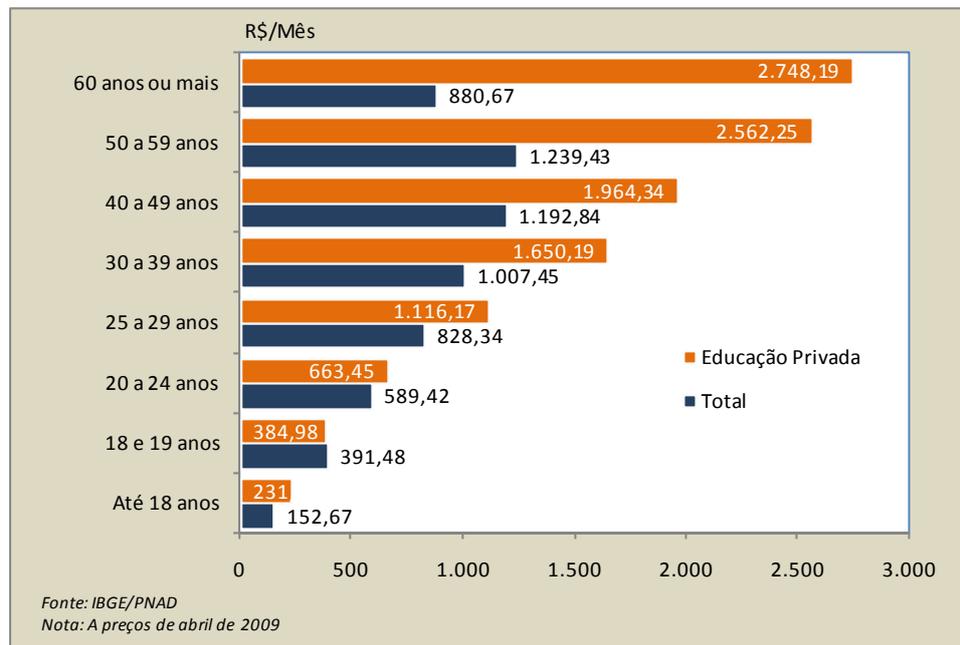
⁸ Corresponde à atualização pelo INPC dos valores pesquisados em setembro de 2007.

Gráfico 12 – Rendimentos do trabalho por região, total e educação privada



Os rendimentos auferidos no setor de educação privada são sempre crescentes de acordo com a faixa etária. Profissionais com idade entre 50 e 59 anos ganham 2,3 vezes mais do que os da faixa entre 25 e 29 anos. Para o conjunto dos ocupados em todas as atividades, o crescimento prossegue até a faixa de 50 a 59 anos, mas em menor proporção. A comparação feita para profissionais da educação privada levaria, neste contexto mais amplo, a um fator de 1,5. Outra diferença é a redução do nível de rendimento na faixa acima de 60 anos, o que não se verifica entre os ocupados no setor de educação privada. O gráfico a seguir apresenta estes dados.

Gráfico 13 – Rendimentos do trabalho por faixa de idade, total e educação privada



Presente em todas as unidades da federação, a educação privada como atividade econômica tem sua importância transposta para o mercado de trabalho. A tabela a seguir relaciona o valor absoluto do contingente que tem no setor sua ocupação principal. As outras duas colunas indicam taxas de participação. A primeira informa a distribuição percentual do contingente ocupado em cada estado. A segunda indica a participação que os ocupados no setor têm nas respectivas forças de trabalho estaduais. Do total de 1.178.726 pessoas com ocupação principal no setor educacional privado, 26,9% atuavam no Estado de São Paulo, em 2007. Em seguida, aparece o Rio de Janeiro, com 14,1%. Minas Gerais situa-se na terceira posição, com 8,0% do total. Paraná, com 7,5%, e Bahia, com 5,6%, encontram-se na quarta e quinta colocações. Estas cinco unidades da federação respondem por 62,1% do total de ocupações na atividade educacional privada.

Tabela 3 – Ocupação no setor educacional privado segundo unidades da federação

| <i>Unidade da Federação</i> | <i>Educação Privada</i> | <i>Participação</i> | <i>Educação Privada/ Todas as Atividades</i> |
|-----------------------------|-------------------------|---------------------|--|
| Acre | 1.286 | 0,1% | 0,4% |
| Mato Grosso | 6.901 | 0,6% | 0,5% |
| Roraima | 1.040 | 0,1% | 0,5% |
| Rondônia | 4.282 | 0,4% | 0,6% |
| Amapá | 1.743 | 0,1% | 0,7% |
| Amazonas | 9.438 | 0,8% | 0,7% |
| Espírito Santo | 11.806 | 1,0% | 0,7% |
| Piauí | 10.425 | 0,9% | 0,7% |
| Alagoas | 10.858 | 0,9% | 0,9% |
| Paraíba | 13.984 | 1,2% | 0,9% |
| Bahia | 66.319 | 5,6% | 1,0% |
| Maranhão | 27.870 | 2,4% | 1,0% |
| Minas Gerais | 93.986 | 8,0% | 1,0% |
| Pará | 33.222 | 2,8% | 1,0% |
| Ceará | 43.484 | 3,7% | 1,1% |
| Goiás | 32.080 | 2,7% | 1,1% |
| Mato Grosso do Sul | 12.894 | 1,1% | 1,1% |
| Rio Grande do Sul | 62.397 | 5,3% | 1,1% |
| Rio Grande do Norte | 16.492 | 1,4% | 1,2% |
| Tocantins | 7.714 | 0,7% | 1,2% |
| Pernambuco | 47.365 | 4,0% | 1,3% |
| Santa Catarina | 43.330 | 3,7% | 1,3% |
| Paraná | 87.926 | 7,5% | 1,6% |
| São Paulo | 317.522 | 26,9% | 1,6% |
| Sergipe | 18.696 | 1,6% | 2,0% |
| Rio de Janeiro | 165.632 | 14,1% | 2,4% |
| Distrito Federal | 30.034 | 2,5% | 2,6% |
| TOTAL | 1.178.726 | 100,0% | 1,3% |

Fonte: IBGE-PNAD 2007

A tabela também mostra que a educação privada está representada nas unidades da federação com diferentes gradações. Em 10 estados, a participação dos profissionais que atuam na atividade como trabalho principal corresponde numericamente a menos de 1% dos respectivos contingentes de ocupados. São eles, em ordem crescente de grau de participação: Acre, Mato Grosso, Roraima, Rondônia, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Piauí, Alagoas e Paraíba. Um segundo grupo reúne os 14 que têm uma presença calculada maior ou igual a 1% mas inferior a 2% do total de ocupados no mercado de trabalho estadual. O

grupo é formado por: Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Tocantins, Pernambuco, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Finalmente, em três estados a participação do setor educacional privado é superior a 2%: Sergipe, Rio de Janeiro e Distrito Federal. A média brasileira para este parâmetro é de 1,3%. Análise similar, feita apenas com as ocupações secundárias, amplia a presença do setor educacional privado. Das 4.287.375 de pessoas com uma segunda ocupação, 222.359, o equivalente a 5,2% trabalhavam no setor. No Distrito Federal, a proporção atinge 15,6%.

A desoneração da folha de pagamentos

Feito este apanhado sobre a ocupação no setor educacional privado, que permite caracterizar o contingente como particularmente escolarizado, inserido de modo predominantemente formal no mercado de trabalho e melhor remunerado do que a média dos participantes, um ponto que merece reflexão é o custo para o empregador deste contingente que se acrescenta à remuneração salarial. Este ônus não é exclusivo do setor educacional privado, mas é especialmente importante dada a natureza da atividade, intensiva em mão de obra qualificada. Nas próximas seções, pretende-se contextualizar nos terrenos conceitual e histórico bem como à luz da experiência internacional a incidência de custos na forma de tributação da folha de pagamentos.

Em seguida, passa-se ao questionamento da forma como esta tributação ocorre. Não por acaso, circulam inúmeras propostas de desoneração da folha de pagamentos, tanto no Brasil como em outros países. A pergunta central é saber se a tributação da folha de pagamentos pode ser reestruturada com a eliminação de fatores nocivos ao bom funcionamento do mercado de trabalho e do sistema previdenciário ao mesmo tempo em que se podem realçar aspectos positivos desse modelo de imposto. Complementarmente, serão feitas incursões à procura de alternativas de financiamento do sistema previdenciário, tais como a taxação do faturamento das empresas e empregadores. A mudança do foco tributário, do insumo para o produto, tem importantes conseqüências para a economia, tanto em termos distributivos como na eficiência alocativa. Em particular, a tributação da folha de pagamentos, se excessiva torna o fator trabalho

artificialmente caro, em descompasso com o seu efetivo nível de produtividade. O resultado pode ser uma distorção alocativa, em que se desperdiça um fator de produção relativamente abundante. O objetivo aqui é desenhar uma proposta que desonere o trabalho em geral e que se adeque às peculiaridades do setor educacional privado sem descuidar do equilíbrio das contas públicas nem dos efeitos de longo prazo sobre a produtividade da economia e o bem-estar da população.

A tributação da folha de pagamentos

Aspectos conceituais

Os regimes previdenciários são comumente separados em duas modalidades: repartição e capitalização. No primeiro caso, o financiamento dos benefícios atuais é obtido pela tributação dos trabalhadores ativos de hoje. Estabelece-se o que se denomina pacto intergeracional, segundo o qual os contribuintes de hoje quando aposentados terão seus benefícios custeados pelos trabalhadores ativos do futuro e assim sucessivamente. No segundo caso, o benefício será o resultado direto daquilo que cada contribuinte conseguiu poupar ao longo da fase ativa. Nesse regime não há espaço para redistribuição de renda, reduzindo-se o risco de aparecimento de desequilíbrios financeiros.

Nos regimes previdenciários de repartição, a alíquota de incidência sobre a folha de pagamentos depende de pelo menos três classes de parâmetros: demográficos, econômicos e institucionais. No primeiro grupo estão variáveis como expectativa de vida e taxa de fecundidade. Combinadas, estas e outras variáveis que representam

os movimentos populacionais de longo prazo impõem limites à proporção entre contribuintes e beneficiários. Em todos os países, o número de beneficiários cresce a taxas mais elevadas do que o de contribuintes, pressionando as alíquotas.

No segundo grupo, figuram variáveis que descrevem as flutuações típicas da atividade econômica. Tais oscilações implicam em aumentos ou diminuições tanto da base contributiva como do montante de benefícios. Nas fases de expansão econômica, o nível de emprego sobe e com ele a arrecadação das contribuições sobre a folha de pagamentos. Ao mesmo tempo, diminui a demanda por benefícios como seguro desemprego além de haver um incentivo à permanência na força de trabalho, em face das condições favoráveis oferecidas pelo mercado. Estes movimentos são simétricos, descrevendo trajetórias opostas se a economia estiver em contração. A informalidade também deve ser considerada neste contexto, crescendo quando a economia se contrai. O aumento da informalidade provoca a redução das contribuições, o que, em princípio, pode requerer uma compensação via incremento de alíquotas.

Um terceiro grupo de variáveis que influenciam a alíquota de incidência sobre a folha deriva das regras de operação do sistema previdenciário. Estas regras determinam os requisitos para a obtenção de benefícios, tais como a idade mínima ou o tempo de contribuição, bem como seus valores e a forma como se alteram ao longo do tempo. É em torno das variáveis desse grupo que giram diversas propostas de reformas previdenciárias, voltadas à obtenção do equilíbrio orçamentário do sistema. A expressão a

seguir sintetiza a influência conjunta dos três grupos de parâmetros⁹:

$$\tau = \frac{V}{A} \times \frac{r}{a(1-d)f} \times \frac{m}{s}$$

onde:

t = alíquota de incidência sobre a folha de pagamentos;

V = população inativa (+);

A = população em idade ativa (-);

r = proporção de V com direito a benefícios (+);

a = proporção de A que deseja trabalhar (-);

d = taxa de desemprego (+);

f = proporção dos ocupados com trabalho formal (-);

m = valor médio dos benefícios (+);

s = salário médio (-).

O sinal ao fim da descrição de cada variável pertencente à expressão indica o movimento da alíquota em resposta a aumentos desta variável. Desse modo, a alíquota tenderia a aumentar se houvesse aumentos nas seguintes variáveis: população inativa, proporção da população inativa com direito a benefícios, taxa de desemprego e valor médio dos benefícios. Analogamente, a alíquota poderia se reduzir caso se verificassem aumentos em: população em idade ativa, proporção da população ativa que deseja trabalhar, proporção dos ocupados com trabalho formal e salário médio. Este raciocínio pressupõe mudanças isoladas em cada variável. Na prática, isto raramente se verifica. Outro ponto a

⁹Clovis de Faro (organizador), "Previdência Social no Brasil: diagnóstico e sugestões de reforma", Série Pesquisas EPGE no. 5 (1993), Editora FGV.

salientar é a dinâmica das alterações nas variáveis. As demográficas modificam-se lentamente, mas quase sempre de modo irreversível. As econômicas apresentam movimentos mais rápidos, se comparadas às demográficas, mas por serem cíclicas normalmente não justificam alterações permanentes na alíquota. Finalmente as institucionais costumam ser fruto de decisões políticas, podendo, a depender das circunstâncias, se mover tanto no sentido de elevar como de reduzir a alíquota.

