

SEMINÁRIO **DESONERAÇÃO** DA FOLHA



Realizado em 7 de julho de 2011,
na Câmara dos Deputados

SEMINÁRIO DESONERAÇÃO DA FOLHA



Realizado em 7 de julho de 2011,
na Câmara dos Deputados

Copyright @ 2011 - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)
Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Permitida a reprodução total ou parcial dos textos, desde que citada a fonte.

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 1.500 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Revisão ortográfica:

Gerson Menezes

Capa e editoração eletrônica:

Gilmar Eumar Vitalino

Ficha catalográfica

Bibliotecária: Cristine Coutinho Marcial – CRB-1/1159

SEMINÁRIO DESONERAÇÃO DA FOLHA (1 : 2011 : Brasília)
Anais do I Seminário Desoneração da Folha. Brasília :
Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do
Brasil - ANFIP, 2011.
90 p

Organizadores: Celecino de Carvalho Filho.

Tema central: Desoneração da Folha de Pagamento - Realizado
em 07 de julho na Câmara Federal.

1. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita
Federal do Brasil - ANFIP 2.Celecino de Carvalho Filho,
organizador 3 . Folha de Pagamento 4. Seguridade social
5. Folha de Pagamento - desoneração

CDU 331.2 (063)

SEMINÁRIO DESONERAÇÃO DA FOLHA



ANFIP
Associação Nacional de Advogados
Físicos do Estado de São Paulo



**FUNDAÇÃO
ANFIP**
Instituto de Estudos Jurídicos

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

CONSELHO EXECUTIVO

Álvaro Sólon de França
Presidente

Floriano José Martins
Vice-Presidente Executivo

José Roberto Pimentel Teixeira
Vice-presidente de Assuntos Fiscais

Maria do Carmo Costa Pimentel
Vice-presidente de Política de Classe

Benedito Leite Sobrinho
Vice-presidente de Política Salarial

Jeziel Tadeu Fior
Vice-presidente de Assuntos da Seguridade Social

Léa Pereira de Mattos
Vice-presidente de Aposentadorias e Pensões

Ana Mickelina Barbosa Carreira
Vice-presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Eucélia Maria Agrizzi Mergar
Vice-presidente de Serviços Assistenciais

Márcio Humberto Gheller
Vice-presidente de Assuntos Jurídicos

Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Vice-presidente de Estudo e Assuntos Tributários

Rosana Escudero de Almeida
Vice-presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro

Josemar Jorge Cecatto Santos
Vice-presidente de Finanças

José Tibúrcio Tabosa
Vice-presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Carlos Roberto Bispo
Vice-presidente de Comunicação Social

João Laércio Gagliardi Fernandes
Vice-presidente de Relações Públicas

Jorge Cezar Costa
Vice-presidente de Assuntos Parlamentares

Marcos Rogério Alves Ribeiro
Vice-presidente de Tecnologia da Informação

CONSELHO FISCAL

Luiz Carlos Correa Braga
Nilo Sergio de Lima
Jonilson Carvalho de Oliveira

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC - Heliomar Iunz
AL - André Vilaça dos Santos
AP - Emir Cavalcanti Furtado
AM - Airtton Ângelo Claudino
BA - Raimundo João Duailibe
DF - Floriano Martins de Sá Neto
CE - Givanildo Aquino da Silva
ES - Rozinete Bissoli Guerini
GO - Carlos José de Castro
MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana
MT - Benedito Cerqueira Seba
MS - Vanderli Veiga Tessari
MG - Afonso Ligório de Faria
PA - Avelina Marinho de Oliveira
PB - Lucimar Ramos de Lima Ramalho
PR - Ademar Borges
PE - Paulo Correia de Melo
PI - Lourival de Melo Lobo
RJ - João Barros Padilha
RN - Maria Aparecida Fernandes P. Leme
RS - Marville Taffarel
RO - Eni Paizanti de Laia Ferreira
RR - André Luiz Spagnuolo Andrade
SC - Pedro Dittrich Junior
SP - Margarida Lopes de Araujo
SE - Manoel Alves Gomes
TO - Francisco Raia

FUNDAÇÃO ANFIP de Estudos da Seguridade Social

CONSELHO CURADOR MEMBROS TITULARES

Álvaro Sólon de França
Presidente

Rosana Escudero de Almeida
Secretária

Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Jeziel Tadeu Fior
Carlos Roberto Bispo
Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
Maria do Carmo Costa Pimentel

MEMBROS SUPLENTE DO
CONSELHO CURADOR

Benedito Leite Sobrinho
1º Suplente

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão
2º Suplente

José Roberto Pimentel Teixeira
3º Suplente

Eurico Cervo
4º Suplente

DIRETORIA EXECUTIVA

Floriano Martins de Sá Neto
Diretor Presidente

Wilson Antonio Romero
Diretor Administrativo

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva
Diretor Financeiro

Assunta Di Dea Bergamasco
Diretor de Planejamento

Aurora Maria Miranda Borges
Diretor de Eventos e de Cursos

MEMBROS SUPLENTE
DA DIRETORIA EXECUTIVA

Neiva Renck Maciel
1º Suplente

Benedito Cerqueira Seba
2º Suplente

Maria Beatriz Fernandes Branco
3º Suplente

Mariângela Eduarda Braga Binda
4º Suplente

CONSELHO FISCAL - MEMBROS TITULARES

Décio Bruno Lopes
Membro
Paulo Correia de Melo
Relator
Pedro Augusto Sanchez
Presidente

MEMBROS SUPLENTE DO CONSELHO FISCAL

Reginaldo Marques Botelho
1º Suplente

Ercília Leitão Bernardo.
2º Suplente

Sumário

Apresentação	9
Seminário Desoneração da Folha, promovido pela ANFIP, realizado em 7 de julho de 2011, na Câmara dos Deputados.....	11
Deputado Federal Paulo Rubens Santiago (PDT/PE).....	15
Deputado Federal Celso Maldaner (PMDB/SC).....	16
Senador Paulo Paim (PT/RS)	17
Deputado Federal Dr. Grilo (PSL/MG)	19
Deputado Federal Nelson Markezelli (PTB/SP).....	20
Deputado Federal Ricardo Berzoini (PT/SP)	21
Álvaro Sólon de França (Presidente da ANFIP)	24
Painel: Benefícios e Prejuízos da Desoneração da Folha de Pagamento.....	27
Evilasio Salvador	29
Rogério Nagamine Costanzi	39
Painel – Sustentação Financeira: Experiência Internacional	45
Celicino de Carvalho Filho (mediador)	47
Milko Matijasic	49
Mansueto F. de Almeida	57
Deputado Federal Amauri Teixeira (PT/BA)	65
Deputado Federal Darcisio Peroni (PMDB/RS)	67

Celecino de Carvalho Filho (mediador)	68
Artigo: Desoneração da Folha de Pagamentos desconstrói a Seguridade Social.....	73

Apresentação

A questão da flexibilidade da cota patronal previdenciária vem sendo motivo de intenso debate entre os tributaristas e em círculos empresariais e parlamentares.

A importância dessa matéria se justifica pela controvérsia em torno da relação que se estabelece entre a redução de custo e a geração de empregos, ou seja, até que ponto a desoneração da folha das empresas possibilitaria o crescimento do mercado formal e, conseqüentemente, a recuperação da receita previdenciária, com a expansão da cobertura do sistema.

Vivemos a era do discurso “reducionista” que culpa os gastos sociais e os elevados dispêndios da previdência urbana e rural pelas dificuldades em manter um patamar de crescimento econômico elevado

Mesmo entre os que concordam que a proteção social possui um papel benéfico, existe a tentação em atribuir ao volume de encargos incidentes sobre a Folha de Pagamento a responsabilidade pelo baixo nível de contratação de novos empregados.

Um aspecto obscuro e pouco debatido é o fato de o número de contribuintes ser reduzido desde sempre, independentemente do nível de atividades da economia e do crescimento anual do PIB. Não foi o que aconteceu nos últimos anos, pois com o aumento de emprego formal a receita teve a mesma dimensão.

É preciso acrescentar que nenhuma dessas propostas de reforma analisa se o peso de salários e encargos em relação ao PIB é inadequado. As propostas continuam presas à ideia de que é preciso dar mais estímulos aos empresários para investir, sem considerar a fragilidade da demanda efetiva observada na economia. Cabe destacar que a verdadeira questão histórica brasileira consiste em promover mudanças na tributação de renda e propriedade que diminuam a vergonhosa disparidade social que nos coloca entre um dos países mais desiguais do mundo.

A possibilidade de alterações nas fontes de financiamento da Previdência Social, na medida em que provoca alterações essenciais no sistema, requer um estudo cuidadoso. É necessário, antes de tudo, apresentar e analisar os principais argumentos utilizados para defender a desoneração da Folha de Pagamento, assim como as diferentes alternativas existentes no debate público.

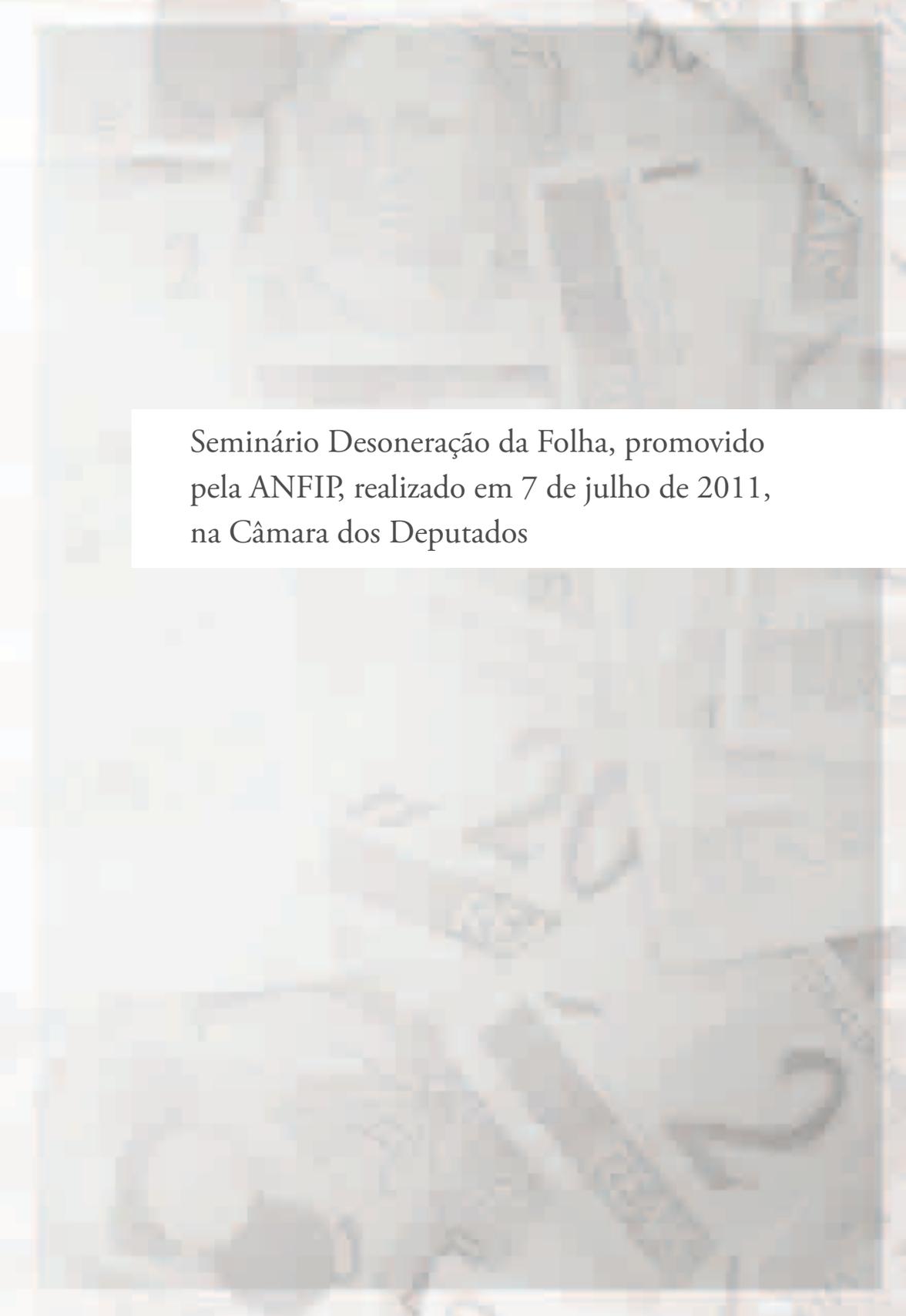
Uma das principais razões alegadas pelo governo e por entidades empresariais para a mudança da base contributiva na Previdência é a redução do custo da força de trabalho e da carga sobre as empresas, incentivando a contratação de mão de obra e a formalização ou legalização das relações de trabalho.

Entretanto, não existe consenso na literatura internacional de que a redução dos custos trabalhistas implicará aumento do emprego ou melhoria do desempenho da economia. Não existem evidências convincentes de que uma elevada tributação sobre a Folha de Pagamento impede o crescimento dos países.

A ANFIP, sempre na vanguarda dos acontecimentos, realizou, no dia 07 de junho, na Câmara dos Deputados, um seminário sobre a desoneração da Folha de Pagamento.

Neste sentido o debate ali travado, como podemos verificar a seguir, no trabalho condensado, revela a preocupação dos participantes, diante de tanto impacto na Previdência Social, receita exclusiva para pagamento de benefícios e que merece atenção especial dos analistas protagonistas dessa matéria.

Conselho Executivo da ANFIP

The background of the page is a faded, high-resolution scan of a document. It features a large, circular stamp in the upper right quadrant, which appears to be a seal or official mark. The stamp contains some illegible text and a central emblem. Below the stamp, there are several lines of handwritten text in dark ink, which are also difficult to decipher due to the fading. The overall appearance is that of an official record or a document from a government or institutional setting.

Seminário Desoneração da Folha, promovido
pela ANFIP, realizado em 7 de julho de 2011,
na Câmara dos Deputados

Conselho Executivo da ANFIP

Presidente da mesa: Álvaro Sólon de França

Mediador: Celecino de Carvalho Filho

Deputado Federal
Paulo Rubens Santiago (PDT/PE)

Além de fazer a defesa da Seguridade Social, registrou que estamos diante de um enorme desafio. E chamou a atenção especialmente a opinião, “pitaco”, dada pelo representante da agência de classificação de risco, Moody’s, que esteve no Brasil recentemente e deu uma nota boa para o Brasil e acaba de colocar Portugal na lata do lixo. Ao final da sua entrevista ele colocava um “porém”. A preocupação do porta-voz dessa agência é quanto à questão do salário mínimo e da Previdência no Brasil. Segundo ele, o Brasil deveria pensar em desvincular o pagamento dos benefícios da Previdência do valor real do salário mínimo.

Registrou também a preocupação com as pessoas que vêm de fora, tentam interferir nos rumos de nossa economia, da nossa Previdência, da nossa saúde, da nossa estabilidade, e saem deixando os seus “pitacos” como se fossem dogmas, como se fossem regras universais.