Por depender de um grupo extenso de variáveis, a alíquota pode ser reduzida, permitindo a desoneração da folha de pagamentos, pela transferência do ônus para outra modalidade tributária ou pela modificação em uma ou mais variáveis capazes de afetar o valor da alíquota. Por exemplo, se o valor do benefício for corrigido por um percentual inferior ao reajuste salarial ou se houver uma elevação na idade mínima para a concessão de benefícios, entre outras medidas, a alíquota de incidência sobre a folha pode ser reduzida sem a necessidade de se buscar uma fonte tributária alternativa.

Uma questão central no estudo da incidência tributária é determinar quem paga o imposto. Não se trata aqui de responder quem é o agente legal ou administrativamente encarregado de fazer o pagamento ou mais especificamente o recolhimento do tributo. O que se procura conhecer é a divisão do ônus tributário entre produtores e consumidores ou de modo mais genérico entre ofertantes e demandantes do item (bem ou serviço) sobre o qual incide o imposto. A resposta a esta pergunta poderá revelar resultados bem distintos dos esperados por quem determinou a tributação. Em particular, o agente econômico administrativamente

designado para cuidar do recolhimento pode ter a capacidade econômica de repassar este custo a sua contraparte no mercado.

A maneira convencional de analisar a questão é por meio da comparação entre as duas situações descritas a seguir. Imagina-se inicialmente uma situação de equilíbrio em que não há tributação. Tal situação se caracteriza por um preço e uma quantidade demandada ou ofertada. Em seguida, introduz-se a tributação. A incidência tributária, entendida neste contexto como um valor que se acrescenta ao preço cobrado por quem oferta o item, perturbará o equilíbrio. Em condições normais, as reações de produtores e consumidores ao novo imposto provocarão a diminuição da quantidade transacionada se comparada à situação inicial. Quanto ao preço, haverá uma segmentação. O produtor receberá um valor inferior ao que recebia anteriormente enquanto o consumidor pagará mais. A diferença entre preço pago e recebido é precisamente a incidência tributária.

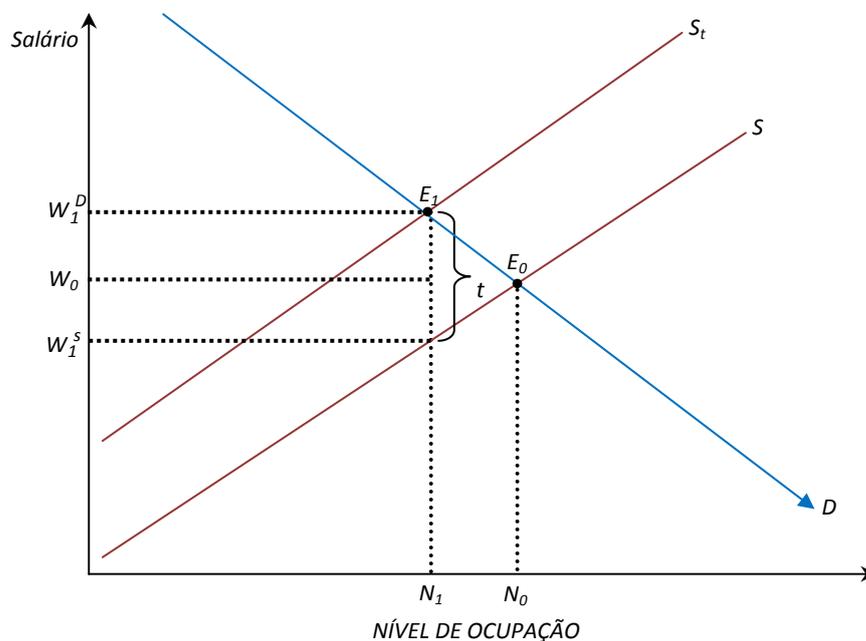
Este esquema analítico é compatível com diversos tipos de mercados, em particular o de trabalho. Nesse mercado, encontram-se de um lado trabalhadores e de outro, empresas ou empregadores. Usando-se o vocabulário microeconômico, os primeiros ofertam tempo de trabalho, em volume crescente com a remuneração. Se os salários aumentam, em princípio, haverá maior número de pessoas dispostas a trabalhar ou a permanecer mais tempo no trabalho. Já as empresas demandam este tipo de serviço e o seu comportamento econômico é oposto ao dos trabalhadores: o volume de trabalho que se dispõem a contratar diminui com o nível de remuneração.

Se não existe tributação sobre o trabalho, o mercado vai encontrar um ponto de equilíbrio em que oferta e demanda se igualem. Neste ponto, haverá um volume de contratação e uma remuneração correspondente. Como em outros mercados, se a oferta for abundante, o preço de equilíbrio será menor do que num contexto de escassez. Tomando esta situação de equilíbrio como base, introduz-se um imposto que incide sobre o trabalho contratado. Isto significa que ao salário ou à remuneração, em sentido mais amplo, paga a cada trabalhador (ou por cada hora trabalhada) é acrescido um valor a título de tributação. A pergunta que decorre imediatamente é: qual será o novo equilíbrio? O que se pode esperar acerca do volume de trabalho contratado? E dos salários?

Pelo que já se mencionou anteriormente, o volume de trabalho deverá diminuir. A diminuição resulta do encarecimento do trabalho. Se ao salário recebido pelo trabalhador adiciona-se um valor a título de tributação, o empregador reagirá reduzindo sua demanda pelos serviços deste trabalhador. Este por sua vez receberá uma quantia inferior à percebida inicialmente. Isso ocorre porque a oferta de trabalho é crescente com o salário. Volumes menores de trabalho correspondem a níveis mais baixos de remuneração. O diagrama a seguir ilustra o efeito da tributação incidente sobre o trabalho contratado. No eixo horizontal está representado o volume transacionado de trabalho. No eixo vertical, aparece o salário. A linha negativamente inclinada representa a demanda por trabalho (D). A linha positivamente inclinada (S), que estabelece uma relação direta entre volume de trabalho e remuneração, é a oferta. A linha S_t , também com inclinação positiva, representa a oferta de trabalho após a incidência tributária. A distância entre S e S_t corresponde à alíquota de

tributação. O equilíbrio inicial, sem imposto, é representado pelo ponto E_0 . Após a incidência do imposto, o equilíbrio se desloca para E_1 . Neste ponto, o nível de emprego se reduz de N_0 para N_1 , o salário pago pelo empregador eleva-se de W_0 para W_1^D e o valor recebido pelos empregados se reduz de W_0 para W_1^S .

Diagrama – Efeitos da tributação sobre o preço e o volume contratado de trabalho



Neste diagrama, ofertantes e demandantes transacionam volumes inferiores ao que fariam na ausência do imposto. Adicionalmente, ambos sofrem perdas oriundas da alteração do preço ao qual o trabalho é contratado. De um lado, trabalhadores passam a receber menos do que antes enquanto demandantes pagam mais. Um segundo aspecto trazido pelo diagrama é a repartição do ônus tributário, neste caso relativamente equilibrada entre oferta e demanda. Isto nem sempre é verdade e boa parte da polêmica em

torno da proposta de desoneração da folha de pagamentos deriva do grau de assimetria desta repartição.

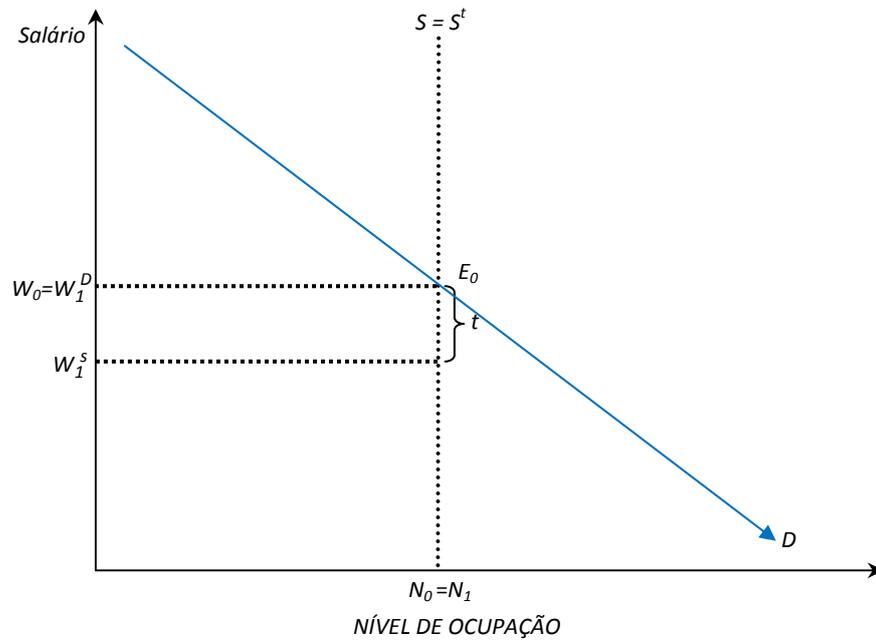
O que se deseja conhecer neste contexto é a reação de ofertantes e demandantes à introdução do imposto. Recorrendo outra vez ao vocabulário microeconômico, a esta reação dá-se o nome de elasticidade. Se a oferta de trabalho é elástica, pequenas variações de preços, como a deflagrada pela colocação do imposto, dão origem a variações proporcionalmente maiores no volume ofertado. O raciocínio é simétrico para o caso em que a oferta é chamada de inelástica. Conclusões análogas são válidas para a demanda de trabalho.

O que determina a elasticidade da oferta ou da demanda? Intuitivamente, elasticidade se relaciona a alternativas. Se o item em questão possui substitutos, a elasticidade da demanda será elevada. No contexto do ensino privado, o item demandado é a mão-de-obra com nível de qualificação superior à média do mercado de trabalho. O aumento da qualificação, pela diminuição das alternativas (a mão-de-obra qualificada é mais escassa do que a sem qualificação), tende a reduzir a elasticidade da demanda. A mesma consideração pode ser feita em relação à oferta. Portanto, trata-se de um mercado em que as duas partes são relativamente inelásticas. Estimativas numéricas da elasticidade de cada grupo de agentes econômicos são questões empíricas e, como se verá, sujeitas a controvérsias.

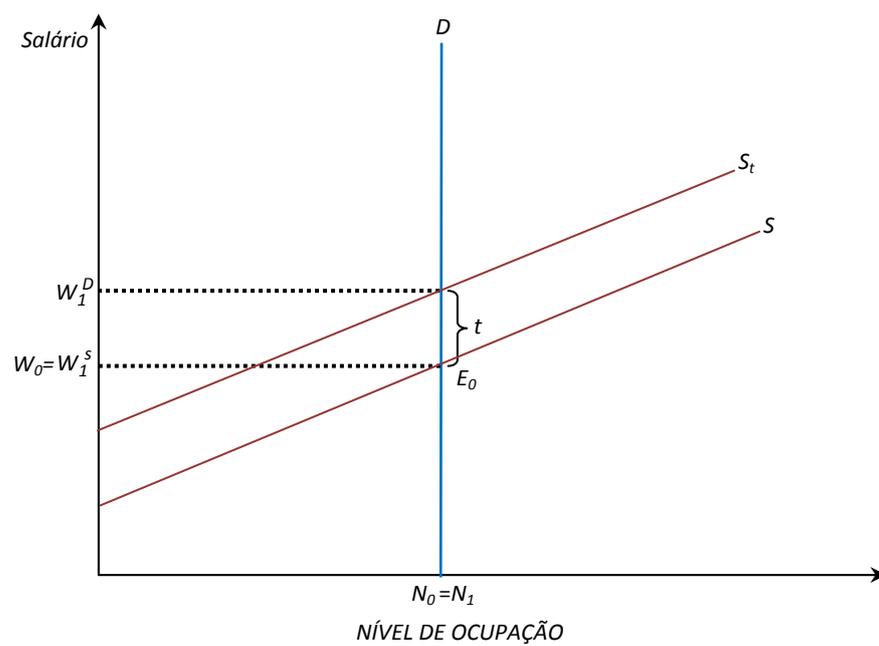
Ainda no terreno conceitual, a repartição entre empregados e empregadores do ônus tributário decorrente do imposto sobre a folha de pagamentos é diretamente associada ao grau de elasticidade de cada grupo de agentes. Paga mais quem é mais inelástico. Em outras palavras, quem dispõe de menos alternativas arca com parcela maior do ônus. O diagrama a seguir compara duas situações. A primeira caracteriza-se por baixa elasticidade da demanda de trabalho, enquanto a oferta é medianamente elástica. Na segunda situação é a oferta que possui baixa elasticidade, ficando a demanda em posição intermediária. Nos dois casos, a redução do volume contratado de trabalho é pequena, conseqüência da baixa elasticidade de pelo menos um dos agentes envolvidos na transação. O que diferencia as duas situações é o grau de repasse do ônus tributário. Quando a demanda é menos elástica do que a oferta, parcela maior do ônus recai sobre esta. Simetricamente, se a parte menos elástica é a oferta, é ela que absorve a maior proporção do imposto. Nos dois diagramas que se seguem, por conveniência, a parte menos elástica do mercado foi considerada completamente inelástica. A hipótese extrema facilita a justificativa.