Anunciou ainda que está colhendo assinaturas para a apresentação, nos próximos dias, da PEC que retira a DRU (Desvinculação das Receitas da União) da Seguridade Social. Essa é uma bandeira da sociedade; inclusive, uma bandeira defendida há anos pela ANFIP e pela Fundação ANFIP. E esse é um papel que quer desempenhar no Congresso Nacional.

Deputado Federal
Celso Maldaner (PMDB/SC)

Disse que o tema Desoneração da Folha é muito importante para o nosso país. A reforma tributária não avançou ainda, em função da preocupação com a Seguridade Social. Essa é a grande preocupação, de como ficaria essa questão. Não evoluiu. Destacou preocupação com o tema do Seminário, especialmente com o enfoque da competitividade do nosso país.

Defendeu a necessidade de termos um país competitivo perante o mundo globalizado e manifestou preocupação com a desindustrialização do Brasil. A China é uma grande oportunidade, mas também uma grande ameaça, para onde o Brasil exporta minério, commodities, e de onde importa valor agregado.

Então, esse item chama muito a atenção, por exemplo, com a desoneração da folha. Há a pressão dos sindicatos, das centrais sindicais para baixar a jornada de trabalho para 40 horas. São reivindicações fortes no Congresso Nacional. Mas é importante registrar a preocupação da competitividade de nosso país. É importante analisar os dois lados.

Senador Paulo Paim (PT/RS)

Registrou que apresentou emenda à peça orçamentária propondo reajuste de aposentados e pensionistas que ganham mais que o mínimo igual ao mesmo índice da política do salário mínimo.

Manifestou apoio à PEC que retira a DRU da Seguridade, por já ter apresentado emenda idêntica no Senado, há mais de quatro anos, mas que está com o andamento prejudicado, pois nem seu relator foi designado.

Afirmou que esse debate vai dar muito o que falar. Que não acredita que esse tema seja tratado por Medida Provisória. Seria o fim do mundo.

Considera absurdo do absurdo querer desonerar a folha.

Considerando entrevista do ministro da Fazenda, dizendo que poderia desonerar até 20%, que é o que paga o empregador, isso significa mais de 100 bi. Quem vai arrumar mais de 100 bilhões de uma hora para outra, se a folha for desonerada da forma como está sendo falado?

Não quer acreditar que isso seja verdade. Que não venha nem por Medida Provisória, nem por Projeto de Lei com urgência. Serão feitas tantas audiências públicas quantas forem necessárias. Afirmou que fez vigília, greve de fome, em defesa da Previdência pública e retomará tudo.

Mexer neste momento, nessa questão, dos recursos de nossa Previdência pública seria até uma irresponsabilidade se não for feito um debate fraternal, equilibrado, solidário, envolvendo todos os atores. Dizem que vão tirar, mas não dizem de onde sai o dinheiro para repor. Aqueles que dizem isso são os mesmos que até ontem diziam que a Previdência está falida, está quebrada. Se está falida e quebrada, como vou tirar mais de 100 bi? É uma contradição maluca.

Por fim, colocou o Senado, especialmente a Comissão de Direitos Humanos e a Subcomissão de Trabalho e Previdência, à disposição para o debate desse tema. Registrou ainda, com preocupação, que recebeu documento da área de fiscalização previdenciária da Receita Federal do Brasil, encaminhado por várias entidades e que será levado à tribuna do Senado, que registra estar havendo relaxamento na fiscalização e na cobrança por parte de áreas do governo em relação à arrecadação

que tem de ser cobrada das empresas, no tocante à contribuição paga à Previdência.

Deputado Federal
Dr. Grilo (PSL/MG)

Defendeu a vinculação do benefício previdenciário ao salário mínimo e afirmou a necessidade de reestruturar todo o sistema tributário, de trabalhar para desonerar a folha e de reduzir a carga tributária, para o país ter competitividade, mas é um processo que tem que passar pelo conjunto da sociedade.

Colocou o seu Gabinete e a Comissão de Legislação Participativa à disposição para dar entrada nos processos, inclusive projeto de lei de autoria da própria ANFIP e, depois que tramitar na Comissão, esse projeto de lei seria encaminhado ao Plenário. É uma forma mais fácil de a Associação participar do processo legislativo.

Deputado Federal
Nelson Marquezelli (PTB/SP)

Com o surgimento da informática, dessa tecnologia que está aí, é perfeitamente possível você tirar as contribuições do mercado. Precisa de inteligência para poder tirar paulatinamente do encargo, do laborial, individual, para passar para o mercado. O mercado é que tem de substituir e custear o custo social, previdenciário, saúde, tudo aquilo de que o setor humano precisa.

Quando se fala em tirar todas as obrigações em cima da folha, é possível. Lógico que é possível. Há um déficit da Previdência? É só saber quem vai pagar essa conta. Onde? Pode ser uma alíquota e podem ser várias alíquotas para poder desonerar a folha, desonerar as empresas e fazer com que a receita não diminua, até cresça. Basta se trabalhar, fazer com que a mecânica funcione - e aqui está-se falando a um grupo de auditores-fiscais, que é a ponta da receita do país - fazer com que o segmento que contribui, que é pequeno, passe para a base da pirâmide, que é toda a sociedade que possa contribuir.

A CPMF mostrou isso. A CPMF mostrou que, além de haver uma contribuição feita no setor bancário-financeiro do país, isso trouxe junto o controle, que não existia. A CPMF foi derrubada, na Câmara, por aqueles que não queriam o controle das suas atividades. O controle fiscal existiu. Lamentavelmente, perdeu-se esse imposto.

Como empresário, o palestrante afirmou que o imposto acabou e, até hoje, esse imposto não foi deduzido dos preços que foram cobrados. Então, não era uma coisa que estava asfixiando a sociedade, mas havia um controle.

Colocou-se à disposição para, juntos, pensarem em alguma coisa melhor para mudar o setor de arrecadação do país, com a finalidade única e exclusiva de melhorar a vida do brasileiro.

Deputado Federal
Ricardo Berzoini (PT/SP)

No primeiro ano de participação no Governo Lula foram produzidas

algumas reflexões importantes, inclusive um seminário internacional sobre a desoneração da Folha de Pagamento. À época, foi um momento muito importante de discussão, porque evidentemente esse é um tema recorrente quando se discute a questão do financiamento da Previdência e da Seguridade Social num conceito mais abrangente.

Afirmou que comemora, sempre, a lucidez dos constituintes brasileiros que formataram um desenho de Seguridade Social que é um dos melhores do mundo. Seguramente, olhar não apenas constituições, porque a maior parte dos países não tem a Seguridade definida claramente na Constituição. Há alguns princípios básicos, mas não há um desenho tão detalhado como o nosso. Mas mesmo considerando a legislação ordinária dos países, o Brasil dispõe de um dos desenhos mais avançados do planeta. Exatamente por isso deve ser defendido.

Pode-se trabalhar com o conceito permanente da defesa da Seguridade Social brasileira, até porque, ao ser constituída, causou alguns dissabores em certos setores da economia nacional. São setores que preferiam ver uma Seguridade Social pública mais fraca, menos abrangente, para poder comercializar seus produtos financeiros, com altas taxas de administração, altas margens de lucro, para o público em geral.

Afirmou ainda que, durante esses anos pós-Constituição de 88, observou-se, por várias vezes, a tentativa desses segmentos em desmontar aquilo que foi constituído no processo constituinte brasileiro. Crê que os que lutaram esse tempo todo foram bem sucedidos, porque, até hoje, o Brasil possui um sistema de seguridade com desenho extraordinário e implementação bastante razoável.

Com esse quadro, tem-se uma discussão central de que este seminário está debatendo, com muito senso de oportunidade, a questão de como viabilizar que a contribuição sobre a Folha de Pagamento não se torne um fator, para a economia nacional, para a economia privada, que, eventualmente, provoque uma redução da competitividade do produto brasileiro, tanto no mercado interno, quanto no mercado externo.

Reiterou convicção antiga a favor da desoneração da folha, embora reconhecendo que esse tema é polêmico entre os trabalhadores, centrais sindicais, entidades de servidores, que têm posição diferente da dele.

É favorável a uma desoneração forte da Folha de Pagamento e à sua substituição por outras contribuições, desde que assegurado, pelo texto legal que fizer essa modificação, que haja garantia de que essa receita é da Previdência Social ou da Seguridade Social, num conceito mais abrangente.

Afirmou que defende essa posição, porque há um problema de competitividade mundial grave. A maioria dos países pratica alíquotas de contribuição sobre a Folha de Pagamento bem menores que a do Brasil. Isso, junto com a questão cambial, junto com questões tributárias outras, junto com a questão da infraestrutura, obviamente afeta a competitividade da economia nacional. Claro que não se pode ater somente a essa dimensão para tratar do assunto, mas essa dimensão é fundamental.

Disse também crer que é mais do que possível entender-se que hoje, num mundo em que a produtividade do trabalho se altera rapidamente por conta da tecnologia, evidentemente o fator trabalho não pode ser a fonte mais fundamental para financiar a Previdência Social, o Regime Geral da Previdência Social, no caso brasileiro. Nesse sentido, é preciso encontrar o caminho correto. Faturamento pode ser um, a base tributária pode, mas, na sua opinião, não é a base mais adequada para isso ou a principal para isso. O lucro é outra base fundamental, que, no Brasil já é tributada inadequadamente, também na sua opinião.

Destacou ainda que no Brasil há dois absurdos tributários que foram criados após o Plano Real: a distribuição de juros sobre capital próprio e a isenção tributária nos dividendos. Só com essas duas modificações já haveria um impacto, talvez, de 11 a 12 bilhões de reais no orçamento, por ano. O Brasil possui uma série de dispositivos da legislação tributária que permite a compensação na elaboração do balanço das empresas, especialmente das grandes empresas, a compensação com fatos anteriores que acabam reduzindo a tributação.

Então, há espaço para discutir com os empresários, que são os maiores interessados nessa mudança. Discutir que se pode desonerar a folha, mas não dá para deixar a Previdência e a Seguridade com um risco de subfinanciamento. É preciso garantir fontes de financiamento que sejam

seguras, expressamente garantidas pela Constituição Federal como fontes de financiamento da Seguridade Social. Isso pode garantir um debate tranquilo, convencer as centrais sindicais de que é possível e chegar ao mix de fontes de financiamento que permita estabelecer essa segurança para a Seguridade Social.

Crê ainda que o restabelecimento de uma contribuição sobre o movimento da ação financeira é algo que deve ser discutido sem preconceito. A movimentação financeira é uma das fontes em que é possível a tributação. Afirmou também que não é verdade aquilo que se dizia à época da discussão da prorrogação da CPMF no Parlamento, que isso geraria uma ineficiência extraordinária. Pelo contrário, gera menos ineficiência do que a contribuição patronal sobre a Folha de Pagamento, à alíquota de 20%. Crê que é possível mudar a partir da vontade política, construindo o consenso na Casa Legislativa, junto com o Executivo, buscando uma solução que seja adequada para a Seguridade Social e para a economia nacional

Álvaro Sólton de França
(Presidente da ANFIP)

Afirmou que a ANFIP, uma entidade sexagenária, tem um compromisso inalienável, inarredável, com a Seguridade Social, e que tem prosseguido nesse caminho.

O art. 3º, da Constituição brasileira, estabelece os objetivos fundamentais da República. Um desses objetivos é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais e erradicar a miséria. Nesse particular, a Previdência Social pública brasileira é a melhor do mundo.

A ANFIP produziu um documento que foi distribuído, chamado: Previdência Social ao Redor do Mundo. Analisou todas as previdências sociais ao redor do planeta e verificamos que a Previdência Social pública brasileira, fundada na solidariedade entre os povos, solidariedade entre as gerações, é a mais estabilizada e aquela que está mais próxima da sociedade brasileira.

Estudos realizados pela ANFIP confirmam que a Previdência Social é importante para a maioria das comunidades brasileiras. São locais distantes que, muitas vezes, não fazem parte do rol das preocupações diárias das pessoas, nem do mapa de suas preocupações; mas são cidadãos brasileiros, são cidadãs brasileiras, que lá vivem e merecem respeito, carinho e, mais do que isso, merecem políticas públicas de Estado.

A Previdência Social tem alcançado essas comunidades. Em mais de 70% dos municípios brasileiros, o repasse de recursos relativos aos benefícios previdenciários é maior do que o do FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Todos sabem que a maioria esmagadora dos municípios brasileiros sobrevive do repasse do FPM.

Essas questões todas são fundamentais para a discussão da desoneração da Folha de Pagamento. É uma matéria extremamente complexa. Não há nenhum consenso ainda sobre a desoneração da folha, em que patamar deve ser feita, se uma desoneração paulatina ou total.

Os estudos de que dispõe a ANFIP dizem claramente que cada redução de um ponto percentual das contribuições previdenciárias implica mais de 5 bilhões de reais. Então, é uma matéria de grande magnitude. Por

quê? Porque considerando como referência o mês de agosto de 2011, em todo o Brasil a previdência social garantiu renda direta a mais de 28,8 milhões de pessoas. Ponderando que, conforme dados do IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 pessoas que se beneficiam indiretamente, os pagamentos da previdência chegaram a 72 milhões de pessoas. Isso representa, direta e indiretamente, mais de 100 milhões de pessoas beneficiadas pela previdência, mais da metade da população brasileira.

Então, não está sendo discutida uma política pública comum, o que exige uma discussão profunda, até à sua exaustão. A ANFIP sempre praticou o diálogo, o convencimento e a persuasão. Não há receio do debate, porque a democracia se faz no debate, mas, também, há a convicção, pela importância da Entidade, de que podemos produzir algo científico, discussões com os diversos pensamentos econômicos, para fornecer à sociedade um marco inicial para a discussão.

É isso que será feito neste seminário. Após todos os debates, editaremos uma publicação com a opinião dos diversos pensadores e também a opinião da ANFIP, para que a sociedade possa se debruçar sobre a matéria e discutí-la até à exaustão, porque a discussão açodada, a discussão feita às pressas, é prejudicial à sociedade. Por isso, a ANFIP escolheu este fórum para o debate. Escolheu o Parlamento, pelo respeito que lhe tem e, principalmente, a Câmara dos Deputados, porque as discussões são feitas com os diversos segmentos da sociedade. É uma Casa aberta, uma Casa plural.