Diagrama – repartição do ônus tributário

Oferta menos elástica do que demanda



Demanda menos elástica do que oferta



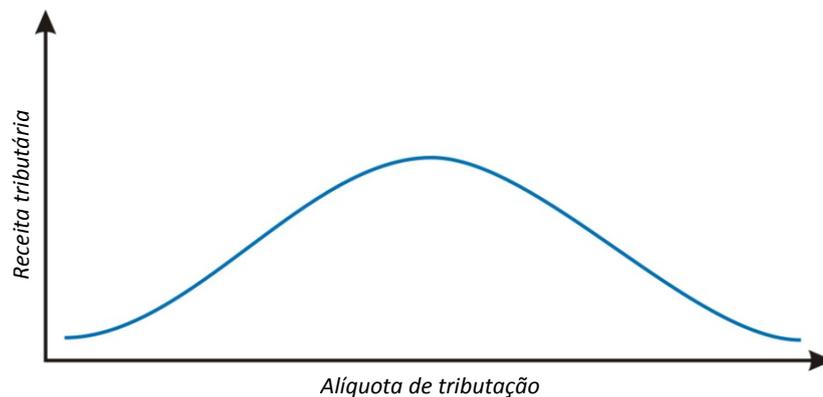
Os diagramas expostos acima permitem analisar os impactos da incidência tributária em ordem inversa, isto é, na forma de desoneração. Neste caso, a situação inicial é a de imposto incidente sobre o trabalho, com os devidos efeitos redutores de emprego e/ou salários. Em condições normais, em que não há grandes interferências que distorçam o funcionamento do mercado de trabalho, a retirada do imposto reconduz o mercado ao seu equilíbrio inicial. Desse modo, a desoneração da folha de pagamentos deve ampliar o nível de emprego e os salários efetivamente recebidos pelos trabalhadores e diminuir o valor desembolsado pelo empregador com cada contratado. Novamente, valem as considerações sobre elasticidade, parâmetro que determina o impacto da desoneração sobre nível de emprego e valores das remunerações.

Compreendido o efeito alocativo da incidência tributária, isto é, em que medida as decisões de demandar e ofertar trabalho se modificam a partir da introdução do imposto, cabe discutir o efeito que o valor da alíquota terá sobre a receita arrecadada. Um resultado há muito conhecido é o de que a arrecadação tributária cresce com o valor da alíquota quando esta é relativamente baixa, invertendo a trajetória para imposições de maior magnitude. Outra vez, a noção de elasticidade se faz presente. A elevação da alíquota acabará implicando uma reação mais do que proporcional por parte de quem paga o imposto. A consequência inevitável será o recuo da receita. A trajetória inicialmente crescente da arrecadação tributária, mas que se inverte à medida que a alíquota se eleva, é a conhecida curva de Laffer¹⁰, reproduzida de forma simplificada no

¹⁰ Artur Laffer, economista americano, argumentou na década de 1970 que as alíquotas tributárias do país estavam muito elevadas, provocando perda de receita. Para isso, desenhou a curva que leva seu nome com o formato de uma corcova de animal, descrição que se popularizou.

diagrama abaixo. No eixo horizontal, está assinalada a alíquota de incidência tributária, que varia de 0% a 100%. No eixo vertical, apresenta-se a arrecadação do imposto para cada valor da alíquota.

Diagrama – curva de Laffer



A necessidade de incrementar a receita do imposto sobre a folha de pagamentos para fazer face a novos compromissos previdenciários levou ao longo do tempo governos ao redor do mundo a aumentar a alíquota de incidência desse tributo. É possível que em muitos casos o aumento tenha excedido o limite superior, tornando-se contraproducente ao provocar diminuição do nível de emprego e, por conseguinte, da receita. Efeito análogo sobre a arrecadação resulta do aumento do grau de informalização das relações de trabalho, menos importante no âmbito da educação privada do que na maioria das atividades econômicas desenvolvidas no país, principalmente no setor de serviços. Neste caso, a reação ao imposto não chegaria ao extremo da ruptura do contrato de trabalho, mas levaria à decisão de interromper a contribuição previdenciária. A mesma decisão pode ser tomada por trabalhadores por conta própria.

Não se pode afirmar que a tributação seja a causa única ou principal da informalidade, separando trabalhadores formais, com contratos e direitos bem estabelecidos, de informais, que em muitas circunstâncias se mantêm ocupados à custa da perda de benefícios previstos em lei, particularmente os previdenciários. Existem razões de caráter estrutural, em geral interligadas, tais como o grau de desenvolvimento regional, a natureza das atividades econômicas dominantes bem como o nível de educação. A informalidade é maior nas áreas rurais, nas atividades agrícolas do que nas industriais e nas ocupações de baixa qualificação. Existem também condicionantes circunstanciais, como o ritmo de crescimento econômico, que aumenta a criação de ocupações formais, e as atividades fiscalizadoras do estado, ao tornarem a informalidade mais custosa. Neste contexto, a elevação das alíquotas de tributação da folha de pagamentos pode aprofundar a informalidade pré-existente. Dependendo da intensidade e rapidez deste aumento, a tributação deixa de ter um papel coadjuvante na informalização das relações trabalhistas, conspirando contra o equilíbrio do sistema previdenciário e transferindo-se para o topo da lista de prioridades de reforma.

Diante dessa constatação, é possível cogitar-se de uma proposta de desoneração parcial da folha, uma redução no valor da alíquota que propicie a reconstituição da base tributária, formada pelo volume de trabalho contratado. Se oferta e demanda de trabalho forem razoavelmente elásticas, a desoneração trará com ela a elevação da receita. A razão é que, nestas circunstâncias, o aumento do nível de emprego mais do que compensa a diminuição da alíquota. O efeito final seria o aumento da arrecadação.

Até aqui foram apresentadas as principais disfunções provocadas pela adoção do regime de tributação da folha de pagamentos. A universalidade deste sistema e sua permanência como vetor tributário relevante convidam, no entanto, a uma reflexão acerca de características defensáveis, que deveriam ser conservadas numa eventual reforma de estrutura tributária. O ponto de partida deixa agora de ser o tratamento microeconômico deste modelo de incidência, passando-se a tratar do tema por meio de um enfoque sistêmico, em que a tributação da folha tem uma função definida no âmbito de um conjunto mais amplo de impostos.

A teoria tradicional de finanças públicas alinha três tipos básicos de impostos: os que incidem sobre a renda, seja de indivíduos ou empresas, as contribuições para a seguridade social, em que se destacam os tributos sobre folha de pagamentos, e os que oneram o consumo em geral ou determinados bens e serviços, como combustíveis, comunicações ou fumo. Existem em menor proporção impostos de incidência local sobre a propriedade, principalmente de imóveis e veículos. A repartição entre estes impostos varia de país para país. Na Europa, as contribuições sociais ocupam uma parcela relativamente maior da receita tributária do que nos Estados Unidos, que preferem o imposto de renda pessoal.

A concepção e a manutenção de um sistema tributário, por complexidade técnica e política, devem seguir alguns preceitos. Podem ser elencadas pelo menos cinco características que os idealizadores de sistemas tributários deveriam perseguir¹¹. São elas:

¹¹ Esta relação é apresentada em Stiglitz, Joseph E., "Economics of the Public Sector", W.W. Norton (2000), terceira edição.

- *Eficiência econômica*: o sistema deve evitar distorcer as decisões dos agentes econômicos. Se os impostos provocam modificações consideráveis nas decisões individuais, em comparação ao que estas seriam na ausência da tributação, é sinal de que há prejuízos à eficiência econômica. Um sistema tributário ineficiente poderá levar a reduções nos montantes poupados ou investidos, com repercussões negativas sobre o desempenho econômico de longo prazo. Uma medida do grau de ineficiência induzida por um sistema mal concebido é o volume de recursos dedicados à administração tributária em lugar das atividades fim.
- *Simplicidade administrativa*: o sistema deve ser de fácil operação, tanto para contribuintes quanto para gestores públicos.
- *Flexibilidade*: capacidade de resposta a mudanças nas condições econômicas.
- *Transparência*: contribuintes deveriam conhecer com facilidade quanto estão pagando.
- *Justiça*: o sistema deve tratar de modo similar os que têm as mesmas características econômicas relevantes para a tributação.

Tendo estes preceitos por referência, pode-se argumentar que a tributação da folha de pagamentos possui algumas virtudes que merecem atenção. Estudos empíricos desenvolvidos nos anos 1990 sobre o sistema tributário americano apontaram as contribuições sociais sobre folha como a segunda forma menos custosa de arrecadação. A primeira é o imposto sobre o consumo, de preferência tendo uma ampla base de tributação, uma vez que gasolina, álcool e fumo já são extremamente onerados. A tributação

da folha é menos distorsiva que o imposto de renda e outros, como os incidentes sobre capital.

Esta mesma ordem crescente de impactos se observa quando se analisa a trajetória de crescimento de longo prazo da economia. O imposto sobre consumo e as contribuições sociais propiciam maiores taxas de poupança e investimento do que os impostos sobre a renda ou sobre capital. Sob certos aspectos, entretanto, as contribuições sociais podem ser consideradas inferiores ao imposto de renda. Um aumento no primeiro tipo de tributo favorece idosos e aposentados em detrimento de trabalhadores ativos, o que não necessariamente ocorreria com o imposto de renda.

A principal vantagem comparativa da tributação da folha de pagamentos está no terreno operacional. A implementação é relativamente simples para os empregadores e os custos administrativos para o governo são baixos. Uma tributação deste tipo bem construída, ainda que envolva pisos e tetos, não possui a complexidade em termos de deduções e isenções de um imposto de renda ou consumo.

Vale a pena também comentar a lógica do uso da tributação da folha de pagamentos para financiar a seguridade social, previdência em particular. O elemento central é a vinculação entre o pagamento de contribuições e os benefícios a serem recebidos, sendo as contribuições (ou taxações) calculadas com base nos rendimentos do trabalho. Uma vinculação estreita entre contribuições e benefícios, sobretudo quando percebida pelo trabalhador em relação ao seu próprio desembolso, reduz as distorções causadas pela tributação. Como mencionado

anteriormente, a tributação do trabalho contrai a oferta, diminuindo o emprego e o salário recebido e aumentando o valor unitário pago pelo empregador. Se o trabalhador percebe esta tributação como uma poupança, que no futuro irá se reverter em seu favor, então o efeito de contração da oferta de trabalho é atenuado. O grau de vinculação entre contribuições e benefícios varia entre países em função de regras específicas de cada sistema previdenciário. Pode-se, desse modo, pensar em tornar mais precisa e previsível esta vinculação como forma de aprimorar a eficiência do regime de tributação de folha de pagamentos.

Ainda na linha da vinculação entre contribuições e benefícios, a tributação da folha circunscreve os custos da seguridade aos seus beneficiários, o que não aconteceria se o financiamento fosse baseado em impostos gerais, ao mesmo tempo que não submete o programa à competição anual por dotações orçamentárias. Estas duas características conferem estabilidade e autonomia à gestão da seguridade social ao desobrigá-la de pleitear gastos que, embora compatíveis com seus objetivos, nem sempre são facilmente entendidos e aceitos no plano político.

A tributação da folha de pagamentos no Brasil

Origens

Até 1923, a concessão de benefícios previdenciários no Brasil restringia-se a militares e servidores públicos¹². Naquele ano, trabalhadores do setor privado passaram a dispor de assistência médica, pagamento de aposentadoria, pensões e auxílio funerário,

¹² Oliveira, F.E.B. e Beltrão, K. I.; "The Brazilian Social Security System", Texto Para Discussão no. 775, IPEA (2000).

com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). A lei que as estabeleceu, conhecida pelo nome do industrial e banqueiro paulista Elói Chaves, autor do projeto, beneficiou somente a categoria dos ferroviários. Em 1926, houve a extensão aos trabalhadores das empresas portuárias e marítimas. Estes primeiros programas previdenciários funcionavam segundo o regime de capitalização, mediante contribuições de empregados, empregadores e governo. Nas décadas seguintes, mantendo a estrutura de programas segundo categorias profissionais, o sistema ampliou-se para incluir bancários, trabalhadores industriais, comerciários, etc.

Em 1960, a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) unificou os diversos institutos previdenciários, dando origem, mais adiante, ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Nesta altura, depois de sucessivos desequilíbrios, o regime de capitalização já havia sido substituído pelo de repartição. O sistema cobria apenas os trabalhadores urbanos, que ainda eram minoria, e nesse âmbito não alcançava 50% dos empregados. As alíquotas contributivas eram de 8%, tanto para empregados como para empregadores, até o teto de 10 salários mínimos. Os frequentes déficits orçamentários eram financiados pelo Governo Federal.

A Constituição Federal de 1988 introduziu mudanças substantivas no funcionamento do sistema previdenciário, formalizando o conceito de seguridade social. Este novo arranjo institucional previa também a universalização do atendimento médico e a ampliação da assistência social. Dispondo de recursos provenientes de tributação da folha de pagamentos, faturamento e lucro das empresas e

também de transferências diretas do orçamento federal, o sistema redesenhado de acordo com as aspirações de uma sociedade recém democratizada logo se mostrou de difícil equacionamento financeiro. A alíquota patronal, que já havia subido para algo em torno de 17%, foi aumentada para 20%. O aumento foi absorvido com certa facilidade diante das elevadas e erráticas taxas de inflação, o que permitia um repasse relativamente rápido destes novos custos para os preços. Mas a transição demográfica em curso, que forçosamente reduziria a relação entre contribuintes e beneficiários, prenunciava a necessidade de ajustes no sistema, por meio de reformas que ocorreram em 1998 e 2003, como se mencionará adiante.