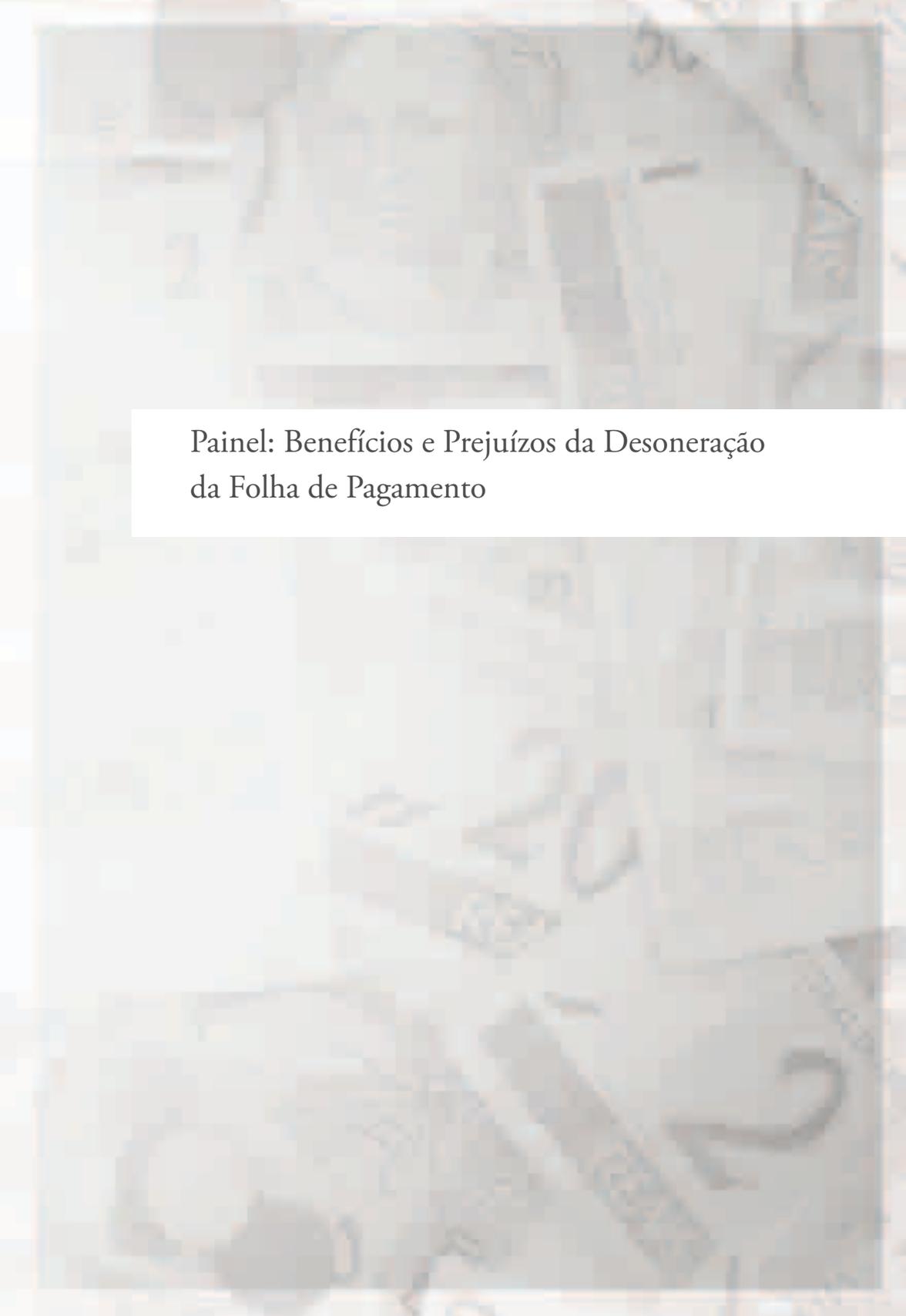
É na pluralidade das discussões que se pode encontrar um caminho. Um caminho que fortaleça a Previdência Social pública, que consolide o conceito de Seguridade Social e que possibilite entregar uma política pública melhor, mais eficiente, à sociedade brasileira.

Afirmou ainda que não acredita em nenhum tipo de projeto encaminhado à Câmara para discussão dessa matéria, como projeto de lei de urgência ou medida provisória. Crê que essa discussão será feita de forma madura, de forma exaustiva, para que a sociedade, legítima detentora de todo o patrimônio público, possa dizer qual o caminho que quer seguir.

Disse também que recebe com profundas reservas a discussão de que

pode ser melhorada a competitividade internacional brasileira, via desoneração da Folha de Pagamento. Não se faz isso. Acredita que o Brasil deve trabalhar melhor a sua política cambial, enfrentá-la devidamente, sempre praticando uma discussão mais serena.

Afirmou, finalmente, ser um eterno esperançoso, porque a democratização do país, ainda que incompleta, proporciona o debate e, com diálogo, há de se ter esperanças. No Brasil há pluralidade de pensamentos e a ANFIP não tem nenhum tipo de intolerância, nem de intransigência, para com o debate.

The background of the slide is a faded, high-resolution image of a hand holding a pen, poised to write on a document. A large, bold number '2' is visible on the document. The overall image is semi-transparent, serving as a backdrop for the text.

Painel: Benefícios e Prejuízos da Desoneração da Folha de Pagamento

Evilasio Salvador

(Economista, Mestre e Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília)

Registrou que partilha dos mesmos princípios e defesa da Seguridade Social pública, universal, e que deve-se avançar no sentido da inclusão ainda dos milhões de brasileiros que não têm essa proteção.

A primeira questão, o legado histórico dessa discussão, é que a Seguridade Social sempre viveu no fio da navalha, desde a Constituição de 88. Ela veio de contramarchas, tentativas de desmonte desse sistema que lá foi estabelecido. Essa tentativa ocorreu, sobretudo, no que diz respeito ao seu orçamento, ao seu financiamento, desde a cultura eterna de crise. Promulgada a Constituição, em 91, já veio a primeira proposta de tentativa de reforma daquilo que havia sido acabado de ser escrito na Constituição, e assim por diante. A última tentativa mais clara de desmanchar isso foi a PEC 233, que ainda está no Congresso, e que o governo abandonou de vez.

Nessa PEC está dito que a lei restabelecerá reduções gradativas na contribuição sobre folha nos anos subsequentes à reforma, devendo o Poder Executivo encaminhar o respectivo projeto de lei no prazo de até 90 dias à prorrogação da emenda. À época, estimava-se em 24 bilhões o impacto dessa desoneração. E o governo não apresentou, em nenhum momento naquele debate, nenhuma fonte alternativa de financiamento, nenhuma proposição de substituir, na Constituição; pelo contrário, dizia que isso seria natural, uma vez que a reforma tributária permitiria o crescimento econômico e, portanto, a geração automática e natural das receitas para essa substituição.

Então, trata-se de algo gravíssimo, de elevada complexidade, como o presidente da ANFIP falou aqui anteriormente, e que pode trazer sérias consequências do ponto de vista social. A Previdência Social é a principal política social brasileira, mais do que qualquer outra que se possa discutir, como o Bolsa Família, benefícios de prestação continuada de assistência social, e assim por diante. A transferência de renda efetuada no âmbito da Seguridade Social para 25 milhões de brasileiros tem aplicação direta na proteção social. Não é uma mera conta fiscal e contábil a ser resolvida

na ponta da caneta ou na calculadora. Trata-se de um sistema de proteção social.

O Brasil não inventou a roda. Seguimos a tradição da Alemanha, de Bismarck, ou o Relatório Beveridge, que propunha a seguridade social, sendo que os países europeus construíram brilhantemente no segundo pós-guerra um grande sistema de proteção social e com diversidade de base de financiamento, ou seja, financiamento de impostos, financiamento via empregador, financiamento via empregados. Essa solidariedade é fundamental no compromisso com a Previdência Social.

A situação é extremamente preocupante e traz esse desafio.

Para além dos efeitos sociais, a Previdência Social, a Seguridade Social, têm efeitos econômicos importantes. Tem um efeito multiplicador no PIB. Para cada ponto percentual gasto no PIB, o Regime Geral da Previdência Social traz um impacto de 1,4 ponto percentual no PIB brasileiro, ou seja, há um efeito multiplicador econômico fundamental, no acréscimo da renda das famílias. Esses são dados recentes de um estudo do IPEA.

E mais: essa contribuição tem se tornado importante. Se forem observados os dados mais recentes, a partir da crise de 2008, e a forma como se abateram as receitas e a arrecadação tributária no país, o que se percebe? Qual foi uma das únicas receitas que não despencou naquele ano? Foi a receita sobre a Folha de Pagamento; a única receita que apresentou evolução real naquele ano, vinculada à geração de emprego.

Isso dá uma tranquilidade ao longo dos anos porque a vinculação sobre a Folha de Pagamentos significa uma estabilidade construída historicamente, juridicamente consolidada na nossa legislação. Há poucas dúvidas sobre esse assunto, porque há tradição.

Em momentos de crise econômica, a demissão não é imediata, ou seja, a redução de mão de obra não ocorre de imediato, não é causa imediata. Já no faturamento, que é uma possível base de substituição, a queda é imediata. Na crise de 2008, se o sistema dependesse apenas de fontes sobre faturamento e de receitas para financiar a Seguridade Social, teria ido à bancarrota, ou seja, haveria um déficit na Seguridade Social. O sistema teria saído de um superávit histórico que a ANFIP divulga para,

provavelmente, um déficit. Ou seja, a contribuição sobre a folha tem essa segurança.

Do que decorre essa segurança? Porque há uma construção histórica em cima disso. Se ela representa hoje 48% do montante das contribuições sociais arrecadadas para a Seguridade Social, isso vem de uma longa construção. Já em 1923, a Lei Eloy Chaves, que instituiu caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, já estabeleceu a diversidade de fonte de financiamento, ou seja, era a contribuição do empregador, do empregado e uma alíquota sobre os serviços oferecidos para quem andava de trem. Já havia um financiamento tripartite estabelecido.

À medida em que as categorias foram se organizando, conquistando suas CAPs e, depois, com a criação de institutos de aposentadorias e pensões, essa tradição foi mantida, ou seja, permaneceu-se com contribuição de empregados, de empregadores e com uma alíquota sobre serviços ou vinculadas a essas empresas, ramos de atividade econômica que tinham os seus institutos. Isso vem se reafirmar na Constituição de 88, ao estabelecer que é dever do empregador, do empregado e de toda a sociedade, da União, dos estados e dos municípios, financiarem a Seguridade Social.

Esse é um desenho inovador. Esse, sim, reformista no pleno sentido da reforma realizada, porque reforma significa inclusão de direitos, ampliação de direitos, não corte de direitos, dificuldade de acesso aos benefícios, como se assistiu nos anos 90. E esse é um desenho mundial. Observando dados de vários países, em todos eles há esse arranjo, ou seja, os gastos sociais são financiados pelos empregadores, empregados e impostos. A média dos principais países da OCDE é de 38% para empregadores, 22% para empregados, e de 35% para impostos, em geral. No Brasil, é de 34% para empregadores, 10% para empregados, e de 53% para impostos, incluindo aqui as contribuições sociais, que guardam, com algumas exceções, quase as mesmas características de impostos. Esse desenho é fundamental para o financiamento e para o sucesso dessa política e para a consolidação da Previdência Social.

Feito esse resgate e essa defesa, é fundamental situar-se de onde se veio e onde se está, finalmente, porque parece algo simples. Basta substituir

a base de financiamento e as consequências serão vistas. Parece que o desmonte é em nome da competição, do aumento da lucratividade, do aumento de outras questões; então, pode-se substituir essa contribuição histórica. E não é assim.

Isso tem se baseado num debate de dois grandes mitos. Primeiro, os elevados encargos sobre a Folha de Pagamento no Brasil. Segundo, a simples redução de contribuição previdenciária implicaria geração de mais postos de trabalho formais na economia.

Primeiro mito: elevado custo da mão de obra no Brasil. Há um estudo do Departamento do Trabalho do Estados Unidos, de 2009, que compara os custos sobre mão de obra de diversos países. Aqui no Brasil é comum os empresários alardearem a seguinte conta: os encargos sociais representam 102% de salário de trabalhadores. É um dado histórico, construído pelo professor Pastori.

Essa conta representa um regime de escravidão ou beirando a escravidão, porque, absolutamente, descanso remunerado, férias, qualquer tipo de direito é considerado encargo sobre Folha de Pagamento. Essa conta seria verdade, talvez, no tempo da escravidão. Esse cálculo considera pagamento de férias, 13º, descanso semanal remunerado, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, tudo isso como encargo social.

Na realidade, encargos sociais são o quê? Somente aquela parcela que é o custo do trabalho e que não vai para o bolso do trabalhador. Isso pode ser chamado de encargos sociais. É aquilo que não vai para o bolso do trabalhador e é admitido por alguns consultores empresariais, inclusive. O que são encargos sociais? São as contribuições para o INSS, contribuição sobre folha, de fato, para o Serviço Social da Indústria, para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e as demais instituições que compõem o Sistema 'S'; a contribuição para o Seguro de Acidente do Trabalho, para o Salário Educação, para o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae. Esses, de fato, são encargos sobre a nossa Folha de Pagamento, os restantes são direitos consolidados, consagrados. O FGTS é uma renda diferida dos trabalhadores que, ou na aposentadoria, ou na compra da casa própria, ou no momento de demissão, vão se apropriar desse recurso.

Nessa conta feita pelo Dieese, o que vão representar os encargos sociais? De 102% para 25%, ou seja, uma grande diferença. Os nossos encargos alardeados sobre Folha de Pagamento não passam de 25%. Não é nada muito diferente do mundo afora, civilizado, que tenha desenvolvimento, proteção social. Essa comparação não é com algumas nações que sequer tiveram instituídos seus sistemas de Previdência Social e de Seguridade.

A discussão não é nesse patamar. O patamar de discussão é a Suécia, não é a China, não é a Índia, em que pese serem competidores do Brasil. É fundamental garantir proteção social e proteção econômica às populações.

Nessa tabela, o Departamento de Trabalho norte-americano mostra o seguinte: a Alemanha teria um custo horário de mão de obra industrial de 37 dólares; os Estados Unidos, o grande símbolo do capitalismo, de 25 dólares; Singapura, que é um concorrente, 8.35 dólares; Japão, 19.75 dólares. E o Brasil? 5.96 dólares. A mão de obra brasileira é extremamente barata, equiparada à situação de qualquer outro país, em termos industriais, entre os principais países e alguns de nossos concorrentes. O Brasil só perde para o México. O custo-hora da mão de obra no México é de 2.92 dólares, inferior ao do Brasil. Agora, muito distante dessa questão, do ponto de vista da argumentação de que é elevado o custo da mão de obra no Brasil, esses dados permitem afirmar que estão muito distantes dessa situação.

O segundo mito é o da geração de empregos. Esse mito tem um raciocínio muito linear, até simplista, não acadêmico. São bastante controversos, mesmo na universidade, todos os estudos a esse respeito.

A conclusão desses principais estudos mostra que o raciocínio não é tão simples e tão linear, a geração de emprego não é tão direta. Há uma falsa hipótese em vários desses estudos, de que empregados e empregadores se encontram em relações informais de trabalho e migrariam para a formalidade se o custo dessa formalidade fosse menor. Essa transição entre formalidade e informalidade do mercado de trabalho brasileiro não é tão simples.

Primeiro, há uma elevada e histórica segmentação entre formalidade e informalidade que envolve diversos atributos, que não é simplesmente a

contribuição patronal sobre a Folha de Pagamento. Entre esses atributos poderiam ser citadas a idade, a escolaridade, ou seja, a formação, o nível escolar do trabalhador, etc.

Outra característica central no nosso mercado de trabalho é a discriminação de raça e de gênero que permanece em todas as pesquisas e estatísticas, o que não se resolve com desoneração sobre Folha de Pagamento.

Essa elevada quantidade de postos de trabalhos informais no Brasil não é decorrente de uma opção direta dos trabalhadores em função da carga previdenciária. “Ora, prefiro receber por fora, porque vão me descontar enormes custos sobre a minha folha, sobre o meu salário”. O Regime Geral da Previdência Social não é só aposentadoria, há um conjunto de auxílios e benefícios que chegam a dez, muito generosos, e não se compra no mercado um seguro assim, fácil, ou seja, é uma excelente opção ser filiado ao Regime Geral da Previdência Social, no Brasil.

Esse impacto, em função de carga previdenciária, torna-se bastante improvável. Outra coisa que se pode afirmar é que a experiência internacional também demonstra que a redução da alíquota previdenciária não atinge o êxito esperado. O exemplo maior foi o Chile. O Chile realizou essa modificação em 1991, desonerou integralmente a Folha de Pagamento, na ordem de 25%. Quantos postos de trabalho foram gerados com essa desoneração? Zero. Nenhum. Absolutamente nenhum.

Houve dois efeitos com a desoneração. O primeiro efeito foi que as categorias vinculadas a setores mais organizados, monopolistas ou oligopolistas, que tiveram redução de margem de lucro, tiveram oportunidade nos seus acordos e convenções coletivas de aumentarem seus salários reais, conseguir obter aumento de salário. Nos demais setores da economia a única consequência foi o aumento da margem de lucro.

Aliás, recomenda-se uma excelente matéria que foi publicada na Carta Capital sobre o lucro Brasil em contraponto ao custo Brasil. Lá há a explicação detalhada de quanto custa um automóvel; vemos quanto há de impostos e quanto há de margem de lucro. É a maior margem de lucro

entre todos os países produtores de automóveis, disparado. Em alguns casos, chega a três vezes, na comparação.

Então, ao menos tem de haver honestidade no debate público. É preciso parar com essa conversa generalizada de que é a carga tributária, os elevados tributos no Brasil, que não permitem competição, sem sequer discutir a margem de lucro. Um mês antes também foi publicada uma matéria no Correio Braziliense (DF) comparando vários produtos no mundo, e a grande conclusão era: carga tributária. Uma diferença dá mais de 100% e a conclusão era a carga tributária. Uma carga máxima de 40%, 35%, em alguns daqueles produtos ali citados. Então, se o restante não é explicado pela margem de lucro, falta um elemento central nesse debate.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 20, com a redação modificada pela Emenda Constitucional nº 47, diz que a contribuição para a Seguridade Social dos empregadores, incidente sobre folha, salário, receita, faturamento e lucro, poderá ter alíquotas ou base de cálculo diferenciada, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva da mão de obra, do porte da empresa, da condição estrutural do mercado de trabalho.

No Brasil, vigora o sistema Simples, que permite que pequenas e médias empresas não sejam tributadas sobre a Folha de Pagamento, ou seja, onde está o centro da nossa informalidade? Está no Bradesco, na Vale do Rio Doce, na Petrobrás, nas grandes companhias nacionais? Não, está no pipoqueiro, no pequeno negócio, por aí fora. Para esses setores de nossa economia foram criadas regras bastante simplificadas e avançadas, no sentido da desoneração. E verificou-se impacto importante na inclusão desses setores na economia.

Provavelmente, Bradesco, Itaú, Vale do Rio Doce, etc., não vão contratar um empregado a mais por conta de desoneração de contribuição sobre Folha de Pagamento. Esse setor já teria o seu regime próprio. Os setores vinculados à informalidade, que permitiriam inclusão no sistema, sem a necessidade de uma redução generalizada na contribuição dos empregadores incidentes sobre Folha de Pagamento, ou seja, de forma linear, sem diferenciar as empresas intensivas em mão de obra daquelas

intensivas em capital, podem trazer, sem dúvida nenhuma, resultados desastrosos para a Seguridade Social e, portanto, para a Previdência. Como já foi dito, não se trata de uma conta simples, uma aritmética em que se substitui uma arrecadação por outra.

Algumas decorrências dessa substituição, trabalhando com a hipótese do faturamento:

Primeira, a mais provável, o aumento da regressividade do sistema tributário. Sem dúvida, os mais pobres, os assalariados, vão pagar mais e sem, sequer, muitas vezes, ter acesso ao Regime Geral da Previdência Social, porque vão ajudar a financiar o sistema de proteção, mas via impostos indiretos.

A segunda questão é a própria insegurança jurídica nessa nova forma de arrecadação. Até que seja consolidado todo o processo, que é bastante complexo, e legislações decorrentes dessa operação, pode-se ter queda na arrecadação.

A terceira consequência, já referida anteriormente, decorre da estabilidade que há na arrecadação de Folha de Pagamento em relação à oscilação que se verifica no faturamento em momentos de pior desempenho da economia. A contribuição sobre a folha dá mais garantia de haver um financiamento da Previdência, não ficando sujeito à oscilação de mercado.

A quarta questão importante é o possível aumento de sonegação. Há a percepção de que é muito mais fácil ludibriar o fisco via composição de receitas e de faturamento do que sobre Folha de Pagamento. Aparentemente, na Folha de Pagamento, a fiscalização é quase imediata, direta, mais tranquila do que a apuração contábil de faturamento e de receita.

Agora, sem dúvida, a maior vantagem da desoneração está naquilo que, na mesa anterior, o deputado Ricardo Berzoini deu o tom, no sentido de finalmente, às claras, saber-se o que o governo pretende. Pretende resolver um problema cambial, de competição das empresas brasileiras via desoneração da Folha de Pagamento. Ou seja, faz a opção de colocar em risco, em xeque, um sistema de proteção social historicamente constituído, para não mexer no câmbio, para não alterar as regras do

câmbio, ou seja, para não alterar a política cambial brasileira. Talvez, se for para fazer isso, há que se pensar em alternativas que se limitem ao setor exportador, em algumas dessas situações.

Em resumo, essa desoneração aumenta a regressividade do sistema tributário brasileiro, porque todos os mais pobres passarão a contribuir para um sistema previdenciário, ao qual, uma parte deles, sequer terá acesso; haverá um deslocamento entre contribuição e benefício, que minará o principal suporte do sistema previdenciário e político desse sistema. Esses custos terão enormes e fortes impactos sobre a conta do Regime Geral da Previdência Social e do sistema de Seguridade Social.

Assim, qualquer programa, qualquer medida de desoneração deve vir estabelecida com um programa de contrapartida dos setores econômicos beneficiados por isso. Por exemplo: um ponto percentual de desoneração da folha tem de ser igual a um ponto percentual de incremento nessa mesma Folha de Pagamento. Há que se estabelecer uma vinculação direta entre o benefício concedido e a geração de emprego, assegurando o compromisso com o país.

Essa é uma defesa clara de que tem de haver garantia integral de cobertura de recursos na Constituição Federal, nada na legislação infraconstitucional. Conhecendo a tradição brasileira, sempre que se remete para o Orçamento Fiscal ou legislação infraconstitucional, por Medida Provisória, se derruba essa situação. É preciso estar garantido no contrato social maior.

A Seguridade está escrita dessa forma na Constituição brasileira e há toda uma tradição. Não se está falando de Suécia, Alemanha, de outros países, mas do Brasil. É a eterna tradição brasileira do que significa financiar proteção social via Orçamento Fiscal ou via outras legislações, que não aquela prevista na Constituição. Então, não estar na Constituição significa problema.

Outra discussão. Caso se crie esse IVA Federal, que pode ser uma alternativa, tem de se garantir a vinculação dos recursos da Seguridade Social. Há proposta de emenda constitucional nesse sentido.

Por fim, duas questões. Há que se limitar as desonerações dos setores intensivos em mão de obra, não pode ser de maneira generalizada, e há

que se considerar o ciclo econômico. Ou seja, em momentos de maior crescimento econômico pode até haver uma desoneração maior; mas, em momentos de contraciclo, há que se repensar essa desoneração, cota-base, cota de segurança.

Essas são as questões. É um assunto extremamente complexo. Foram abordadas essas visões, mas, claramente na defesa da Seguridade Social, na defesa dessa diversidade das fontes de financiamento. Não pode haver nenhuma pressa nessa discussão. Um sistema que tem quase 100 anos de existência não pode ser desmontado da noite para o dia.

Rogério Nagamine Costanzi

(Mestre em Economia, diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social – MPS)

Começou afirmando que é claro que o Ministério da Previdência Social está aberto ao debate em relação à questão da desoneração, inclusive porque há uma agenda que está dentro do governo. Mas, claro que esse debate causa ao Ministério da Previdência Social uma certa apreensão e as razões são óbvias. A folha é a principal fonte de financiamento do Regime Geral de Previdência Social.

A posição do Ministério da Previdência tem sido de que, realmente, sim, deve-se fazer o debate, obviamente dentro do governo e, também, com a sociedade. Esse não é um debate para ser tocado só dentro de governo, mas tem de ser feito com toda a sociedade. Acho que esse é um governo que respeita o diálogo social, sempre respeitou, e não será numa questão fundamental como essa que não iria respeitar.

A nossa posição tem sido, sim, de debate, mas que seja feito com muito cuidado, com muita cautela e, acima de tudo, sem nenhum tipo de açodamento. Acima de tudo, o que se tem colocado no debate é que o tema correto talvez nem seria desoneração da folha, mas mudança de base de financiamento, ou seja, garantindo o financiamento do Regime Geral de Previdência Social. E mais: que esses recursos, essa nova base de financiamento também teria de ser, obviamente, vinculada à Previdência Social e à Seguridade Social.

O debate deve ser feito, mas nesses termos, ou seja, com muito cuidado, sem açodamento, debatendo com a sociedade. Se houver a decisão, até pela sociedade, de uma mudança de base de financiamento, que esses novos recursos sejam suficientes para cobrir a desoneração e que, também, sejam vinculados à Seguridade Social. O Ministério também defende todo aquele modelo de financiamento muito bem construído na Constituição de 88. Esses são os pontos fundamentais.

A questão de segurança também é fundamental. Se houver a decisão de governo e sociedade nesse sentido, que seja a mais gradual possível.

Mais do que isso, a decisão final em relação à forma de financiamento ideal tem de levar em consideração não só a questão da eficiência

econômica, da competitividade e a questão do emprego, mas também questões ligadas à equidade. Os dois parâmetros básicos para se discutir a forma mais eficaz ou mais adequada de financiamento, realmente, são equidade e eficiência.

O palestrante anterior colocou muito a questão do emprego. Na década de 90 se falava muito do emprego, da desoneração, como forma de geração de emprego. Hoje, dado que foram gerados 15 milhões de empregos formais, nos últimos oito anos, essa questão de emprego fica meio de lado. Ninguém tem muita coragem de colocar a questão do emprego, é sempre colocado em relação à questão da competitividade.

Obviamente, é preciso deixar claro que o fundamental do financiamento da Previdência Social não é competitividade, ou seja, existem outros instrumentos e outras políticas para tratar da questão da competitividade. O financiamento da Previdência Social não pode trazer para si, sozinho, essa questão da competitividade.

É claro que deve ser levada em consideração a questão da eficiência, mas não sozinha. A apreciação cambial pela qual o país tem passado é realmente grande, mas isso é questão de política macroeconômica, política cambial, não necessariamente de financiamento da Seguridade Social brasileira.

Na verdade, a discussão da desoneração é muito recorrente. Era muito forte nos anos 90 em função da baixa geração de empregos, mas percebeu-se que, nos anos 2000, o fato de ter sido gerado tanto emprego, de certa forma, desmontou esse discurso. A forte geração de emprego nos anos 2000 mostrou que, na verdade, o problema não seria tanto os encargos sobre a folha, mas seria a falta de crescimento econômico sustentado registrado na década de 90.

De qualquer forma, esse tema da desoneração foi tratado durante o Fórum Nacional de Previdência Social. Naquele momento, com as apresentações que estavam naquele fórum, efetivamente houve um acordo em relação à desoneração. O acordo a que se chegou é que deveria ser buscada a desoneração, mas conjugada com ações voltadas para ampliação da formalização da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro. Ou seja, houve um acordo naquele fórum

no sentido de uma desoneração, mas com compensação. Esse ponto da compensação ficou muito claro durante o fórum. É um ponto que, como foi falado, está na Proposta de Emenda Constitucional nº 233, de 2008, mas de forma muito gradual.

É importante registrar um assunto que não está sendo discutido, que é a contribuição sobre a folha daqueles municípios que não têm Regime Próprio de Previdência Social. Nos municípios que não têm Regime Próprio não há como se fazer essa discussão de desoneração da folha.

Em 2010, essa fonte de financiamento foi de 91 bilhões e, certamente, vai ultrapassar os 100 bilhões, em 2011, o que representa mais de 40% da arrecadação do Regime Geral de Previdência Social.

Só esses dados deixam claro por que tem que se tomar tanto cuidado, tanta cautela, em relação a essa discussão. As cifras falam por si só.

A estimativa do Ministério é de que, no período de 2011/2014, a desoneração de 1% representaria uma perda de arrecadação da ordem de 26,5 bilhões de reais.

Outro ponto que foi tocado pelo expositor anterior é que, além da questão da importância, há a questão da estabilidade. A crise de 2009 deixou muito claro que, enquanto a receita tinha uma queda da arrecadação, a Previdência teve um ganho real, em 2009. Isso está ligado à estabilidade da base de financiamento da Folha de Pagamentos. Dois pontos ficaram muito claros. Primeiro, a arrecadação sobre a folha cresceu mais do que sobre o faturamento e, segundo, fica muito clara essa questão da maior estabilidade da base de financiamento. Os dados relativos a 2009 confirmam que houve uma queda da arrecadação real total da ordem de 3%, enquanto a arrecadação previdenciária subiu 6%, também em termos reais. Ou seja, essa questão da estabilidade da base de financiamento também tem de ser colocada no âmbito dessa discussão. Há uma certa ironia também. Na verdade, discute-se desonerar a folha num momento em que essa base de financiamento está 'bombando'.

Do ponto de vista do mercado de trabalho e concordando em vários pontos com o expositor anterior, a discussão, muitas vezes, dos encargos, é tocada de uma forma muito simplista. É óbvio que o empregador, quando vai contratar um empregado, sabe muito bem as obrigações que

tem e é claro que ele ajusta, diga-se, o salário líquido desse empregado.

A experiência internacional tem demonstrado isso, pois, muitas vezes, alterações desses encargos, na verdade, não necessariamente vão afetar o volume de emprego, mas, muitas vezes, afetarão o salário líquido que será pago aos trabalhadores. Sem entrar no “economês”, mas, ao contrário, havendo oferta elástica de mão de obra, certamente a tendência é que isso vai afetar muito mais o salário do que propriamente o volume de emprego. Então, essa discussão tem de ser colocada.

Recuperando um pouco a discussão dos anos 90, o equívoco grande é que as pessoas olhavam para os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, exclusivamente nas áreas metropolitanas, e diziam que estava aumentando a informalidade. Realmente, nas áreas metropolitanas, na década de 90, estava aumentando a informalidade. Só que quando se analisam os dados da PNAD, que são de todo o Brasil, por incrível que pareça, a informalidade na década de 90 se manteve relativamente estável. Uma explicação para isso é que, na verdade, a informalidade estava crescendo nas áreas metropolitanas, mas caindo nas áreas não metropolitanas, até em função do deslocamento da indústria das áreas metropolitanas para as não metropolitanas.