Situação atual

O sistema previdenciário brasileiro apóia-se em três pilares: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que cobre os trabalhadores da iniciativa privada e é administrado pelo INSS, os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), administrados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal e o Regime de Previdência Complementar (RPC), administrado por entidades fechadas (fundos de pensão) ou abertas (bancos e seguradoras). O RGPS superou em 2008 a marca de 26 milhões de benefícios emitidos, o que o deixa em posição francamente majoritária frente aos demais sub-sistemas. Os RPPSs reuniam em 2007 aproximadamente 6,5 milhões de servidores públicos, dos quais 1,5 milhão de inativos e 500 mil pensionistas. As entidades fechadas de previdência complementar contavam com 2,6 milhões de participantes em 2007, sendo pouco mais de 650 mil na condição de assistidos ou beneficiários de pensão.

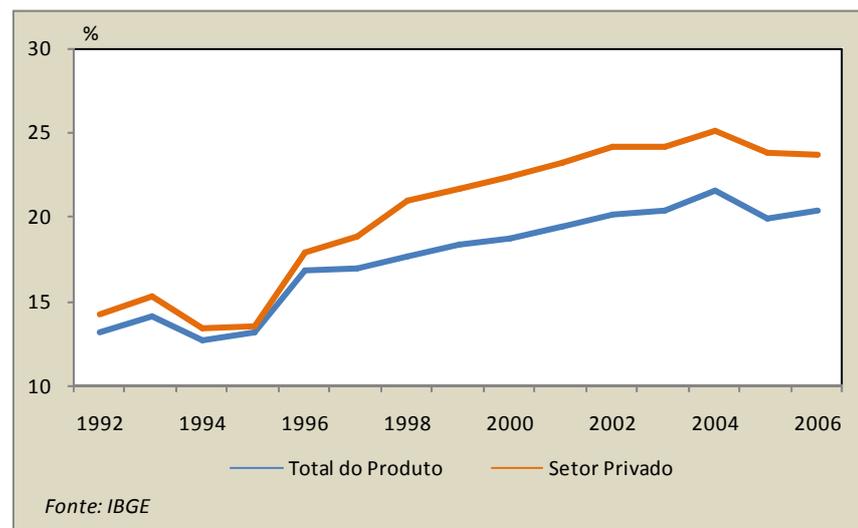
Para se obter uma caracterização numérica do que significam os encargos sobre a folha de pagamentos na economia brasileira, pode-se recorrer às tabelas de usos e recursos das Contas Nacionais, produzidas e divulgadas pelo IBGE. Comparando-se as contribuições sociais efetivas com os salários contratuais, calcula-se o que se pode denominar de alíquota implícita. As contribuições sociais que entram neste cômputo e respectivas alíquotas incidentes sobre a totalidade da folha são:

- INSS - 20%
- Seguro contra acidentes de trabalho – até 6%
- FGTS - 8%
- Salário educação – 2,5%
- PIS – 1%
- Sistema S (SENAI, SENAC, SESC, Sebrae, etc.) – 1% a 3%

As tabelas do IBGE não isolam as parcelas correspondentes a cada incidência. Se todas as empresas pagarem integralmente todas as contribuições indicadas, a parcela correspondente ao INSS equivaleria a aproximadamente 60% dos recolhimentos sobre a folha. Em valores absolutos, para 2006, o IBGE indica como contribuições sobre folha de pagamentos realizadas por empregadores do setor privado o montante de R\$ 131.851 milhões. O gráfico a seguir apresenta a evolução da alíquota média de contribuições sociais incidentes sobre salários, de 1992 a 2006. Uma das linhas representa as alíquotas calculadas sobre todas as atividades econômicas enquanto a outra exclui as típicas de governo (educação, saúde e administração públicas). Este segundo

grupo, mais restrito, será identificado como setor privado, embora inclua as empresas estatais, que do ponto de vista contributivo não se diferenciam das demais.

Gráfico 14 - Alíquotas de contribuições sociais incidentes sobre salários

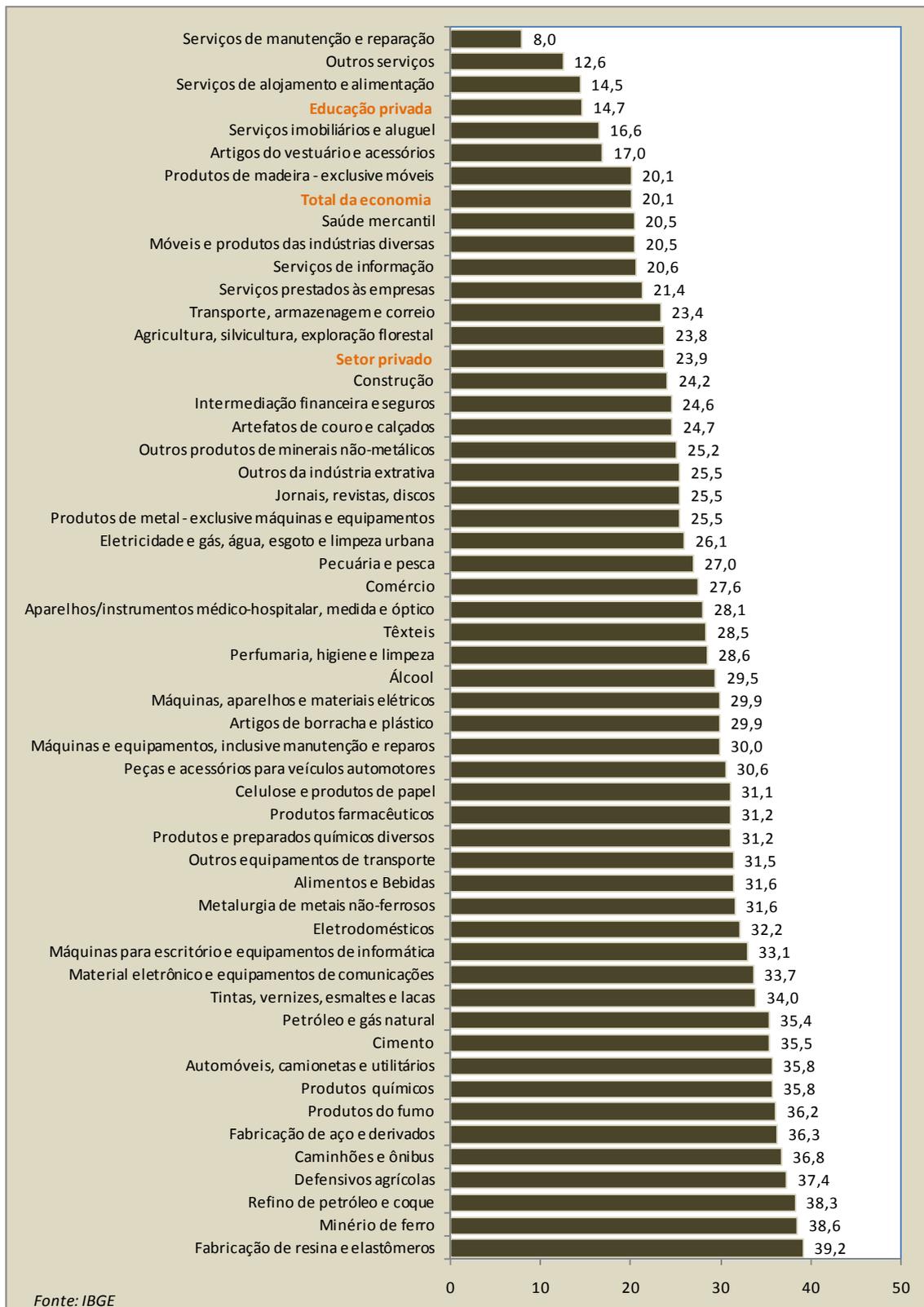


Três aspectos podem ser destacados a partir do traçado das duas curvas. Primeiramente ambas são crescentes ao longo do período. Em segundo lugar, a tributação incidente sobre a folha de pagamentos do setor privado cresceu mais do que a que recai sobre as atividades típicas do setor público. Por fim, os percentuais são inferiores aos indicados pelas alíquotas nominais. Isto se explica principalmente pela informalidade que em graus variados se manifesta em praticamente toda a economia.

As tabelas do IBGE permitem a comparação setorial das incidências. Como se pode observar no gráfico a seguir, as proporções são bastante dispersas, menores nos segmentos de serviços, crescendo nas atividades industriais. Um fator diferenciador das alíquotas setoriais é o grau de informalidade, geralmente maior em

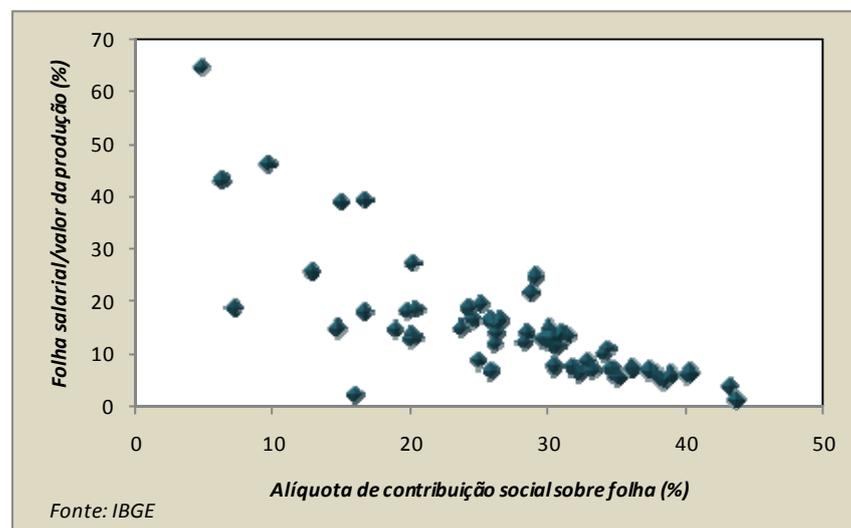
segmentos de serviços ou indústrias mais intensivas em mão-de-obra. Outro fator é a presença de instituições sem fins lucrativos, que desfrutam de diversas desonerações. Este fator é fundamental para explicar a diferença entre a alíquota média do setor educacional privado, de 14,7%, e a referente ao restante da economia, de 20,1%. Segundo o IBGE, havia, em 2005, 19.940 fundações privadas e associações sem fins lucrativos dedicadas às atividades de educação e pesquisa. Estas entidades empregavam 509.265 pessoas. No mesmo ano, segundo o INEP, havia no País 35.200 estabelecimentos privados de ensino. Quanto ao nível de emprego, como já citado ao início do trabalho, havia em 2006, de acordo com o IBGE, 1.184.126 ocupações no setor educacional privado. Estes números fornecem uma boa dimensão da importância que têm dentro da atividade privada de educação as entidades sem fins lucrativos. Vale ressaltar, porém, que a alíquota média de contribuição do setor educacional privado resulta da coexistência de instituições sujeitas a regimes bastante diferenciados. De um lado, estão as que desembolsam integralmente as contribuições previstas em lei e de outro aquelas que desfrutam de um tratamento específico que as desonera de tais obrigações.

Gráfico 15 - Alíquotas de contribuições sociais incidentes sobre salários segundo setores (média 2000-2006).



Convém mencionar também que alíquotas mais elevadas não significam necessariamente que tais setores sejam mais onerados. As alíquotas mais altas ocorrem normalmente naquelas atividades em que a folha salarial é baixa se comparada ao faturamento ou ao valor da produção. O gráfico abaixo mostra que há uma relação invertida entre as duas variáveis.

Gráfico 16 – Alíquota de incidência sobre folha salarial e proporção entre salários e valor da produção.



Na comparação com outros países, o peso dos encargos sobre a folha de pagamentos no Brasil é considerável. Tendo por base uma amostra de 155 países, Ulyseia e Reis¹³ posicionam o País no último quartil da distribuição. Isto significa que pelo menos 75% das economias incluídas no painel impõem encargos mais baixos sobre suas respectivas folhas de pagamentos. A alíquota mediana, isto é, a correspondente ao país que se encontra na metade da distribuição¹⁴ era da ordem de 14,7%. O

¹³ Ulyseia, Gabriel e Cortez Reis, Maurício (2006); "Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal", texto para discussão interna no. 1.218, IPEA.

¹⁴ Na posição mediana, metade dos países apresenta parâmetros com valores superiores e a outra metade, inferiores.

valor máximo alcançava 55% enquanto o padrão da América Latina era de 15,9%.

É fato que a folha de pagamentos é uma base de tributação insubstituível em qualquer economia minimamente organizada. Com estes recursos, os governos custeiam programas de seguridade social, em que são incluídos os desembolsos previdenciários e outros ligados a riscos inerentes ao mercado de trabalho, como acidentes e seguro desemprego. O alcance destas políticas varia entre países, o que se reflete na intensidade da tributação sobre a folha de pagamentos. Normalmente, estas receitas crescem com o grau de desenvolvimento do país. Como proporção do PIB, no México, significam 3,1%, na Turquia, 5,7% e na Coréia, 6,0%. Nos Estados Unidos, onde o sistema teve início na década de 1930, no bojo do New Deal, as receitas de contribuições sociais correspondem a 6,7% do PIB. As maiores proporções são encontradas nos países europeus. Na Alemanha, berço da moderna previdência social, correspondem a 13,2% e na França, 16,2%. As diferenças entre as incidências nos Estados Unidos e na França ou Alemanha mostram que o percentual de tributação da folha não depende apenas do nível de renda do país, revelando também valores e preferências sociais. Essa linha de argumentação explica porque na Inglaterra, país que se submeteu a severas reformas trabalhistas e fiscais a partir dos anos 1980, a relação entre contribuições sociais e o PIB é de 6,8%¹⁵.