Então, até esse discurso de que se tinha de desonerar, porque estava aumentando a informalidade, de certa forma, era falso, porque se baseava no que estava acontecendo nas áreas metropolitanas, que tinha muito mais a ver com o deslocamento da indústria e de setores de atividade econômica, do que, propriamente, com o mercado de trabalho no Brasil como um todo.

O expositor anterior, professor Evilásio, também colocou a questão de que não necessariamente haverá ganho de emprego que compense a desoneração. Cálculos feitos pelo Ministério da Previdência mostram mais do que isso. Na verdade, o ganho de emprego que deveria haver para compensar eventual desoneração, provavelmente não vai acontecer, porque teria que ser um ganho de emprego grande. Por exemplo, reduzindo 1% a cada ano, de 2011 a 2014, para compensar essa desoneração, mesmo gradual, teria de haver uma geração da ordem de 5 milhões de empregos. Isso deixa claro que nessa discussão não dá para

colocar boa parte da conta na geração de empregos.

Outra preocupação é realmente o descolamento entre contribuições e benefícios.

Por fim, outro ponto que é fundamental, mas, obviamente, não se tem ouvido muito nesse debate, mas é uma coisa que teria de ser colocada, é que a contribuição patronal dos 20% não é o único encargo sobre a Folha de Pagamentos. Todo mundo sabe que há outros encargos sobre a folha, muitos dos quais não têm importância social como tem a Previdência Social. Mais do que isso, são benefícios em que há uma lógica menor de vinculação com a folha. De certa forma, é um pouco estranho que se comece a discutir a desoneração da folha pela Previdência, pois há obviamente razões para estar vinculada a salários, enquanto outros encargos, que não têm necessariamente a lógica vinculada a salários, ficam isentos dessa mudança de base.

Talvez o ideal seja começar a discussão da desoneração ou da mudança de base por encargos que não têm tanta lógica estarem vinculados à Folha de Pagamentos. Depois, incorporar também a Previdência Social nesse debate.

Um ponto que já foi colocado: também não dá para botar toda a conta da valorização cambial em cima do financiamento da Previdência Social.

Por outro lado, a diversidade da base de financiamento já é uma realidade, não só no âmbito da Seguridade Social, mas, também, no âmbito da Previdência Social, quando se começa com os clubes de futebol, o Simples, produtor rural. Na verdade, já há uma renúncia da tecnologia da informação. Observe-se que na Lei 11.744 foi dada a renúncia, mas também nessa lei está garantida a compensação.

Dados das Contas Nacionais de 1985 e 2005, com as ressalvas metodológicas, mostram que há alguns setores que, efetivamente, tiveram um processo de enxugamento, de racionalização muito forte da mão de obra, de tal sorte que houve realmente para esses setores uma diminuição significativa da relação salário e valor da produção. Então, é óbvio que esses setores ao longo do tempo passaram a ter uma contribuição menor para a Previdência, um encargo menor. Muitas vezes, essa discussão, até do lado sindical, está ligada a essa questão.

Exemplos disso são a intermediação financeira, seguros e Previdência privada. Em 85, a relação salários/produção era em torno de 24%; em 2005, caiu para 20%. É incrível olhar que foi um setor que teve um crescimento de produção muito grande, mas enxugou, nesses 20 anos, 80% de mão de obra. Idem para a indústria extrativa mineral que, nesse período, também enxugou 80% de mão de obra.

Outros dados mostram, claramente, que, mesmo setores em que houve algum crescimento de mão de obra, quando se vai analisar a relação salários e produção, nota-se, às vezes, um crescimento muito grande. Por exemplo, a atividade imobiliária, que teve crescimento de emprego. Em 1985 os salários representavam 6% do valor da produção desse setor; em 2005, representavam 2%.

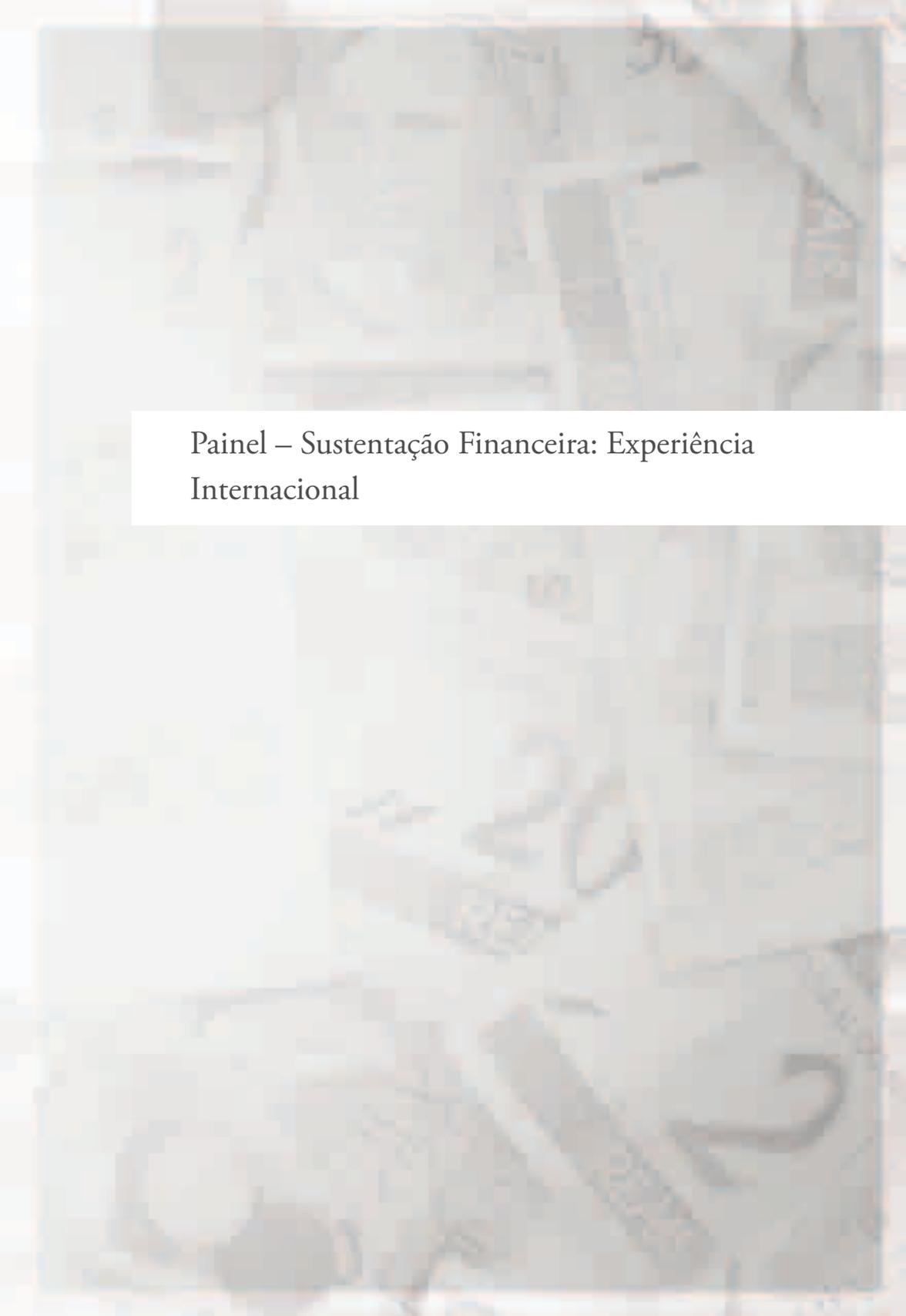
Na verdade, é uma questão que deve ser colocada nessa discussão e, insiste-se, muitas vezes, que a motivação nesse debate são esses setores que enxugaram muito a mão de obra, a Folha de Pagamento em relação ao faturamento. Efetivamente esses setores passaram, relativamente, a pagar muito menos para a Previdência. Então, é uma preocupação do ponto de vista da solidariedade, pois, certamente, esses setores têm mais a contribuir para a Previdência Social.

Esse fato não necessariamente implica desoneração da folha, depende do ponto de vista de quem está olhando, mas, de qualquer forma, é uma realidade em que cabe algum tipo de ajuste. Repita-se: não necessariamente a desoneração.

Celecino de Carvalho Filho

(mediador deste Seminário, especialista em Seguridade Social e educador previdenciário)

Destacando a preocupação do professor Evilásio em relação aos mitos da desoneração da folha versus geração de emprego e a questão da estabilidade jurídica, pontos também levantados pelo Dr. Rogério, representante do Ministério da Previdência, fica evidenciado que há consenso em questões fundamentais.



Painel – Sustentação Financeira: Experiência Internacional

A expectativa é de que o comando político do Executivo considere essa ponderação técnica do representante do Ministério da Previdência Social, o que será muito importante para o encaminhamento de eventual proposta sobre a desoneração da folha, porque é um assunto extremamente complexo e que precisa ser amplamente discutido.

É importante chamar a atenção para a colocação do representante do Ministério da Previdência, que tem sido motivo de preocupação e de luta deste mediador, da ANFIP e de outros estudiosos da matéria, que é a necessidade de que a discussão sobre a desoneração da folha considere a aplicação do princípio da equidade contributiva, previsto na Constituição.

Como auxiliar constituinte em 88, na condição de secretário de Estudos Especiais do Ministério da Previdência, ajudou a inserir o princípio da equidade contributiva entre os objetivos da Seguridade Social, tema que não foi entendido. No processo de discussão e de aprovação da Emenda nº 20, em 1998, também à frente da discussão técnica desse Ministério, corroborou no que seria a ‘tradução’ desse objetivo, estabelecendo que “as contribuições sociais do empregador poderiam ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou do uso intensivo de mão de obra”.

A Emenda nº 47, de 2005, tentou detalhar mais ainda esse objetivo, considerando o porte e a situação de mercado de trabalho. É impressionante a insistência do comando constitucional, que não está recomendando, está determinando, e não se faz. O exemplo que o representante do Ministério da Previdência acaba de colocar é a demonstração exata de que a injustiça é brutal.

Tirando a questão do Simples, que é recente, a Previdência Simplificada e o Microempreendedor, que são boas-novas para avançar na cobertura, o que se fez? Setores que reduziram a sua mão de obra, em razão do uso de tecnologia intensiva e de outros mecanismos, pagam a mesma alíquota sobre folha que outros setores que continuam utilizando mão de obra massivamente. É um absurdo. Observou que, desde 88, a Constituição está determinando que se aplique o princípio da equidade contributiva.

Fica uma questão no ar: que tal desonerar a folha, aplicando esse

princípio, antes de se propor desoneração linear, gradual, parcial ou total ou mera substituição da folha por outra fonte?

Milko Matijascic

(Doutor e Mestre em Economia, pesquisador e membro do Comitê Científico da AISS – Associação Internacional de Seguridade Social)

A discussão tem de começar um pouco mais da base: lógica, ontológica, epistêmica. O que se quer dizer com isso? Será que essa conversa é tão nova, ou será que a conversa é um pouco mais velha? Por que se chegou a esse ponto?

Na verdade, três perguntas dão o eixo a essa discussão

Encargos sobre a Folha de Pagamento no Brasil, o que aconteceu?
Finalmente, como é que se chegou a essa configuração?

Contribuições e Impostos, o que se aprendeu ao longo dos anos?

E, como seguir adiante em um mundo em transformação e em sinergia com desenvolvimento? Quer dizer, como é o caminho daqui para a frente?

Para o palestrante, essas perguntas eram fundamentais quando se falava em Previdência, porque se está lidando com quem já vinha contribuindo e atuando no passado, e num passado das políticas de governo das mais difíceis, porque já vinha atuando ao longo de trinta, quarenta anos. Assim, não dá para se fazer uma mudança agora, ad hoc, ad abrupto, e simplesmente modificar a vida de quem já vinha trabalhando há muito tempo e tem que atuar em relação ao futuro, não é?

A proposta que está em discussão, na verdade, muito do que foi dito hoje, na apresentação do representante do Ministério da Previdência, foi muito correta, muito lúcida em termos de questões de governo.

O palestrante afirmou que estamos de volta à Lei Elói Chaves, cujo esquema de custeio era tripartite: trabalhadores, Estado e empresa.

Os trabalhadores, evidentemente, só podem contribuir com aquilo que têm, ou seja, a Folha de Pagamento. Nunca houve um grande dilema nesse ponto de vista, porque não há outra coisa mesmo.

O Estado deveria contribuir, mas isso sempre foi uma coisa confusa. Os mais antigos devem se recordar da cota de Previdência. Parte do valor da passagem de trem era destinada à cota de Previdência, que representava a

parcela do Estado destinada ao fundo previdenciário. Essa cota também se aplicou a outros produtos e serviços, com os bancários, por exemplo. A Lei Eloy Chaves foi clara: o custeio se dava em valor equivalente a um por cento do faturamento mensal das empresas. A fonte de incidência não era a Folha de Pagamento, de início.

Por que ficou desse jeito? Os governos sempre tiveram enormes dificuldades para financiar suas ações. Esse negócio de carga tributária subir para chegar ao ponto que chegou hoje em dia, só subiu porque começou-se a pagar muito juro a partir da metade dos anos 90. Com essa dificuldade de financiamento, instaurou-se uma tradição também de que esse negócio de o Estado repassar dinheiro também sempre foi confuso e complicado.

Então, o que as empresas fizeram? Os trabalhadores contribuem sobre tanto; é esse mesmo tanto da Folha de Pagamento como a parte da empresa.

Quer dizer, isso é importante, foi um problema prático na origem; dada a ausência de tecnologia, não se podia fazer uma apuração mensal, dizer simplesmente o quanto era atribuído aos empregados, se se atribuía o mesmo tanto pelo lado da empresa. Isso representou uma modificação nada desprezível, porque era 1% do faturamento que não estava necessariamente relacionado ao mercado de trabalho ou ao número de trabalhadores da empresa.

Em meados dos anos 60, o sistema estava literalmente quebrado, porque aqueles fundos e mais os que contribuía não seriam suficientes para sustentar o sistema de Previdência já modernizado, uma sociedade que se organizava muito rapidamente e que demandava em altíssima velocidade benefícios como aposentadorias, pensões e, muito importante naquele momento da história, o atendimento médico hospitalar, extremamente importante.

Na medida em que foi evoluindo, o que foi acontecendo? Com todo sistema de Previdência acontece a mesma coisa: o número de contribuintes vai diminuindo um pouco, proporcionalmente, enquanto aumenta o número de pessoas que vão se beneficiar.

Chegados os anos 60, passaram a adotar um regime de partição simples, ou seja, aquilo que se contribuiu é o que vai sustentar quem está aposentado. Centralizaram-se os institutos de aposentadorias e pensões, mas junto com isso e numa reforma tributária vem uma ideia que bate muito pesado até hoje, que ficou conhecida como modernização conservadora. Do ponto de vista tributário, isso significou que o mundo do trabalho devia trabalhar em solidariedade e se sustentar por si só. Ou seja, imposto não é para o mundo do trabalho.