¹⁵ *Receitas majoritariamente provenientes de incidência sobre a folha de pagamentos, podendo todavia incluir, dependendo do caso, contribuições de empregados.*

A desoneração da folha de pagamentos

Origens do debate

Em que medida e até que ponto a tributação sobre folha de pagamentos inibe a criação de postos de trabalho ou provoca a sua desativação? No plano conceitual, como se viu, a argumentação é inconclusiva. O debate continua então no terreno empírico, onde não são poucas as controvérsias.

Ainda na década de 1980 e em boa parte dos anos 1990, os países da Europa conviveram com elevadas taxas de desemprego. Na Espanha, taxas próximas de 20% eram comuns, mas na Alemanha, França e Itália os valores superavam sistematicamente os dois dígitos. Estes percentuais contrastavam com os observados na Inglaterra, duas a três vezes menores. Apesar das peculiaridades nacionais, a Inglaterra diferenciava-se da maioria dos países europeus por ter feito uma ampla reforma trabalhista. A experiência dos Estados Unidos também favorecia o diagnóstico que apontava como causa do desemprego os excessos na regulação do mercado de trabalho e na tributação da folha de pagamentos. Estas duas formas de intervenção econômica, prosseguia o diagnóstico, teriam assumido dimensões excessivas em decorrência de um desenho de políticas de bem-estar social que gradativamente mostrava-se insustentável. Nesta fase, um influente estudo, o OECD Jobs Study, de 1994, propôs a flexibilização das regras trabalhistas e a redução dos tributos sobre a folha de pagamentos com o objetivo de mitigar o desemprego.

No Brasil, mais do que o aumento do desemprego, a tributação sobre a folha estimulava a informalização das relações de trabalho, trazendo

repercussões negativas à arrecadação tributária em geral e ao equilíbrio previdenciário em particular. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego, realizada em seis regiões metropolitanas, a proporção de empregados com carteira de trabalho assinada diminuiu continuamente ao longo da década de 1990. Em 1991, por exemplo, esta proporção girava em torno de 54%. Em 2002, havia caído para 45%. Nos anos mais recentes, tem havido um discreto movimento de formalização, que se acentuou a partir de 2007. Entre o último trimestre de 2006 e o primeiro de 2009, a proporção de empregados com carteira assinada subiu de 46,1% para 49,4%. Mesmo com esta recomposição da formalidade, fruto de maior crescimento econômico e possivelmente de fiscalização mais rigorosa, continua a ser imperativo se não eliminar a incidência tributária sobre a folha de pagamentos ao menos suavizar o seu impacto nefasto.

Neste debate, há um ponto de discordância que conduz a prescrições diferentes. Trata-se do grau de reação da informalidade às medidas de desoneração da folha de pagamentos. Se for elevada, significando um incremento de monta no nível de emprego formal e por tabela na base de arrecadação previdenciária, a necessidade de contar com fontes alternativas de financiamento não é premente. Nesse caso, a ampliação ou recomposição da base tributária supre a necessidade financeira provocada pela redução da alíquota, mantendo inalterada a arrecadação. Mesmo nessa situação improvavelmente benigna, desequilíbrios orçamentários anteriores poderiam requerer a diversificação das fontes de financiamento.

O mais provável, todavia, é uma reação menos vigorosa, decorrente do que se chama na literatura de segmentação do mercado de trabalho. Segundo esta teoria, a migração do setor informal para o formal não é tão espontânea quanto pode parecer. A principal evidência desta baixa

“viscosidade” é o permanente diferencial entre rendimentos nos dois setores, com vantagem para o formal. Se a passagem dependesse apenas da relação entre remunerações, este diferencial já deveria ter sido reduzido por efeito da migração, que equilibraria a oferta de trabalho nos dois setores. Adicionalmente, o movimento de formalização que se observa nos últimos cinco anos está menos relacionado a desonerações do que a outras formas de incentivo, como a simplificação tributária representada pelo Simples, a expansão da oferta de crédito, que aumenta os benefícios da formalização (por ser requisito para a obtenção de financiamentos), sem falar da fiscalização mais atuante.

Mesmo com todas essas modificações, o desequilíbrio previdenciário ainda persistirá, pela sua vertente demográfica. O número de aposentados e pensionistas no País poderá triplicar até o meio deste século, atingindo 54.519 mil pessoas¹⁶. Ao mesmo tempo, o número de habitantes com idade até 54 anos se reduzirá de 162.081 mil, em 2010, para 152.983 mil, em 2050. Esta profunda reestruturação etária exigirá, tudo o mais constante, novas elevações na alíquota média atual. É oportuno alertar que avanços similares são previstas em outras economias. Segundo estudos da Social Security Administration, os Estados Unidos, país que tem uma das mais baixas alíquotas previdenciárias do mundo, teria que elevá-la dos atuais 12,4% para 17,5%, em 2050. No mesmo período, a alíquota média da União Européia teria que aumentar mais de 50%, passando de 16% para 27%. No Brasil, dois outros fatores tornam o equilíbrio previdenciário ainda mais difícil, pressionando alíquotas: o aumento real do salário mínimo e a idade relativamente reduzida para a concessão de aposentadorias. Desde 1994, o salário mínimo, valor correspondente a cerca de dois

¹⁶ Giambiagi, F., Zylberstein, H., Afonso, L.E, Souza, A.P., Zylberstein, E., “Impacto de reformas paramétricas na previdência social brasileira: simulações alternativas”, texto para discussão 1.289 (2007), IPEA.

terços¹⁷ das aposentadorias concedidas pelo INSS, mais do que dobrou. Quanto à idade de aposentadoria, no caso de homens era em 2004 de 56,9 anos; para mulheres, 52,2. Um sinal de que a concessão no Brasil ocorre precocemente é a relação entre população acima de 65 anos e gasto com previdência. O Brasil tinha em 2006 pouco mais de 6% da população com idade igual ou superior a 65 anos e gastava 11,5% do PIB em previdência. A Espanha tem gastos similares, para uma população acima de 65 anos de 17,5%, quase três vezes mais do que o Brasil.

Este conjunto de fatores se expressa numericamente no crescimento das despesas previdenciárias. O total de benefícios pagos pelo INSS alcançou 7,13% do PIB em 2007. A despesa tem crescido ininterruptamente desde 1996, ano em que se encontrava ligeiramente abaixo de 5% do PIB. Pode-se argumentar que a receita também tem assinalado acréscimos significativos. Mas não o bastante para acomodar a expansão dos gastos. O resultado consolidado do INSS vem registrando déficits sucessivos, tendo encerrado o ano de 2008 em 1,73% do PIB. Este resultado poderia ser ainda mais grave sem as duas reformas previdenciárias ocorridas no País nos últimos dez anos.

A primeira, de 1998, atacou o problema das aposentadorias concedidas a pessoas com idade relativamente baixa, em muitos casos inferior a 50 anos. Para enfrentar esta questão foi estabelecido o fator previdenciário, aplicado aos valores de contribuição da fase ativa do participante, reduzindo-o ou aumentando-o em função do número de anos de contribuição e da idade por ocasião da aposentadoria. Se uma mulher com 35 anos de contribuição desejasse se aposentar aos 56 anos de idade, sofreria uma perda no valor de seus benefícios de 12%. Esta perda se reduziria a zero se o tempo de contribuição, para a

¹⁷ Em número de benefícios concedidos. Em termos de dispêndio, os pagamentos na faixa do salário mínimo, que é o piso previdenciário, correspondem a cerca de 45% do total.

mesma idade de aposentadoria, fosse de 40 anos. Analogamente, para os mesmos 35 anos de contribuição, a perda se reduziria a zero se a idade escolhida para a aposentadoria subisse para 59 anos. A segunda reforma, em 2003, envolveu as aposentadorias de servidores públicos, determinando a contribuição de 11% por parte dos inativos bem como a idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres.

Evidência empírica

Feitas as considerações de caráter conceitual a respeito dos impactos da desoneração da folha de pagamentos, passa-se agora a uma revisão de estudos de natureza empírica que se detiveram sobre o problema. São estudos que se valem de técnicas estatísticas e econométricas diversas, com o objetivo de determinar como reagem a mudanças na alíquota tributária sobre a folha as principais variáveis em jogo, entre as quais o emprego, os salários, o grau de formalização do trabalho e, indiretamente, o equilíbrio orçamentário da previdência.

Vale ressaltar que estas variáveis estão sujeitas a outras formas de influência, por vezes mais potentes do que as variações da alíquota. O estudo realizado por Bordonaro (2003), por exemplo, demonstra que muito mais importante do que a desoneração para a queda da informalidade é o crescimento do PIB per capita. Apoiado em um painel formado por oito países (Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai), o autor calcula que uma variação de 1% na alíquota previdenciária total produz um movimento (no mesmo sentido) de 0,3% na informalidade. Por outro lado, para uma variação de 1% no PIB per capita, a informalidade variaria -1,7%. O

efeito do PIB per capita detectado no exercício foi seis vezes maior do que o da alíquota previdenciária.

Papel igualmente destacado pode ser atribuído ao PIB na reversão da chamada “euroesclerose”. Embora não se questione a influência da regulação trabalhista e da tributação da folha de pagamentos sobre o desemprego, o crescimento econômico em ritmo mais acelerado na zona do euro nesta década foi decisivo para a dinamização do mercado de trabalho. Nos dez anos de 1998 a 2008, as taxas de desemprego que superavam os 10% baixaram para pouco menos de 7%.

Na sequência, destacam-se dois casos de países cujas experiências são de grande utilidade no presente contexto: Chile e Colômbia. Em seguida, o foco se desloca para o caso brasileiro. São então resenhados cinco estudos diferentes, com hipóteses e resultados nem sempre convergentes.

O caso do Chile¹⁸

Poucos países e certamente nenhum da América Latina promoveram uma reforma tão profunda em seu sistema de seguridade social como o Chile. A privatização do sistema a partir de 1981 incluiu uma redução substancial na tributação da folha de pagamentos. As reações do mercado de trabalho chileno a esta desoneração permitem concluir que tal medida produziu impactos relativamente pequenos sobre o nível de emprego, concentrando-se nos salários, que subiram, pelo menos no primeiro momento. Esta evidência apóia a tese de que no confronto de elasticidades, a oferta de trabalho é mais rígida do que a demanda. Por este motivo, a desoneração foi pouco eficaz como propulsora do

¹⁸ Esta seção se baseia no estudo “The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”, Gruber, Jonathan. *Journal of Labor Economics*, 1997, vol.15, no.3.

incremento do nível de ocupação. A reforma chilena, no entanto, foi abrangente, englobando mais do que a desoneração mencionada. Por isso, embora o foco deste trabalho seja o impacto da desoneração sobre o emprego, vale a pena traçar uma rápida perspectiva da reforma.

O sistema previdenciário chileno é contemporâneo do brasileiro. Teve início em 1924. Sua história no meio século seguinte também se assemelha à do Brasil. Diversos sistemas identificados com diferentes setores de atividade conviviam entre si, com regras e direitos pouco comparáveis. As alíquotas de contribuição cresceram, superando em algumas indústrias a faixa de 50%. Estes recursos financiavam as aposentadorias da população coberta pelo sistema e a rede pública de saúde. A instabilidade fiscal do país se refletia no sistema, que em fases favoráveis tornava-se mais generoso do que seria viável a longo prazo.

A implantação da reforma em 1981, sob a égide do governo Pinochet, foi precedida não apenas de cuidadoso planejamento, mas, sobretudo, de um sensível superávit fiscal, necessário para atravessar o período de transição. Neste período, aqueles que se aposentavam tinham direito a receber seus benefícios que, entretanto, não podiam mais ser custeados pelas contribuições dos trabalhadores ativos. Isto porque o sistema abandonara o chamado regime de repartição, adotando o de capitalização. No primeiro caso, havia uma transferência entre gerações. No segundo, o valor a ser recebido durante a aposentadoria correspondia ao montante poupado individualmente ao longo da fase ativa.

O sistema adotado após a reforma se baseia em uma contribuição de 10% paga diretamente por cada trabalhador coberto pelo programa. Estes recursos são depositados em instituições privadas denominadas

Administradoras de Fundos de Pensão (AFP), que competem entre si dada a portabilidade dos depósitos. Não há contribuição patronal para o pagamento de pensões, permanecendo apenas o desconto relativo ao seguro por acidentes de trabalho. A regulação prevê o pagamento às AFP de taxas de administração, encargo que se adiciona às contribuições devidas pelos trabalhadores ativos. Paralelamente, o governo mantém um sistema de pagamento mínimo de aposentadorias, financiado pelos impostos gerais que também custeiam programas sociais anteriormente vinculados à tributação da folha de pagamentos. Passadas mais de duas décadas, o novo sistema contribuiu para a elevação da taxa de poupança do país, para a expansão e dinamização de seu mercado de capitais e para a manutenção de uma situação fiscal estável. Em compensação, o sistema não é administrativamente barato, como se poderia supor de uma gestão privada.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, a desoneração da parcela da tributação da folha correspondente às empresas teve escasso impacto sobre o nível de emprego. A reação se transmitiu quase que inteiramente aos salários, que subiram. Parte da elevação salarial se deveu a um dispositivo da reforma previdenciária, que obrigou os empregadores a conceder um aumento de 18%, em seguida à desoneração. Ao fim do primeiro ano, os salários haviam subido cerca de 27% em termos reais, o que não é peculiar a situações inflacionárias. Um incremento salarial desta magnitude sem maior repercussão expansiva sobre o nível de emprego pode ser interpretado como evidência de oferta de trabalho inelástica. Em tais circunstâncias, a desoneração é repassada aos salários dos trabalhadores sob a forma de aumento.