Essa questão de Folha de Pagamento foi adotada de uma maneira mais sólida, naquele momento. Passou-se a cobrar mais dos empregadores, mais dos empregados, unificaram-se os planos de benefícios, deu-se uma reequilibrada no sistema, que se sustentaria sobre a folha, considerada base moderníssima. Isso acelerou muito o número de pessoas que passaram a contribuir regularmente e isso ajudou a reequilibrar o sistema, associado ao rápido processo de urbanização. Já no começo dos anos 70, iniciou-se um processo de universalização, ainda que restrita, mas que incorporou os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores domésticos e, principalmente, os trabalhadores rurais, que passaram a ter direito a proteção, embora dividindo o contribuinte de quem não contribuía, separando-os em segurados de primeira e de segunda linha.

Assim, o sistema foi se ajustando, via aumento de contribuição dos trabalhadores e das empresas, até 1982, quando ocorreu uma crise e o mercado de trabalho não mais crescia e o sistema foi amadurecendo de novo. Essa questão foi solucionada com a criação de um fundo social, que se transformou na atual COFINS. Criou-se uma nova fonte de tributação para auxiliar a área social e que não incidisse sobre a Folha de Pagamento.

Com o advento da Constituição, definiu-se o processo de universalização, segundo as necessidades, com regras iguais. Isso exigiu uma forma de financiamento mais ampla. Foi, então, criada a Seguridade Social, com o respectivo Orçamento.

Hoje se verifica que há um superávit, que está funcionando, mas está dificultando a nossa competitividade. É engraçado, o discurso mudou; antigamente tinha que incidir sobre folha, porque não era bom que os impostos subsidiassem a área social. Era importante que os impostos

fossem, nos anos 60, utilizados para promover o desenvolvimento da economia. Aí o discurso mudou um pouco. Agora não, os encargos são muito altos, o Brasil está com uma competitividade muito difícil, esse tipo de coisa. É melhor desonerar a folha, porque o nosso custo do trabalho é muito alto e o nosso trabalhador ganha muito bem.

Há um ponto: a Folha de Pagamento deve ser um mecanismo de base? Quando se pensa em Previdência, quando se pensa em custeio, em tributação, é preciso pensar nas coisas mais amarradas, e não, simplesmente, olhar e focar um ponto. Tudo isso está envolvido em uma questão mais global.

A Folha de Pagamento no Brasil representa mais ou menos 1/3 do PIB, e 2/3 são os outros ganhos que não são Folha de Pagamento: lucros, dividendos, juros, etc.

Na Europa Continental a proporção é exatamente o oposto: em cada três unidades monetárias, duas se destinam aos salários e uma vai para todo o resto, lucro e outros. Uma parcela tão reduzida não pode atender e financiar a íntegra da população, sem contar com os demais recursos.

Imaginar que essa parcela diminuta vai cobrir todo mundo é pouco exequível e só se resolve da maneira que o Congresso buscou resolver, através do Orçamento da Seguridade.

Agora, há uma dificuldade muito grande em que não se consegue avançar do ponto de vista da contribuição. A solução seria desonerar.

Por exemplo, observando os dados de 1998 e de 2008, nada mudou, praticamente, na regra de custeio sobre Folha de Pagamento. E o número aumentou muito. Por que aumentou muito? Porque a economia voltou a ter um nível de atividade maior a partir de 2003, tanto que o número de 2001, em relação ao de 1998, não é muito radicalmente melhor. Quer dizer que, na verdade, mais gente contribuir, depende muito mais do nível de atividade econômica, ou seja, é a atividade econômica que determina o nível de contribuição, não o nível de contribuição que determina o nível de atividade econômica. É preciso colocar o discurso no devido trilho.

O que se verifica é isso, que hoje há um dilema, que não vai ser resolvido de uma maneira tranqüila; que durante uns bons 20 ou 30 anos,

ainda que o Brasil cresça de maneira sustentável, cresça de maneira equilibrada, com níveis de informalidades muito grandes, que se vai precisar continuar lançando mão de um grande número de benefícios assistenciais, ao mesmo tempo em que se tem de dar cobertura a quem ganha bem.

Do ponto de vista do financiamento, pensando na experiência internacional, já foi dito que o Brasil não era necessariamente, na origem, Folha de Pagamento, porque do jeito que era o debate até recentemente, é como se a Folha de Pagamento fosse um *deus ex machina*, só se financia dessa forma.

Por exemplo, isso que se chama de modelo bismarkiano, o que a Alemanha veio a adotar no governo dele, foi diferente do que ele preconizava. Desejava pagar uma pensão social para trabalhadores, uma pensão financiada através de impostos, e não necessariamente de contribuições sociais, porque ele estava com o Estado recém-unificado. Ele achava que na medida em que o Estado pagasse uma pensão social para os trabalhadores, eles teriam uma fidelidade ao Estado Alemão, como os franceses, por exemplo, que tinham uma fidelidade em relação ao seu Estado.

Então, só para mostrar que essa conversa, quando se fala em usar Folha de Pagamento, está dentro da melhor tradição.

O presidente Roosevelt, dos Estados Unidos, em meio à grande depressão, instaurou o modelo de repartição simples bastante generalizado. O modelo dominante que adviria no pós-guerra, mas foi o presidente Roosevelt que tinha pensado nessa modalidade de proteção para os trabalhadores.

O que o presidente Roosevelt pensou? Uma coisa similar ao Bismarck.

Ele não podia contar, ao contrário de Bismarck, com formação de fundos, como é o FGTS, como a Previdência, como esse tipo de coisa.

Não, o presidente Roosevelt não podia contar com isso. Ao mesmo tempo havia um monte de gente fora: desempregados, doentes, etc, que precisavam de atendimento. Então, ele queria novamente financiar isso por meio de impostos, de impostos gerais, de o Estado recolher e ajudar as populações necessitadas. E, como no caso alemão, o Parlamento,

de certa maneira, recusou essa sistemática, não achou que era uma sistemática razoável, segura.

Agora, se tanta gente era contra, tanta gente inteligente no início dos debates, por que ficou sendo folha de pagamento, a não ser pela intervenção dos Parlamentos? Não, não foi só dos parlamentos. Vamos deixar claro que os movimentos sindicais também preferiam a forma de contribuição social.

O que é uma contribuição social, não do ponto de vista que a Constituição brasileira entende? Aliás, eu acho que a Constituição Brasileira prestou inúmeros serviços, mas, na verdade, considerar contribuição como imposto é um pequeno desserviço que ela presta.

O que é contribuição? Contribuição é tudo que se paga para receber um benefício de volta, isso é teoria das finanças públicas. E o que é imposto? Imposto é tudo que se paga e que vai ser redistribuído, segundo certa lógica social. Então, por exemplo, contribuição sobre a Folha de Pagamento é contribuição, sim, porque se vai receber depois, de acordo com a contribuição feita.

Finsocial ou COFINS é contribuição? Entende-se que não, porque se paga, mas não se recebe uma proporção predeterminada da COFINS. Um setor rico pode ter pago tanto de COFINS e isso vai ser distribuído para um setor mais pobre, e essa é da lógica do imposto. E é bom que assim seja, não é palavra nenhum utilizar imposto para pagar a Seguridade. Esse mito foi um grande desserviço que a modernização conservadora fez para o País, buscar vetar o uso do imposto para financiar política social. Infelizmente, até hoje se está preso a esse debate.

Mas, ao mesmo tempo, por que os trabalhadores queriam contribuições sociais? Queriam contribuições sociais exatamente para não virar programa; tal ano, vai-se pagar mais aposentadoria, tal ano, vai-se pagar menos aposentadoria, dependendo das disponibilidades orçamentárias. Não, criou-se uma regra clara: contribuía sobre tanto, teria direito a tanto de benefício, com tal regra de reajuste, que é o que basicamente se vê nos dias de hoje.

Isso é muito importante reter, quer dizer, os próprios trabalhadores, as próprias empresas preferiram a sistemática da contribuição, para que isso

ficasse configurado como um direito e não como uma dádiva, de repente, dada pelo estado ou por um grupo de iluminados. Essa foi a regra em todos os parlamentos mundo afora.

Esse negócio de diminuição de Folha de Pagamento, de eliminação de contribuição não é novidade. Houve no Chile do Pinochet, na Argentina do Menem, no México do Zediguel e no Peru do Fugimori, que adotaram reformas previdenciárias, com redução ou eliminação de encargos sobre a Folha de Pagamento. É verdade que num primeiro momento os salários dos trabalhadores melhoraram um pouquinho, até como forma de eles contribuírem para a Previdência. E, fazendo a reforma, vai dar tudo certo daqui para a frente, vai ser iniciativa privada, que gere muito bem, não vai ter evasão, não vai ter sonegação, vai ser um espetáculo. A verdade é que não foi.

Essas reformas não aumentaram o número de beneficiários, não aumentaram o número de contribuintes, não diminuíram a sonegação e, o que é muito importante, o próprio Banco Mundial, que fazia a propaganda desses modelos, reconheceu o fracasso. Aliás, no Brasil essa reforma não vingou porque o Brasil é grande demais, mas em países menores, como o Uruguai, por exemplo, para ter acesso a dinheiro do Banco Mundial, do FMI, era obrigado a fazer reformas inspiradas na reforma do Chile. Isso também aconteceu no leste europeu. E em todos os casos foi reduzida a parcela incidente sobre a Folha de Pagamento de responsabilidade dos empregadores.

Nesses países, 50% de tudo o que os trabalhadores depositaram sumiu entre corretagem e taxa de administração. É o Banco Mundial, não estou falando de nenhum comunista perigoso. Foi isso o que aconteceu nesses países, tanto que o Chile fez uma reforma da reforma, prevendo uma presença do Estado. Ou seja, o Estado que deixou de arrecadar imposto, agora terá que catar dinheiro de imposto para pagar 60% dos trabalhadores chilenos que não teriam direito a nenhum piso. A Argentina fez uma reforma da reforma, em que ela voltou ao sistema antigo, tamanho foi o desastre do novo sistema. O desastre não foi só desonerar a folha, é verdade. Agora, parte do desastre foi desonerar. Basta lembrar da situação Argentina, em 1999/2000, quando o governo Menem reduziu drasticamente os encargos sobre a Folha de Pagamento, a

parcela do empregador. Em 2001, a Argentina entrou em default e essas agências de classificação de risco consideraram que o país estava numa situação fiscal insustentável em parte, por causa do déficit da Previdência.

Esse déficit teria sido causado exatamente pelas políticas de estímulo a essa questão previdenciária, após terem feito reformas sugeridas e estimuladas por essas mesmas agências para atender aos anseios dos mercados. Esses são pontos muito importantes.

Está dada aquela situação que foi mostrada, de que uma parcela da população não consegue contribuir ou contribui com muito pouquinho; outra parcela contribui parcialmente e outra parcela consegue contribuir integralmente. Então, quem não consegue contribuir, ou consegue contribuir em parte, deveria receber recursos do tipo imposto que, no Brasil, pode ser perfeitamente financiado por meio da COFINS, da contribuição sobre o lucro. Cortar a CPMF foi um erro, talvez, nesse sentido.

Pagar a proteção a idosos e a deficientes deveria ser considerado como situações diferentes. Todo mundo tem direito a um xis de dignidade e esse xis de dignidade deveria ser pago por impostos gerais. Uma parcela precisa de contribuições com garantias e isso deve ser financiado via Folha de Pagamento. E quem ganhar muito bem, pode financiar com os recursos que tem.

Direito social é para quem contribui, mas também é para quem precisa dele. Então, ordenar isso de uma maneira correta é o desafio que está colocado. Agora, que se quer pensar no momento de desenvolvimento de longo prazo e que seja sustentável, deve-se tentar recolocar as ideias no seu lugar.

Mansueto F. de Almeida

(Mestre em Economia e membro da Diretoria de Estudos Setoriais e Inovação - DISET, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA)

Começou afirmando que costuma olhar gasto público de uma forma muito diferente, porque, na realidade, quando se discute gasto público no Brasil, todo mundo é a favor de redução de carga tributária e, na realidade, olha para o Brasil, vê o aumento de carga tributária e não acha isso ruim. Vai tentar convencer por quê.

Não existe carga tributária ótima, quer dizer, na literatura econômica há dois países, um que tem uma carga tributária de 42% do PIB e outro com uma carga tributária de 15% do PIB. Não necessariamente o que tem a carga tributária menor é melhor. O exemplo concreto: o país que tem a carga tributária de 15% do PIB é o México. E o que tem a carga tributária acima de 40 % do PIB é a Alemanha.

Na realidade, se for perguntado se prefere envelhecer na Alemanha ou no México, responderá que, claramente, preferirá envelhecer na Alemanha. Se a comparação for com os Estados Unidos, com carga tributária em torno de 25% do PIB, que é mais ou menos a carga tributária média que o Brasil teve de 1970 até 1992. Isso é bom ou ruim? Quem tem que responder a essa pergunta é o eleitor americano. Mas, há um cálculo muito interessante que mostra que os grandes problemas dos Estados Unidos poderiam ser resolvidos se a sua carga tributária aumentasse em torno de três a três e meio pontos percentuais do PIB.

Se a carga tributária americana aumentasse para 29, 30% do PIB, os Estados Unidos ainda seriam o país desenvolvido de menor carga tributária.

Então, na realidade, muitos dos problemas dos Estados Unidos vêm de outro problema muito sério: eles não conseguem aumentar a carga tributária, devido à divisão muito grande que há na sociedade americana. Na verdade, quando se olha toda essa discussão de receita, desoneração, etc, tem que se olhar também para o outro lado, que é o gasto. E uma das provocações nesse encontro é olhar para o gasto e provar, com base em dados oficiais, que o setor público no Brasil não é ineficiente. O gasto no Brasil aumentou muito por escolha social, não por ineficiência

do governo.

O primeiro ponto é essa provocação do seminário: por que desonerar a Folha de Pagamento? O segundo ponto: o debate de exonerar a Folha de Pagamento está ligado a outro debate que é custo de mão de obra e competitividade. E isso está ligado a uma coisa muito específica, que é a perda de competitividade da indústria brasileira. Também entra aí a questão fiscal, quer dizer, como abraçar uma agenda de desoneração e como compensar isso, se ao mesmo tempo, do lado do gasto, há uma necessidade de gasto crescente.

Há grandes debates interessantes que estão sendo feitos nesta Casa, que vão afetar o Brasil pelos próximos dez anos. Temas como saúde, educação, política de salário mínimo.

Então, a agenda do Brasil é uma agenda que não é negativa, é uma agenda positiva, mas uma agenda positiva significa ter um crescimento muito forte no gasto; e para se ter esse crescimento no gasto, que é uma opção da sociedade, tem que haver financiamento de alguma forma; por isso, gasto público tem que ser tratado junto com a fonte de financiamento.

Por que é tão difícil ver essa questão, esse debate sobre o que é contribuição previdenciária, o que é despesa previdenciária, o que é despesa geral, por que num sistema previdenciário tem esses subsídios cruzados que são muito difíceis de entender? A sociedade brasileira fez a opção de colocar dentro do sistema de Seguridade Social e Previdência pessoas que nunca contribuíram e foi uma opção da sociedade, que é correta. A sociedade brasileira, hoje, não quer ninguém morrendo de fome neste País. Aí entra no ponto: parte do que hoje incide sobre Folha de Pagamento e sobre contribuição previdenciária das empresas não é para financiar Previdência. É por isso que esse debate é muito salutar.

Entretanto, esse debate sobre desoneração da Folha de Pagamento surgiu, hoje, no Brasil, não por causa de uma preocupação com a Previdência, mas por causa da preocupação com a competitividade. Outra discussão muito interessante, é a seguinte: os salários no Brasil são elevados ou baixos? A resposta é: depende.

Esse debate é interessante porque, se forem observadas as duas maiores

economias exportadoras do mundo, no ano passado, a China, que exportou 1,5 trilhão de dólares, e a Alemanha, que exportou 1,3 trilhão de dólares, são economias completamente diferentes. A China tem uma carga tributária pequena, abaixo de 20% do PIB, tem um sistema de seguridade social bem limitado; e a Alemanha tem uma carga tributária alta, tem um sistema de seguridade social grande e uma economia competitiva. No meio desses dois extremos está o Brasil, que é uma economia que cresceu fortemente nos últimos anos, que teve uma política de recuperação muito forte do salário mínimo e que, apesar das expectativas, passou a crescer mais e a formalização aumentou.

Como é que essas coisas são encaixadas? Primeiro, olhando-se o salário.

Considere-se o salário mensal médio, por setor, na manufatura e na construção, sendo que os dados para a China e a Alemanha são de 2004, e os dados para o Brasil são de 2002. Então, esses dados para o Brasil ainda não consideraram o crescimento da renda e o salário mínimo, a partir de 2003. Na Alemanha, o salário médio na manufatura, em 2004, era de 2.300,00 dólares e na construção civil era de 2.166,00 dólares. Na China, era de 130,00 e de 122,00 dólares, respectivamente, que é bem menor do que no Brasil, em 2002, que era 318,00, na manufatura, e de 225,00, na construção. O Brasil se afastou mais ainda da China.

A questão toda é: como a economia alemã, com salários altíssimos, consegue ser a segunda maior exportadora do mundo? Porque a produtividade do trabalhador é também altíssima. Para um país ser mais competitivo ele tem que vender mais barato, seja reduzindo o salário do trabalhador ou, então, tornando o trabalhador mais produtivo.

Na América Latina e, em especial, no Brasil, olha-se muito o custo do trabalho e fala-se que o custo do nosso trabalhador é muito alto, concluindo-se que há a necessidade de diminuir alguns encargos e de controlar melhor o crescimento do custo da mão de obra, etc. O debate deveria ser o contrário; sem descartar as questões do custo e da desoneração da Folha de Pagamento, deveria se perguntar também por que há problema em aumentar a produtividade do trabalhador brasileiro.

Um dos motivos é que, comparando o Brasil à Alemanha, a Alemanha tem o melhor sistema do mundo de treinamento de trabalhadores, sistema vocacional de treinamento de trabalhadores. O trabalhador alemão é treinado pela empresa, que gasta muito com ele e a empresa não

quer perder esse trabalhador. Até no seguro-desemprego, na Alemanha, o trabalhador recebe o benefício por mais de um ano, para poder dar tempo de a economia se recuperar de eventual recessão e possibilitar que o trabalhador retorne para o mesmo setor em que trabalhava.

A realidade do Brasil é que empresas gastam muito pouco com treinamento de trabalhador. O sistema educacional brasileiro está melhorando muito recentemente. A realidade do FUNDEF e do FUNDEB é muito recente.

É preciso debater, neste país, como melhorar o sistema educacional, gastar mais com educação e melhorar o sistema de treinamento de mão de obra, para aumentar a produtividade do trabalhador. Se se consegue fazer isso, vai-se diminuir o encargo para a empresa, porque o trabalhador será mais produtivo. Se o Brasil quiser competir e manter a indústria competitiva, não vai ser cortando benefício do trabalhador, vai ser aumentando a produtividade do trabalhador.

Há outro problema mais sério. Segundo o jornal Valor Econômico, a rentabilidade média de alguns setores (mineração, petróleo e gás, metalurgia e siderurgia), em três anos, era de 23%, enquanto em outros setores, como têxtil, couro e vestiário, a rentabilidade, em 2008, era de 7%.

No Brasil, hoje, há um problema muito sério de rentabilidade relativa. O setor de commodities foi beneficiado por um crescimento espetacular da China, que puxou a demanda pelo mundo todo e os termos de troca no Brasil melhoraram. Ou seja, o preço médio da exportação do Brasil nos últimos seis anos aumentou em mais de 100%. O Brasil foi beneficiado por esse lado.

Por outro lado, como o Brasil aumentou muito as exportações desses setores mais ligados a commodities, há uma enxurrada muito grande de dólar, também atraído por juros altos e pela melhoria dos indicadores macroeconômicos do Brasil, que levou a taxa de câmbio para baixo, o que valorizou muito a nossa moeda. Com o Real muito valorizado o setor de commodities não teve problemas, continuou competitivo, só que a indústria não é competitiva a um câmbio com dólar de 1,50 e nem tampouco de 1,80.

Há alguns setores industriais em que a diferença de preço do que é produzido no Brasil e do que é importado da China é da ordem de 80%. Então, há alguns setores da indústria que foram muito prejudicados, que perderam competitividade e, por outro lado, há toda uma economia que ainda é muito competitiva, porque há setores que têm vantagem baseada em recursos naturais e em agricultura, em que o preço aumentou muito.

A questão da desoneração da Folha de Pagamento entrou nesse debate por causa da perda de competitividade da indústria. Se o Brasil acha que a indústria é importante e quer manter a participação industrial que possui, terá que aumentar a rentabilidade da indústria.

Há várias formas de se aumentar a competitividade da indústria. Uma delas é tributando mais os setores que foram beneficiados. Alguns países fizeram isso. A Argentina, por exemplo, aumentou a tributação do setor agrícola e a Austrália aumentou a tributação do setor de commodities, de alguns produtos minerais. Isso é uma coisa absurda? Não é. Se um país descobre uma riqueza natural muito grande, como é que o cidadão vai se beneficiar dessa riqueza natural? É tributando mais aquele setor, porque aquele setor não vai durar por muito tempo, porque é um recurso natural e vai acabar tributando mais aquele setor e usando o tributo em benefício da população. Como vai ser o uso desse produto? Se com Educação, com Saúde, com inovação ou política industrial, quem tem que decidir isso é a sociedade, por meio do Congresso.

Na realidade, uma proposta de eventualmente aumentar a tributação possivelmente vai ocorrer, porque estão se reformulando os royalties, a participação especial no setor mineral. Esse debate, quando chegar aqui, não é um debate absurdo, porque é o que todo país fez para se beneficiar de um boom de commodities. É aumentar a tributação daquele setor que está tendo um ganho espetacular e usar o recurso que é arrecadado em benefício da população.

Faz sentido esse debate de diminuir a tributação, os encargos sobre a Folha de Pagamento, sendo que parte deveria estar sendo bancada, não pelo trabalhador, mas por um imposto mais geral.

Do ponto de vista da competitividade também faz sentido, porque a nossa indústria está perdendo competitividade. Supondo que sejam

desonerados 25% dos encargos que incidem sobre a Folha de Pagamento na indústria, a perda fiscal correspondente seria mais ou menos de 1,5% do PIB. Na indústria é de mais ou menos 15% do PIB; a Folha de Pagamento é mais ou menos 40% do valor adicionado da indústria. De 40% do PIB, chega-se a 6% e, desonerando um quarto disso, dá 25%, o que gera uma perda em torno de 1,5% do PIB, que corresponde a uma CPMF.

Então, dá para aumentar a competitividade da indústria compensando com a CPMF? Dá. Dá para aumentar a competitividade da indústria reduzindo os encargos sobre a Folha de Pagamento e pensando numa combinação de outras coisas, como, por exemplo, aumentando os impostos específicos para o setor de commodities com a combinação, talvez, de uma CPMF, ou até mesmo redução de superávit primário? Também dá. O superávit primário que o Brasil gera hoje é mais do que suficiente para se ter uma trajetória de redução da dívida líquida do setor público, porque há um déficit nominal que é de mais ou menos 2,5% do PIB. Suponha-se que se aumente o superávit primário em um ponto percentual do PIB, indo para 3,5% do PIB. Com o PIB crescendo acima de 3,5%, a trajetória da dívida líquida ainda seria decrescente.

Tratando da questão do custeio, o palestrante explicou que, na sua avaliação, o custeio está aumentando porque o gasto social está aumentando, e não o custeio administrativo. Na realidade, o gasto público no Brasil não tem nada de descontrole, tem se tornado mais eficiente porque, como proporção do PIB, o custeio administrativo está caindo, ainda que com vários casos de ineficiência, mas o que aumentou foi o gasto social, com saúde, educação, Previdência, etc.

O investimento aumentou muito, mas ainda é muito pouco. O investimento público no Brasil, da União, é de 1,3% do PIB. Incluindo as estatais, estados e municípios, chega-se a algo como 3% ou 4% do PIB, que é menos da metade do investimento na década de setenta.

Considerando o total de gasto público, o debate sobre desoneração da folha é complicado, porque, no momento, não se pode perder receita, dada a estrutura de gastos. Se perguntar ao eleitor se ele quer pagar

menos imposto, ele vai dizer que sim. Mas, se lhe for dito que, pagando menos imposto, o governo vai gastar menos com saúde e vai ter que mudar a política de reajuste do salário mínimo, mostrando-lhe o custo-benefício, ele vai dizer que, assim, não quer pagar menos imposto.

O Brasil, hoje, é um País mais rico. Há uma riqueza natural que foi descoberta, que é o pré-sal, e isso vai resultar num aumento natural de arrecadação para o Governo daqui a alguns anos. Então, o país vai poder fazer escolhas, vai poder gastar mais na educação e na saúde e vai poder ter uma desoneração maior na Folha de Pagamento.

Por outro lado, como já foi dito, há alguns setores da economia ganhando muito mais do que outros e, por essa razão, a decisão de proteger os setores que empregam muito e que precisam melhorar a sua rentabilidade pode se dar de duas formas: tributando mais os setores que foram beneficiados pelo boom, ou, então, dando mais subsídios para os setores que foram mais prejudicados pelo câmbio vigente. Isso não tem absolutamente nada de errado, vários países fizeram isso. Por exemplo, a Austrália, que é um País que normalmente tem algumas coisas que se comparam com o Brasil, colocou um imposto altíssimo sobre o lucro do setor de commodities.

Por que é difícil uma agenda de redução de carga tributária ou de redução de gastos, no Brasil? Porque no Brasil o investimento terá que aumentar. Quando você compara o Brasil com vários outros países, o Brasil não está tão mal, por exemplo, em inovação. Quando se comparam indicadores de inovação, com países como Estados Unidos e Alemanha, o Brasil inova muito pouco. Acontece que o Brasil ainda tem um número muito alto de empresas que estão muito aquém da fronteira de produção. O Brasil pode crescer inovando, pode crescer imitando, porque há muitas empresas que estão com a tecnologia defasada e elas podem melhorar a gestão e comprar máquinas mais modernas e também pode crescer ainda pelo investimento público, porque há uma carência muito grande ainda de investimento público em várias áreas, como aeroportos, portos, rodovias, etc.

Segundo o World Economic Forum, de um total de 139 países, o Brasil, em inovação, está entre os cinquenta melhores. Já em infraestrutura, está

entre os cinquenta piores.

Há, claramente, uma agenda que vai precisar de um esforço maior do governo em investimento público. É por isso que não faz sentido, por exemplo, ter essa discussão tão grande de redução de carga tributária, neste momento, mas faz sentido a seguinte discussão: dado que se tem um problema na indústria, o que se deve fazer? E considerando-se também parte do que se chama despesa previdenciária e gasto social, será que a melhor forma de financiar isso é com imposto sobre trabalho? Entende-se que não. O que deve ser feito é compensar uma desoneração tributária da folha com a nova CPMF. O melhor seria desonerar sem compensação nenhuma. O governo tem como abrir mão de uma receita de 1,5% do PIB, hoje? Não tem. Se o governo tivesse como abrir mão dessa receita, abriria, porque o governo quer agradar, é claro, a população.

Então, ele não tem como abrir mão de uma receita tão grande, num espaço de tempo tão curto. Assim, se ele for fazer uma desoneração total da Folha de Pagamento, dos 25% de encargos do setor da indústria, ele terá que compensar de alguma forma. É preferível pagar CPMF do que penalizar o trabalhador com encargo maior, pagando por benefício social que deveria ser fruto de imposto mais geral.

É o caso de aumentar a tributação sobre o setor agrícola ou, então, sobre extração mineral. Ser mais parcimonioso no crescimento do gasto público, mas qual tipo de gasto público? Quando se vai diminuir o crescimento do gasto público, todo mundo é a favor, só que tem que se perguntar: exatamente o quê? Porque o custeio, como proporção do PIB, está caindo. Então, se fosse fácil reduzir o gasto público como proporção do PIB, o governo já teria feito. Essa é uma decisão difícil, mas é uma decisão que está embutida no desejo da sociedade. A sociedade brasileira quer um governo mais ativo e o que tem aumentado muito são transferências sociais. Então, o que se pode discutir é a eficiência dessas transferências, porque um dos grandes objetivos de qualquer país é que o destino de uma criança não seja determinado nem pela família em que ela nasceu e nem pelo seu local de nascimento. E, no Brasil de hoje, o destino de uma criança ainda é determinado pela família em que ela nasce e pelo local onde ela nasceu.

Deputado Federal

Amauri Teixeira (PT/BA)

Disse que antes de tomarmos qualquer posição a respeito da desoneração da folha no Brasil, em que nível nós devemos desonerar, nós devemos fazer uma pergunta e tentar respondê-la mentalmente: por que a imprensa brasileira e os setores vinculados ao grande capital sempre falam em déficit da Previdência, se a Constituição em nenhum momento fala em financiamento de Previdência? A Constituição, no art. 195, fala em custeio da Seguridade e elenca todas as contribuições que devem custear a Seguridade. As contribuições têm receitas vinculadas, predestinadas. Quando a Constituição fala que a Seguridade será custeada por aquele elenco de contribuições que estão no art. 195, deveriam ser somadas as despesas com saúde, assistência e Previdência, de um lado, e somadas as contribuições correspondentes, para se constatar que nunca houve déficit, sempre houve superávit.

E por que se insiste que há déficit? Por que esse discurso existe? Por que os setores insistem nisso? Para pagar menos tributos, para solapar benefícios. O Brasil é um dos países de maior desigualdade e deve ter um sistema compensador dessa desigualdade. A Seguridade é esse sistema que busca atenuar, que busca compensar essa desigualdade. Por quê? Estamos vendo um desenvolvimento fabuloso no campo. O que houve? Maquinização, desemprego. O que houve com a indústria vinculada à cana, com o etanol, com a produção de açúcar? Mecanização quase que total, segregação do emprego, redução do nível de emprego e, conseqüentemente, exclusão social, num País como este em que, historicamente, os setores ligados ao grande capital e ao grande negócio sempre se apropriaram da riqueza. O país deve ter um sistema tributário em que os investimentos públicos venham compensar e que se tenha educação de qualidade, para propiciar a especialização dos trabalhadores e, conseqüentemente, a sua reinserção no mercado. Somente pela educação pública é possível haver isso. O Pronatec pode cumprir esse papel de requalificação, para a reinserção. E isso necessita de recursos.