O caso da Colômbia

Outro episódio de reforma previdenciária na América Latina permite estimar as reações de ofertantes e demandantes de trabalho a mudanças na tributação da folha de pagamentos. Desta vez trata-se da Colômbia, onde uma reforma previdenciária teve lugar em 1993¹⁹. A reforma se diferencia da chilena em pelos menos dois aspectos relevantes para a análise aqui desenvolvida. Em primeiro lugar, o que se verificou na Colômbia foi uma considerável elevação das alíquotas tributárias incidentes sobre os salários, ao contrário do Chile, onde o movimento foi de desoneração. Em segundo lugar, a reforma colombiana foi mais modesta em seu escopo, conservando o regime de repartição enquanto no Chile passou-se ao regime de capitalização.

As diferenças são úteis para se testar, primeiramente, a ocorrência ou não de simetria nos efeitos de uma alteração na alíquota de tributação da folha de pagamentos e, em seguida, a influência do grau de vinculação entre contribuições e benefícios, menor na Colômbia do que no Chile em decorrência da maior amplitude da reforma chilena. Como já mencionado, se esta vinculação é fraca, a reação dos trabalhadores a aumentos de tributação é maior, potencializando impactos mais extensos no volume de trabalho contratado. Nesse caso, a migração da formalidade para a informalidade torna-se mais frequente.

Entre as conclusões do estudo, está a de que a elevação da alíquota tributária incidente sobre a folha de pagamentos reduziu o emprego formal entre 4% e 5% ao mesmo tempo em que reduziu o salário entre 1,5% e 2,5%. Uma das razões para que os efeitos da reforma tenham sido maiores sobre o nível de emprego é a existência de salários

¹⁹ Kugler, A. e Kugler, M., "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia". NBER Working Paper 13.855, março de 2008.

mínimos que, se respeitados, impedem recuos maiores da remuneração do trabalho. Nesse caso, amplia-se o impacto negativo sobre a contratação de mão-de-obra formal, que pode ser desempregada ou transitar para a informalidade. O estudo salienta também a desigualdade nos impactos, sendo de maior magnitude os que afetam trabalhadores com qualificação e remuneração mais baixas.

O caso brasileiro

Como já mencionado, a Constituição de 1988 é o marco inicial de uma série de estudos sobre a seguridade social brasileira. A razão é o aumento dos encargos sociais determinados pela nova legislação. É verdade que o amadurecimento demográfico do País além de transformações em curso no mercado de trabalho inevitavelmente motivariam estes estudos. A elevação dos encargos apenas ampliou o leque de questões relacionadas ao equilíbrio de longo prazo da seguridade social brasileira. Esta seção seleciona um conjunto representativo de estudos sobre a tributação da folha de pagamentos e faz uma síntese na qual ficam evidenciadas algumas importantes controvérsias a respeito de seus impactos sobre o mercado de trabalho. Em face destas controvérsias, diferenciam-se também as propostas dirigidas ao equilíbrio financeiro da previdência social. Apenas para exemplificar, se uma desoneração tributária da folha de pagamentos não produz impactos relevantes sobre o emprego, que é a base da arrecadação, a perda de receita precisa ser compensada por fontes alternativas.

Um dos primeiros estudos sobre o aumento dos encargos sociais que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988 é o de autoria de Fernandes e Menezes-Filho (2002). Segundo estes dois autores, a elevação das alíquotas de incidência das contribuições sociais foi absorvida primordialmente pelos salários, que se reduziram do ponto de vista do empregado, mas aumentaram para o empregador. O impacto sobre o nível de emprego, seja por criação líquida, seja por formalização, teve pequena magnitude, conclusão que alinha

o estudo à evidência chilena, mencionada anteriormente. No estudo, são avaliados os impactos dos encargos trabalhistas sobre o nível de emprego e os salários no setor industrial no período que vai de 1985 a 1995. Trata-se de um período de considerável instabilidade macroeconômica, em que se registraram taxas de crescimento muito discrepantes, de mais de 8% em 1985 e 1986, mas também da ordem de -4% em 1990. Foi também um período de escalada inflacionária, que ultrapassou os quatro dígitos, embora com freqüentes choques que reduziam momentaneamente o percentual de crescimento dos preços. Os dados usados para o estudo, organizados na forma de painel, foram obtidos nas edições de 1985 a 1995 da Pesquisa Industrial Anual (PIA) realizada pelo IBGE.

As conclusões do trabalho não são uniformemente robustas. Os autores afirmam que para uma variação de 1% nos encargos, os salários se moveriam 0,46% na direção oposta. Isto significa que uma desoneração de 10% elevaria os salários em 4,6%. Ao mesmo tempo, não puderam ser estatisticamente conclusivos acerca dos impactos sobre o nível de emprego. De qualquer modo, a evidência favorece a tese de que a tributação do trabalho se converte predominantemente em redução salarial. Apesar de qualitativamente indiscutível, os autores alertam que a conclusão está sujeita a possíveis vieses numéricos nas estimativas dos parâmetros, de difícil eliminação a partir dos dados utilizados.

Fernandes, Gremaud e Narita (2004) valem-se igualmente de um modelo de equilíbrio geral para dimensionar impactos de variações na estrutura tributária sobre o produto, o emprego, os salários e a arrecadação. O modelo possibilita uma análise pormenorizada das modificações que possam ocorrer no emprego ao prever 18 tipos de trabalho, que se diferenciam por grau de qualificação e características demográficas. A especificação também é rica no tratamento da estrutura tributária, representada por um imposto sobre o trabalho, outro sobre o capital, transferências relacionadas ao emprego formal além do imposto sobre valor adicionado, que permite o ressarcimento da incidência sobre bens de capital.

As simulações não se atêm somente ao problema do imposto sobre a folha de pagamentos, abrangendo questões relacionadas à desoneração dos investimentos e à redução da carga tributária total. Em relação à tributação da folha, simula-se a desoneração compensada por um imposto sobre o consumo. Avaliam-se também os efeitos de uma transferência dos encargos de quem ganha menos para quem ganha mais. Os resultados devem ser interpretados como tendências de longo prazo.

Os impactos da desoneração da folha sobre o emprego formal, embora dependam do tipo de compensação adotada, são modestos: estabilidade, caso a compensação ocorra por meio do PIS e da Cofins, sem onerar despesas com bens de capital, ou aumento de 1,9%, caso a compensação ocorra por meio de um imposto sobre o valor agregado (IVA), com idêntica desoneração de investimentos em capital. A transferência dos encargos para os rendimentos mais elevados, efetuada por meio da desoneração do primeiro salário mínimo, produz o efeito esperado: a geração de postos de trabalho de baixo rendimento e eliminação de postos de trabalho de alto rendimento. Este resultado diminui a arrecadação do imposto sobre o trabalho, exigindo compensações adicionais para a manutenção do equilíbrio das contas previdenciárias.

Ulyssea e Reis (2006) construíram um modelo de equilíbrio geral para representar uma economia que produz um único bem, mas que tem o seu mercado de trabalho segmentado entre ocupados formais e informais. Os primeiros possuem carteira de trabalho assinada e no caso de atuarem por conta própria, contribuem para a previdência. O modelo também discrimina trabalhadores qualificados (e mais produtivos) e não qualificados, sendo a linha divisória os 11 anos de escolaridade. Embora não seja completa a associação, entre os informais há cerca de três vezes mais trabalhadores sem qualificação do que qualificados. Outro aspecto incorporado pelo modelo é o grau de elasticidade da oferta de trabalho, estimada a partir de dados da PNAD do período 1992-2003. As elasticidades estimadas, em vista do método empregado, são reconhecidamente elevadas. Este resultado terá impacto

decisivo sobre as simulações de cálculo, uma vez que desloca o ajuste para o nível de emprego, reduzindo o efeito de elevação dos salários. Esta diferença em relação aos estudos comentados anteriormente será discutida na próxima seção.

Especificado o modelo e estimados os seus parâmetros, os autores simulam os impactos de alterações dos encargos trabalhistas sobre o grau de formalização, nível de emprego e rendimentos do trabalho. Além dos impactos diretos sobre o mercado de trabalho, o modelo também determina as variações observadas na arrecadação. Partindo de uma alíquota global estimada em 27,5% da folha de pagamentos, são construídos quatro cenários, caracterizados por quatro novas alíquotas, inferiores à inicial. São elas: 25%, 20%, 15% e 10%.

A redução da alíquota, como se podia esperar, amplia o grau de formalização da economia. Na tabela abaixo, a proporção de ocupados com carteira, de 39,63% na situação inicial, avança para 41,29% quando a alíquota se reduz para 25%. Com redução máxima, em que a alíquota baixa para 10%, a proporção de ocupados com carteira sobe para 47,82%. Simultaneamente, a proporção dos ocupados sem carteira, de início correspondente a 21,95%, diminui para 21,10% com alíquota de 25%, terminando em 16,46% no cenário em que a tributação é de 10%.

Tabela 4 – Impactos sobre o nível de formalização do mercado de trabalho

Em %

| | Alíquota de Tributação (t) | | | | |
|-----------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 27,5 | 25 | 20 | 15 | 10 |
| Ocupados com carteira | 39,63 | 41,29 | 44,61 | 46,33 | 47,82 |
| Ocupados sem carteira | 21,95 | 21,10 | 19,30 | 18,48 | 16,46 |

Fonte: Ulyssea e Reis

Em seguida, os autores avaliam a resposta do nível de emprego às desonerações. As simulações são feitas com base na taxa de desemprego, cujo valor de partida é de 9,47%. A desoneração produz

quedas muito rápidas na taxa, que baixa para 7,39% com alíquota de 25%, chegando a 2,62% para uma alíquota de 10%.

Na sequência das simulações, passa-se agora à quantificação dos impactos salariais. A tabela abaixo, reproduzida do estudo de Ulyssea e Reis, confirma que parte do ajuste à redução da alíquota tributária se dá sobre os salários. Neste caso, o impacto é maior entre os trabalhadores qualificados, cujos rendimentos podem crescer até 14,89% no cenário de desoneração máxima. Entre os não qualificados, o avanço chega a 11,64%.

Tabela 5 – Impactos sobre os rendimentos dos trabalhadores

Em R\$/mês

| | Alíquota de Tributação (t) | | | | |
|-------------------------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | 27,5 | 25 | 20 | 15 | 10 |
| Não-qualificados | | | | | |
| Com carteira | 333,33 | 334,67 | 337,95 | 347,03 | 349,17 |
| Sem carteira | 200,30 | 205,33 | 216,62 | 227,52 | 238,97 |
| Média | 276,07 | 281,54 | 292,98 | 305,06 | 314,32 |
| Qualificados | | | | | |
| Com carteira | 706,49 | 709,14 | 718,02 | 743,62 | 786,50 |
| Sem carteira | 483,26 | 494,43 | 520,90 | 550,97 | 612,31 |
| Média | 651,34 | 659,17 | 677,67 | 706,68 | 757,35 |

Fonte: Ulyssea e Reis

A análise dos impactos da desoneração se completa com a avaliação sobre a arrecadação. A redução de 27,5% para 15% na alíquota de tributação sobre a folha de pagamentos provocaria uma diminuição de 29% na receita. A queda é menor do que a redução da alíquota (de 54,5%, ao passar de 27,5% para 15%) porque há o efeito parcialmente compensatório do aumento da produção formal, de 18,2%. É o aumento do produto formal que proporciona o acréscimo de arrecadação. Este, porém, não é o aumento global da produção. Para se obter a taxa de

crescimento total da economia seria necessário descontar a retração do produto informal decorrente do aumento da formalização.

Um aspecto central, mas até aqui pouco quantificado, é o impacto da transição demográfica por que passa o Brasil sobre as contas previdenciárias e a alíquota do imposto sobre folha de pagamentos. A transição demográfica é entendida como a fase de redução do crescimento populacional, em resposta à menor taxa de natalidade, acompanhada de aumento da expectativa de vida, dinâmica duplamente desfavorável ao equilíbrio financeiro da previdência. Este processo pode levar algumas décadas, tendendo a se estabilizar ou prosseguir em ritmo muito mais lento do que na fase de transição. A inclusão da variável demográfica no debate é a contribuição trazida por Vigna (2007), com base em um modelo de equilíbrio geral com gerações superpostas. Esta faceta do modelo o habilita a tratar de questões de longo prazo como as de caráter intergeracional, próprias de sistemas previdenciários.

Para captar de maneira fiel a transição, o autor compara duas situações de equilíbrio financeiro do sistema previdenciário caracterizadas por dinâmicas demográficas distintas. A situação inicial corresponde à fase de unificação do sistema previdenciário ocorrida nos anos 1960. Naquela época, o crescimento populacional aproximava-se de 3% ao ano. O cálculo considera ainda que a idade de aposentadoria era em média de 45 anos e a expectativa de vida de 65 anos. A cobertura previdenciária era de 45% da população economicamente ativa. Nesta situação, a alíquota de equilíbrio era de 22,1% da folha salarial.

Meio século depois, no início da década de 2010, a taxa de crescimento populacional é estimada em 1%, a idade de aposentadoria de 57 anos e

a expectativa de vida de 80 anos. A cobertura se mantém em 45%. Com estes parâmetros, a alíquota que equilibra o sistema deve ser de 35,3%. A transição demográfica exigiu uma elevação da alíquota de 13,2 pontos percentuais, o equivalente a 59,7%. O cenário delineado para o início da década de 2010 ainda difere do atual, cujas variáveis combinadas pressionam menos a alíquota. A taxa de crescimento populacional é de 1,3% e a expectativa de vida, de 72 anos.

A maneira mais eficaz de equilibrar o sistema, aquela que requer a menor majoração da alíquota ao fim da transição demográfica, é a elevação da idade de aposentadoria. Se ao invés de 57 anos esta idade fosse de 62,5, resultado da elevação da idade mínima para 65 anos entre os homens e de 60 para as mulheres, a alíquota de equilíbrio seria de 23,8%, pouco se alterando em relação ao cenário inicial, que se verificava há cinco décadas. Apenas a título de comparação, no Japão a idade média de aposentadoria é de 69 anos.

Outra possibilidade para evitar a disparada da alíquota é a ampliação da base de contribuição previdenciária. Se a proporção de contribuintes na PEA subir de 45% para 55%, o modelo indica que a alíquota de equilíbrio será de 28,8%. Embora inferior à que prevaleceria após a transição demográfica sem qualquer medida compensatória, a alíquota supera a que equilibra o sistema depois do aumento da idade mínima de aposentadoria. O autor não explica como se daria a elevação da cobertura previdenciária sem redução da alíquota, mas isso é possível por meio, entre outras, de políticas de formalização de pequenas empresas e de maior rigor na fiscalização.

A questão investigada por Cavalcanti (2008) é o impacto da substituição do imposto sobre a folha de pagamentos, estimado em 25%, por uma

contribuição de 13,5% sobre o faturamento. Como as duas bases de tributação diferem, as respectivas alíquotas necessárias para equilibrar o sistema previdenciário não precisam coincidir. O modelo de crescimento econômico desenvolvido pelo autor determina as seguintes mudanças a longo prazo, em relação à situação presente:

- Redução de 16,5% no estoque de capital por trabalhador;
- Queda de 4,5% no produto por trabalhador;
- Aumento de 4% no nível de emprego;
- Perda de bem-estar equivalente a 2,5% do consumo anual.

A troca entre as bases de tributação aparentemente não tem razão de ser. Ao desincentivar o investimento e a formação de capital, a reforma reduz a longo prazo a produtividade e o nível de bem estar de equilíbrio, esta última variável mensurada em unidades de consumo. Ao mesmo tempo, abre espaço para uma ampliação do nível de emprego que, todavia, é insuficiente para garantir um aumento do produto.

Embora provenientes de estudos metodologicamente diversos, as conclusões aqui elencadas podem ser parcialmente compatibilizadas. Isto é possível, por exemplo, ao compararem-se os resultados obtidos por Ulissea e Reis (UR) com os de Fernandes, Gremaud e Narita (FGN). UR estimam efeito forte no nível de emprego dividindo o ajuste da desoneração com a elevação dos salários. FGN concluem pelo oposto, com a parcela majoritária do ajuste se dando nos salários e apenas residualmente no emprego. Uma primeira distinção entre ambos é que o enfoque de FGN é de longo prazo, em que capital e trabalho são livres para se ajustar. Nesse horizonte, o ajuste se desloca para os salários, mesmo que em período de tempo menor possam se prever impactos sobre o emprego. Estes possivelmente decaem com o passar do tempo.

Desse modo, a conclusão de UR pode ser entendida como temporária, convergindo para FGN. Esse resultado se assemelha à experiência canadense, comentada por Kesselman²⁰. No Canadá, a evidência empírica é de que no longo prazo mais de 80% do ajuste recai sobre os salários.

Adicionalmente, as elasticidades de UR são estimadas para o período 1992-2003, que com o fim da inflação elevada e errática, enrijeceu os salários reais. Com salários reais mais flexíveis, típicos de uma conjuntura inflacionária extrema, como a dos anos 80, com base na qual FGN conduzem suas estimativas, as elasticidades de oferta de trabalho são mais baixas. Este é um fator adicional a justificar a concentração do ajuste sobre os salários e não sobre o nível de emprego.

Proposta de desoneração

Em face do exposto, pode-se desenhar uma proposta de desoneração da folha de pagamentos que parta dos seguintes pressupostos:

Embora sujeita a críticas freqüentes, a tributação sobre a folha de pagamentos deve ser avaliada de maneira objetiva, contrapondo-se pros e contras desta modalidade de levantamento de recursos fiscais. Se é fato que a tributação do trabalho introduz ineficiências na economia, tais como a redução do emprego e o incentivo à informalidade, não é menos certo que outras modalidades de financiamento previdenciário também provocam suas distorções.

²⁰ Kesselman, Jonathan R.; "Payroll taxes in the finance of social security", *Canadian Public Policy*, XXII:2 (1996).

A tributação da folha de pagamentos traz vantagens entre as quais a facilidade administrativa para quem paga e para quem cobra o imposto. A vinculação dos benefícios à base contributiva, ao contrário das despesas que dependem de impostos gerais, confere estabilidade aos gastos e evita custos políticos próprios da disputa por recursos orçamentários. A questão está no possível excesso de utilização desta forma de tributação, que tem sido observado em escala mundial, com particular intensidade no Brasil.

No terreno empírico, não há unanimidade acerca dos efeitos de desonerações da folha de salários sobre a expansão do emprego. A depender das hipóteses de trabalho e dos dados utilizados nos diversos estudos existentes a respeito da questão, os impactos sobre a expansão do emprego podem ser maiores ou menores. O mesmo se pode afirmar sobre os ganhos esperados de formalização do trabalho. Diante da incerteza, por segurança, as desonerações propostas serão acompanhadas de alternativas de financiamento previdenciário.

O recurso a outras bases tributárias, como o faturamento das empresas empregadoras, se favorece o incremento do nível de emprego, tem efeitos negativos sobre o funcionamento da economia. Os mais graves são a diminuição da produtividade, do estoque de capital e do nível de consumo da sociedade. Assim, diante da evidência, é prudente estabelecer limites ao emprego desta alternativa de financiamento.

Passando aos termos da proposta, defende-se uma redução parcial da alíquota tributária do INSS incidente sobre as empresas do setor privado, que se reduziria dos atuais 20% para 12%. Tomando por base as contas nacionais de 2000 a 2006, a alíquota média sobre a folha de pagamentos diminuiria de 23,87% para 15,87%. Esta redução de

alíquota, tudo o mais constante, levaria a uma redução de 33,5% na receita de contribuições sobre a folha de pagamentos e de 40% na arrecadação previdenciária daí oriunda. Considerando-se ainda a reação favorável, embora menos do que proporcional, do nível de emprego formal, combinada à recuperação do salário efetivamente recebido, elementos que se compõem para formar a folha de pagamentos, estima-se em 10% o incremento da base tributária. Como resultado, a arrecadação total de contribuições sofrerá redução de 27% e a previdenciária de 30%.

A redução na arrecadação será compensada pelo acréscimo da tributação sobre o faturamento. Nesse ponto, são feitos dois exercícios acerca da repartição setorial do acréscimo desta modalidade de tributação. Nos dois exercícios, admite-se que o aumento da tributação sobre o faturamento não provoque redução da base contributiva. A manutenção da base mesmo em face da tributação adicional decorre da possibilidade de repasse da alíquota ao preço final dos bens e serviços.

Em épocas de inflação mais elevada, este repasse é praticamente instantâneo. Quando a inflação é mais baixa, o processo tende a ser mais lento. Mesmo com inflação baixa, há uma característica que facilita a transmissão do imposto ao preço. Como a troca, ainda que parcial, da base de tributação, que passa da folha de pagamentos para o faturamento, atinge todos os setores, os repasses tendem a apresentar alguma simultaneidade. Desse modo, não há alterações visíveis nos preços relativos, o que poderia tornar o repasse mais gradativo e defasado. Por este mecanismo de repasse, o ônus da tributação acaba de certa forma voltando aos salários. O aumento dos preços finais provoca a redução dos salários reais, ainda que não se alterem os nominais. É um mecanismo diferente, mas que leva a resultado semelhante ao produzido pela tributação da folha, que no longo prazo

recai sobre os salários. A seguir detalham-se os exercícios relativos à repartição do ônus da tributação sobre o faturamento.

a. Substituição direta

Neste caso, a desoneração é linear, correspondente a 27% do montante pago a título de contribuição sobre folha de pagamentos. A redução é compensada por um acréscimo de tributação equivalente a 0,98% do faturamento. Os percentuais não devem ser comparados porque incidem sobre bases tributárias diferentes. Segundo o IBGE, em 2006, o valor da produção da economia brasileira, variável que mais se aproxima da noção de faturamento, era 26,15 vezes maior do que a cifra referente a contribuições sociais sobre folha de pagamentos. O exercício não prevê qualquer ajuste por conta da substituição da base tributária, de modo que o pagamento sobre o faturamento é idêntico à parcela desonerada da contribuição sobre folha. Com isso, os acréscimos de tributação sobre faturamento são diferenciados por atividade. A tabela a seguir, usando dados do IBGE referentes a 2006, apresenta a abertura setorial da medida. A última coluna traz o adicional sobre faturamento como percentagem do total.

Tabela 6 – Tributação adicional do valor da produção por setores em consequência de desoneração linear de 27% da folha de pagamentos

| Setores | Desoneração da folha (R\$ milhões) | Valor da produção (R\$ milhões) | Tributação adicional/valor da produção (%) |
|---|------------------------------------|---------------------------------|--|
| Agricultura, silvicultura, exploração florestal | 1.516 | 126.365 | 1,20 |
| Pecuária e pesca | 1.219 | 71.578 | 1,70 |
| Petróleo e gás natural | 583 | 86.221 | 0,68 |
| Minério de ferro | 120 | 25.114 | 0,48 |
| Outros da indústria extrativa | 119 | 13.764 | 0,86 |
| Alimentos e Bebidas | 1.796 | 268.552 | 0,67 |
| Produtos do fumo | 67 | 9.977 | 0,67 |
| Têxteis | 343 | 35.512 | 0,97 |
| Artigos do vestuário e acessórios | 243 | 29.647 | 0,82 |
| Artefatos de couro e calçados | 289 | 23.264 | 1,24 |
| Produtos de madeira - exclusive móveis | 150 | 19.616 | 0,77 |
| Celulose e produtos de papel | 367 | 38.748 | 0,95 |
| Jornais, revistas, discos | 340 | 30.605 | 1,11 |
| Refino de petróleo e coque | 242 | 133.908 | 0,18 |
| Álcool | 79 | 16.204 | 0,49 |
| Produtos químicos | 327 | 57.819 | 0,57 |
| Fabricação de resina e elastômeros | 137 | 25.682 | 0,54 |
| Produtos farmacêuticos | 366 | 30.204 | 1,21 |
| Defensivos agrícolas | 83 | 11.153 | 0,74 |
| Perfumaria, higiene e limpeza | 157 | 20.069 | 0,78 |
| Tintas, vernizes, esmaltes e lacas | 96 | 9.160 | 1,04 |
| Produtos e preparados químicos diversos | 124 | 12.520 | 0,99 |
| Artigos de borracha e plástico | 542 | 49.956 | 1,09 |
| Cimento | 53 | 8.147 | 0,65 |
| Outros produtos de minerais não-metálicos | 353 | 30.129 | 1,17 |
| Fabricação de aço e derivados | 474 | 70.714 | 0,67 |
| Metalurgia de metais não-ferrosos | 235 | 35.566 | 0,66 |
| Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos | 513 | 50.269 | 1,02 |
| Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos | 823 | 66.243 | 1,24 |
| Eletrodomésticos | 101 | 10.632 | 0,95 |
| Máquinas para escritório e equipamentos de informática | 99 | 16.877 | 0,58 |
| Máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 360 | 34.536 | 1,04 |
| Material eletrônico e equipamentos de comunicações | 250 | 35.918 | 0,70 |
| Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico | 127 | 11.489 | 1,10 |
| Automóveis, camionetas e utilitários | 443 | 61.208 | 0,72 |
| Caminhões e ônibus | 134 | 18.029 | 0,74 |
| Peças e acessórios para veículos automotores | 667 | 56.834 | 1,17 |
| Outros equipamentos de transporte | 275 | 26.389 | 1,04 |
| Móveis e produtos das indústrias diversas | 250 | 34.917 | 0,72 |
| Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana | 854 | 142.179 | 0,60 |

| Setores | Desoneração da folha (R\$ milhões) | Valor da produção (R\$ milhões) | Tributação adicional/valor da produção (%) |
|--------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|--|
| Construção | 1.322 | 181.164 | 0,73 |
| Comércio | 6.541 | 332.754 | 1,97 |
| Transporte, armazenagem e correio | 1.920 | 195.716 | 0,98 |
| Serviços de informação | 1.147 | 150.483 | 0,76 |
| Intermediação financeira e seguros | 3.020 | 226.298 | 1,33 |
| Serviços imobiliários e aluguel | 199 | 188.244 | 0,11 |
| Serviços de manutenção e reparação | 106 | 28.952 | 0,37 |
| Serviços de alojamento e alimentação | 499 | 82.971 | 0,60 |
| Serviços prestados às empresas | 2.401 | 160.355 | 1,50 |
| Educação privada | 512 | 42.306 | 1,21 |
| Saúde privada | 686 | 76.132 | 0,90 |
| Outros serviços | 1.933 | 122.212 | 1,58 |
| Setor privado | 35.600 | 3.643.301 | 0,98 |

Fonte: IBGE

Elaboração: FGV

Das 52 atividades desempenhadas pelo setor privado, 44 apresentam acréscimos de tributação sobre o faturamento entre 0,5% e 1,5%. O setor educacional privado terá acréscimo de 1,2%. O caso que representa a maior distorção é o do setor de serviços imobiliários e aluguel, que pelos cálculos aqui efetuados desembolsará apenas 0,11% do faturamento para compensar a desoneração da folha. Este percentual é subestimado. Pela metodologia usada pelo IBGE, o valor da produção dos aluguéis é obtido em grande parte por imputação, procedimento que o eleva contabilmente mesmo que não haja de fato transação de mercado nem base para tributação de faturamento.

Uma alternativa neste caso seria reestimar o valor da produção com base na relação média entre folha de salários e valor da produção, que é de 15,26%. Refeito dessa maneira, o exercício indicaria a necessidade de tributação incremental de 1,02% do valor da produção. Nada se altera em termos setoriais, exceto no

caso dos serviços imobiliários e aluguéis, em que a alíquota se eleva para 0,66%. Vale salientar que a elevação da alíquota resulta de um ajuste contábil. O montante a ser pago pelo setor não se altera. O que muda é a base de referência para o cálculo da alíquota, reduzida após a reestimativa.

b. *Substituição com rateio proporcional ao faturamento*

Este exercício repete a desoneração de 27%, diferenciando-se do anterior pela adoção de um critério de rateio do acréscimo da tributação sobre o faturamento. Esta tributação adicional é repartida segundo a participação de cada setor no total do faturamento do setor privado. Tratada desta maneira, a tributação compensatória incidirá sobre todas as atividades segundo a mesma alíquota de 0,98%. A tabela a seguir, compara a redução no pagamento de contribuições com o acréscimo de tributação sobre faturamento. A terceira coluna mostra o resultado líquido, onde os sinais negativos correspondem a desonerações líquidas. Os percentuais apresentados têm por base o faturamento. Com dados do IBGE referentes a 2006, verifica-se que 20 dos 52 setores terão desoneração líquida, isto é, redução do ônus sobre folha superior ao acréscimo da tributação sobre faturamento. O setor educacional faz parte deste grupo, sendo objeto de uma redução líquida no pagamento de tributos equivalente a 0,23% de seu faturamento.

Tabela 7 - Tributação adicional do valor da produção (VP) por setores em consequência de desoneração de 27% da folha de pagamentos com rateio proporcional ao VP

| | <i>Desoneração da folha (R\$ milhões)</i> | <i>Tributação sobre VP (R\$ milhões)</i> | <i>Tributação adicional/valor da produção (%)</i> |
|---|---|--|---|
| Agricultura, silvicultura, exploração florestal | 1.516 | 1.235 | -0,22% |
| Pecuária e pesca | 1.219 | 699 | -0,73% |
| Petróleo e gás natural | 583 | 842 | 0,30% |
| Minério de ferro | 120 | 245 | 0,50% |
| Outros da indústria extrativa | 119 | 134 | 0,11% |
| Alimentos e Bebidas | 1 796 | 2 624 | 0,31% |
| Produtos do fumo | 67 | 97 | 0,31% |
| Têxteis | 343 | 347 | 0,01% |
| Artigos do vestuário e acessórios | 243 | 290 | 0,16% |
| Artefatos de couro e calçados | 289 | 227 | -0,27% |
| Produtos de madeira - exclusive móveis | 150 | 192 | 0,21% |
| Celulose e produtos de papel | 367 | 379 | 0,03% |
| Jornais, revistas, discos | 340 | 299 | -0,14% |
| Refino de petróleo e coque | 242 | 1.308 | 0,80% |
| Álcool | 79 | 158 | 0,49% |
| Produtos químicos | 327 | 565 | 0,41% |
| Fabricação de resina e elastômeros | 137 | 251 | 0,44% |
| Produtos farmacêuticos | 366 | 295 | -0,23% |
| Defensivos agrícolas | 83 | 109 | 0,24% |
| Perfumaria, higiene e limpeza | 157 | 196 | 0,20% |
| Tintas, vernizes, esmaltes e lacas | 96 | 90 | -0,07% |
| Produtos e preparados químicos diversos | 124 | 122 | -0,01% |
| Artigos de borracha e plástico | 542 | 488 | -0,11% |
| Cimento | 53 | 80 | 0,32% |
| Outros produtos de minerais não-metálicos | 353 | 294 | -0,19% |
| Fabricação de aço e derivados | 474 | 691 | 0,31% |
| Metalurgia de metais não-ferrosos | 235 | 348 | 0,32% |
| Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos | 513 | 491 | -0,04% |
| Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos | 823 | 647 | -0,27% |
| Eletrodomésticos | 101 | 104 | 0,03% |
| Máquinas para escritório e equipamentos de informática | 99 | 165 | 0,39% |
| Máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 360 | 337 | -0,07% |
| Material eletrônico e equipamentos de comunicações | 250 | 351 | 0,28% |
| Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico | 127 | 112 | -0,13% |
| Automóveis, camionetas e utilitários | 443 | 598 | 0,25% |
| Caminhões e ônibus | 134 | 176 | 0,23% |
| Peças e acessórios para veículos automotores | 667 | 555 | -0,20% |
| Outros equipamentos de transporte | 275 | 258 | -0,07% |
| Móveis e produtos das indústrias diversas | 250 | 341 | 0,26% |

| | <i>Desoneração da folha (R\$ milhões)</i> | <i>Tributação sobre VP (R\$ milhões)</i> | <i>Tributação adicional/valor da produção (%)</i> |
|---|---|--|---|
| Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana | 854 | 1.389 | 0,38% |
| Construção | 1.322 | 1.770 | 0,25% |
| Comércio | 6.541 | 3.251 | -0,99% |
| Transporte, armazenagem e correio | 1.920 | 1.912 | 0,00% |
| Serviços de informação | 1.147 | 1.470 | 0,22% |
| Intermediação financeira e seguros | 3.020 | 2.211 | -0,36% |
| Serviços imobiliários e aluguel | 199 | 1.839 | 0,87% |
| Serviços de manutenção e reparação | 106 | 283 | 0,61% |
| Serviços de alojamento e alimentação | 499 | 811 | 0,38% |
| Serviços prestados às empresas | 2.401 | 1.567 | -0,52% |
| Educação privada | 512 | 413 | -0,23% |
| Saúde privada | 686 | 744 | 0,08% |
| Outros serviços | 1.933 | 1.194 | -0,60% |
| Setor privado | 35.600 | 35.600 | - |

Fonte: IBGE
Elaboração: FGV

Outra vez, surgem distorções pontuais, como a dos serviços imobiliários e aluguéis. Como o valor da produção desta atividade é em larga medida imputado, a base de comparação para a amplitude do aumento de tributação fica superestimada. Tem-se a impressão de que não haverá impacto relevante. Pelos cálculos, este segmento teria um custo de 0,87% do valor da produção com a transferência do ônus da folha para o faturamento. O custo efetivo é bem mais baixo, embora não se tenha uma medida exata pois como já ressaltado a metodologia do IBGE prevê para este setor imputação de parcela significativa do valor da produção, elevando-o contabilmente.

Recorrendo como no exercício anterior à reestimativa pela média da relação entre salários e valor da produção, os cálculos levariam novamente a uma necessidade de tributação de 1,02% do valor de produção. Este acréscimo de 0,04 ponto percentual na alíquota de

tributação incremental sobre o valor da produção se repetiria por igual em todos os segmentos, exceto o de serviços imobiliários e aluguéis. Este segmento sofreria uma diminuição da alíquota incremental, compatível com a reestimativa proposta para o valor da produção, que elimina as imputações mencionadas. Desse modo, ainda que liquidamente o segmento fosse onerado com a transferência parcial da tributação da folha para o valor da produção, este ônus adicional baixaria de 0,87% para 0,36%.

Considerações finais

A proposta aqui apresentada de desoneração parcial da folha de pagamentos, base para a incidência das contribuições que financiam a previdência e outros programas de caráter social, se vale de um conjunto de estudos que busca mensurar os impactos de aumentos ou reduções tributárias sobre o mercado de trabalho, particularmente em relação ao nível de emprego. Embora apresentem resultados diferentes, fruto da diversidade de metodologias e de bases de dados utilizadas, estes estudos tendem a concluir por ampliações do emprego menos do que proporcionais à desoneração tributária. A mesma visão conservadora se aplica à expectativa de formalização das relações de trabalho, cuja sensibilidade ao tributo sobre folha é apenas um entre vários fatores que a explicam. A recente expansão no grau de formalização do trabalho, atestada pelas pesquisas do IBGE, parece ter sido decorrência da melhora das condições econômicas mais do que de medidas que representassem desoneração.

Diante desta perspectiva, vale a pena ter cautela nas estimativas de recomposição da base arrecadadora do tributo sobre folha, o que depende diretamente da reação do emprego formal. Admitindo, com base em evidência empírica, que a resposta seja menos do que proporcional à desoneração, a preservação do equilíbrio do sistema previdenciário requererá a utilização de base tributária alternativa. A mais indicada, pela facilidade de implementação, é a receita de vendas ou o valor da produção das unidades empregadoras. Esta base tributária, por sua vez, já é usada, não se recomendando incidências adicionais excessivas. Outro motivo para que a desoneração da folha e subsequente transferência da carga tributária para o valor da produção

seja parcial é a perda de eficiência que o sistema de impostos sofreria com a substituição total. A tributação sobre folha tem suas vantagens e não é por outra razão que o seu uso é universal. O que se deve é evitar o abuso desta modalidade impositiva.

A expressão matemática da proposta, que é a de se reduzir a alíquota de contribuição patronal ao INSS de 20% para 12%, representa um objetivo de médio e longo prazos, a ser alcançado por meio de um cronograma de desonerações incrementais. A possibilidade de reações das variáveis do mercado de trabalho diferentes do que se prevê recomenda o gradualismo. Isto não significa rigidez. À medida que o país consolide o seu compromisso com a responsabilidade fiscal, a desoneração da folha de pagamentos pode ser usada também com objetivos de curto prazo, de maneira reversível, como parte integrante do arsenal de medidas anticíclicas acionadas em face de uma recessão.

A implementação de uma mudança nestas linhas não é uma solução definitiva. Em primeiro lugar, a dinâmica demográfica requererá recursos adicionais para financiar o sistema previdenciário. A necessidade de recursos para o pagamento crescente de benefícios imporá o aumento das alíquotas, seja sobre a folha ou sobre o faturamento. No leque de propostas de reformas do atual modelo previdenciário, com o objetivo de limitar novos acréscimos nas alíquotas, o aumento da idade mínima é o de maior eficácia. Adicionalmente, não bastasse a transição demográfica, a previdência é alvo freqüente de ataques oportunistas, investidas políticas que pretendem utilizá-la muito além de seu potencial. No regime de repartição, a previdência tem um papel redistributivo. Mas esta função social deve ser secundária. O papel primordial é evitar perdas bruscas de poder aquisitivo por parte dos que contribuem no momento em que

deixam a população ativa. Para tanto, é preciso que as rendas de aposentadoria mantenham alguma correspondência com as da fase ativa. Isso é o mesmo que dizer que o espaço para a ação redistributiva do governo por meio da previdência deve ser limitado. Não se advoga aqui a substituição do atual regime pelo de capitalização, em que a margem para redistribuição de renda praticamente inexistente. A mudança, além de sacrificar este grau de liberdade, exigiria um esforço fiscal que poucos governos podem realizar.

A desoneração da folha de pagamentos da forma aqui proposta é especialmente conveniente para o setor educacional privado, cujo pagamento de contribuições representa uma fração de seu valor de produção superior à média da economia. Vale lembrar que esta fração combina resultados de entidades privadas sem fins lucrativos, já em parte desoneradas de contribuições sociais, com os de instituições que se regem pela obtenção de lucros. No caso desta parcela, o pagamento de contribuições corresponde a uma fração ainda maior do valor da produção. A proposta, porém, é feita sem a preocupação de atender a interesses específicos deste ou daquele setor. Uma variante, com benefícios para o setor educacional privado, seria o uso de uma alíquota marginal decrescente, que favorecesse o emprego de mão-de-obra qualificada, normalmente mais bem paga. Neste caso, para garantir o equilíbrio orçamentário, a desoneração seria baseada numa alíquota média, começando de um percentual mais alto, que decresceria com o nível de rendimento. A diferença entre alíquota máxima e mínima poderia ser de três a cinco pontos percentuais.

Estas propostas são de especial interesse do setor educacional privado e outros que possuam a mesma característica de empregadores de mão-de-obra qualificada. Todavia, não é objetivo deste trabalho defender teses setoriais e sim reforçar o caráter geral do problema de estabelecer parâmetros para o uso adequado da tributação sobre a folha de pagamentos.