Se a folha for desonerada em 20%, esses ganhos vão ser transferidos para outros setores. Por exemplo, o setor de commodities no Brasil é um setor altamente competitivo, altamente rentável e tem se beneficiado de uma série de políticas públicas, contribui socialmente muito pouco e suporta

uma carga tributária maior do que aquela com que contribui, hoje, para compensar, inclusive, o dano social causado pelo uso intensivo de agrotóxico e pela degradação do meio ambiente.

É preciso também deslocar a tributação do setor industrial, para barrar a desindustrialização no Brasil, mas será que não é o câmbio? Será que não é o juro alto que está contribuindo mais para a desindustrialização, do que propriamente esses tributos sobre a folha? O correto seria deslocar parte da tributação sobre a folha para o setor da agroindústria, mas não haveria sucesso, porque o setor mais reativo na sociedade brasileira, o setor mais reativo dentro deste Congresso, que não assumiu um papel de contribuição com a sociedade, é o setor agroindustrial neste País. Não há chance, não paga imposto sobre patrimônio, porque o ITR é simbólico, já há a desoneração sobre a exportação e paga pouco tributo, porque são conhecidos os mecanismos.

O palestrante defendeu o entendimento de que não deve haver desoneração na folha como um todo. Todos sabem que se for retirada a tributação sobre a folha, integralmente, e transferida para o faturamento, crescerá o índice de sonegação. Isso é quase um consenso.

Toda a cautela possível deve ser adotada nessa discussão acerca da desoneração da folha. Nessa discussão, também devem ser levadas em conta as questões conjunturais. Se, hoje, o governo se apropria desse recurso e o aplica no social, amanhã pode haver um governo que não o aplica no social. Então, colocar a tributação sobre impostos é não ter garantia nenhuma de que isso volta para o social. No caso das contribuições, pelo menos juridicamente, temos uma garantia de que volta para o social.

Deputado Federal
Darcisio Peroni (PMDB/RS)

Registrou medo em desonerar a folha, indagando se isso vai aumentar o emprego. Será que isso vai baixar o preço do produto na ponta? Afirmou ter dúvidas sérias. Outra dúvida séria é a seguinte: quem vai cobrir essa perda? Qual é o valor da perda? Cem bilhões? É inexecutável, mas o governo quer justamente o quê? Que a desoneração se dê em quatro anos, vinte e cinco bilhões por ano? Isso é inexecutável com as tamanhas necessidades do país.

Discordou da proposta feita pelo expositor de sobretaxar o setor de commodities, argumentando que é uma atividade que resulta de muito trabalho, da ciência, do agricultor e, agora que as coisas estão indo bem, não devemos taxar de forma nenhuma. É o setor que está segurando a economia, trazendo dinheiro para o país, dinheiro melhor do que as outras formas de investimento. Já commodities minerais, o palestrante disse ter dúvidas se devem ser sobretaxados, mas o setor agrícola, não, até porque é completamente instável, disse.

Celecino de Carvalho Filho (mediador)

Tentou esclarecer a questão das fontes de financiamento da Seguridade Social, porque percebeu que está faltando, no debate, uma melhor compreensão desse assunto.

A Constituição de 1988 definiu o orçamento da Seguridade Social, mantendo a Folha de Pagamento e criando novas fontes (COFINS e Lucro, vindo, mais tarde, a CPMF).

Afirmou ter demonstrado, junto com a ANFIP, que os recursos da Seguridade sempre foram superavitários. Os dados da ANFIP, somente no ano passado, mostram superávit da ordem de 60,0 bilhões na Seguridade. A conta que o Mediador tem feito é um pouco menor, porque só considera as três grandes políticas que compõem a Seguridade. Não considera os recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, por causa de sua destinação específica. Trabalho de autoria do Mediador, já publicado pela Fundação ANFIP e que está sendo atualizado, evidencia que de 1989 para cá não houve um só ano deficitário na Seguridade, considerando, claro, a definição do orçamento da Seguridade, na forma do art. 165, § 5º, ou seja, isoladamente. O que se fez de lá para cá foi juntar o orçamento Fiscal com o da Seguridade Social, com o objetivo claro de transferir recursos da Seguridade para a área Fiscal. Esses saldos anuais, atualizados, de 1989 até 2010, totalizam cerca de 750 bilhões de reais. Para onde foi esse dinheiro? - lembrando a memória do grande e saudoso Raphael de Almeida Magalhães, que teve a coragem de dizer: isso é deslealdade institucional. Como é que a Constituição determina uma forma de fazer o orçamento da Seguridade Social, isoladamente, e se passa a praticar, sistematicamente, esse desrespeito, juntando-o ao orçamento Fiscal? Isso significa que, desde o advento da Constituição de 88, não existem mais recursos da Previdência e, sim, da Seguridade, da qual é parte integrante. Esse desenho foi consignado na Constituição, porque, além da necessidade de mais recursos para as áreas de Saúde e de Assistência, foi também para atender aos contingentes de trabalhadores que não contribuem o suficiente ou que não conseguem fazer essa contribuição, mas que trabalham, correm riscos que precisam ser cobertos pela Previdência. Sem isso, vai se retornar ao que se fazia antes da Constituição de 1988? É o que já está se fazendo, separando o rural do

urbano. Ou seja, quem depende de subsídio vai para o Tesouro Nacional e não se dá um passo à frente, no sentido da inclusão previdenciária. Todas as avaliações são unânimes em afirmar o que houve de avanços na proteção social, a partir da Seguridade Social, mesmo sem se cumprir o orçamento da Seguridade, na forma determinada pela Constituição. Imaginem se esse orçamento é cumprido do jeito que ela o determinou.

O que é inaceitável, como se tem colocado nessa discussão, são desvios de recursos da Seguridade. Para onde foi esse dinheiro? Esse dinheiro não está estocado em algum lugar, sabemos que a utilização de recursos da Seguridade Social é vastíssima, vai desde a compra de goiabada para palácios, até demarcação de área indígena, tudo considerado Seguridade.

Outro desvio de recursos que não foi falado é o que decorre da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma lei importantíssima, mas que arrebentou, subverteu com o que diz a Constituição. Partiu do princípio de que, se é para pagar aposentadoria, então seria para incluir os regimes dos militares e dos servidores públicos, com as respectivas pensões, embora a destinação dos recursos seja exclusivamente para o Regime Geral. Isso é loucura, porque os regimes dos militares e dos servidores públicos não fazem parte da Seguridade, uma vez que não estão submetidos às mesmas regras do Regime Geral. A isso o saudoso ex-ministro Raphael Magalhães deu nome: deslealdade institucional.

O que se vem propondo o tempo inteiro? A primeira coisa é uma medida administrativa, cumprir o que manda o art. 165, § 5º da Constituição: separar os orçamentos. Um é o orçamento Fiscal, o outro é o de Investimento de Empresas da União e o terceiro é o orçamento da Seguridade. Por que juntaram, sistematicamente, desde 1989, o primeiro (Orçamento Fiscal) com o terceiro (Orçamento da Seguridade)? Para o Orçamento Fiscal se apropriar de recursos da Seguridade. Foi aí que a carga tributária cresceu nos últimos anos, com os demais problemas daí decorrentes. Então, por que não se começa a revisar isso? É um termo que já caiu de moda, mas por que não se refunda o Orçamento da Seguridade, para que a sociedade tome conhecimento do que se trata efetivamente? Se os recursos são sobrantes, e o são, por que não se aplica o princípio da equidade contributiva, também conforme determinação constitucional? Aqui foram apresentados exemplos claríssimos disso.

Há algum tempo, foi relatada uma experiência na Itália, sobre a aplicação do princípio da equidade contributiva. Referia-se ao setor industrial de calçados, que havia perdido completamente a competitividade. Então, esse setor teria recebido o seguinte tratamento: durante o primeiro ano, não pagou nenhum centavo sobre a folha; no segundo ano, passou a pagar cinquenta por cento da alíquota normal e, no terceiro, vinte e cinco por cento. Somente a partir do quarto ano, mediante avaliação, voltou a contribuir normalmente, e, junto com outras políticas industriais, o setor foi considerado recuperado. Essas ações foram adotadas, temporariamente, porque interessava ao país manter aquele segmento do setor industrial, sobretudo porque é empregador de mão de obra. Isso é equidade contributiva.

No Brasil, esse assunto está detalhadamente tratado na Constituição; é só aplicá-lo.

O que incomoda, no Brasil, é a existência de cerca de quarenta milhões de brasileiros, números redondos, ocupados, correndo riscos todos os dias, sem nenhuma proteção previdenciária. Essa a grande discussão que não se faz. E não se trata do público-alvo da Assistência Social. Trata-se de trabalhadores, pessoas ocupadas que, não tendo Previdência, não têm qualquer proteção. Ou toda essa discussão é para deixar na Previdência somente aqueles que contribuem o suficiente para a obtenção de seu benefício? Os demais, com contribuições parciais ou sem possibilidade de contribuição direta, mesmo trabalhando, não têm direito à Previdência? Seriam trabalhadores de segunda categoria? De uma categoria diferente?

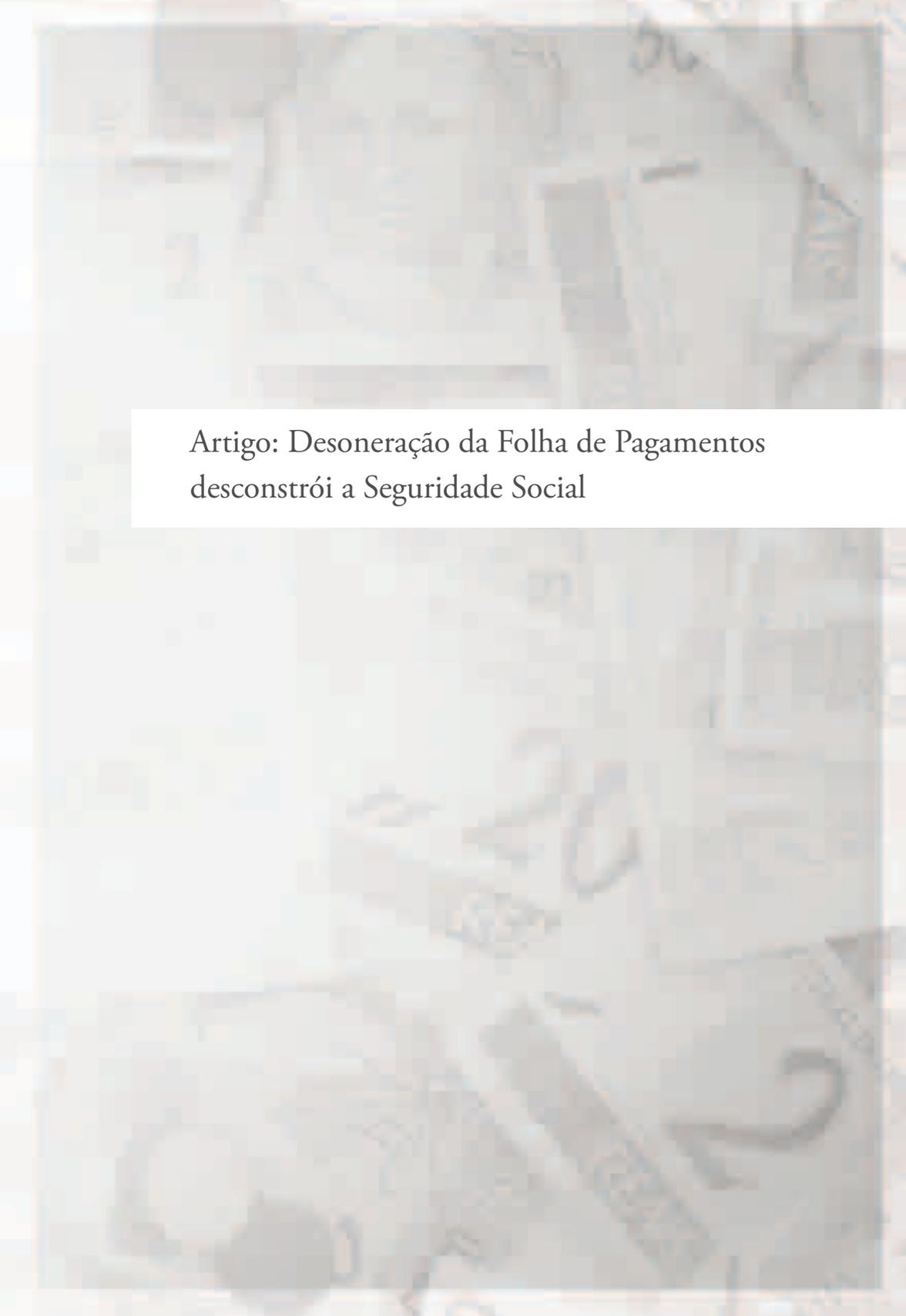
Isso é inaceitável, porque, para isso, há recursos na Seguridade, sem qualquer prejuízo para os que contribuem integralmente.

A Assistência Social tem uma definição bem clara. Resumidamente, deficientes e idosos carentes. Já no caso dos trabalhadores rurais, considerá-los como clientela assistencial é grave equívoco. São trabalhadores. E a Previdência rural no Brasil é reconhecida como a melhor política pública de cobertura na área rural. Só o Brasil insiste em não aceitar isso – admitir o que a Previdência rural trouxe de reconhecimento e dignidade para esses trabalhadores. E agora, com essa obsessão em eliminar um déficit previdenciário que não existe, vão empurrar os rurais para o Orçamento Fiscal? E o conceito de Seguridade

na Constituição, não vale?

Resumindo: a Constituição de 1988 consignou a equidade contributiva. E ninguém a entendeu. Na Emenda 20/98, detalhou-se esse conceito, possibilitando a adoção de alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica ou do uso intensivo de mão de obra. Também não foi compreendido.

Finalmente, a Emenda 47/2005 detalhou mais ainda o princípio da equidade, acrescentando o porte da empresa e até a condição estrutural do mercado de trabalho. Ainda assim, nada foi feito. Agora, na busca de solução para o setor industrial, com a competitividade em baixa, as questões cambial e de taxa de juros embaralhando tudo, a solução é desonerar a folha. Isso não é oportuno nem conveniente. Esses registros têm o objetivo de resgatar a organicidade do modelo que foi consignado na Constituição de 1988. Perfeito ele não é, mas é incrível como foi colocado para a gestão pública e para a sociedade brasileiras um instrumento fantástico, como a Seguridade, com diversificação de fonte de receitas. Entretanto, em vez de se executar essa política pública para melhorar o bem-estar da população, desviam-se, sistematicamente, os seus recursos, e ainda, também, repetidamente, se apregoa o inexistente déficit da Previdência Social. Como isso é possível, se a Previdência é política pública integrante da Seguridade Social, que tem registrado superávits crescentes, todos esses anos, até mesmo sem a CPMF? É fundamental que haja debate profundo e, sobretudo, minimamente qualificado, para o bem de toda a sociedade.



Artigo: Desoneração da Folha de Pagamentos
desconstrói a Seguridade Social

Desoneração da Folha de Pagamentos desconstrói a Seguridade Social

“Assim como as pessoas, a Nação tem alma. E a alma da Nação brasileira é a Seguridade Social”

Álvaro Sólón de França¹

Desde a concepção da Constituição Cidadã a ANFIP tem se dedicado a propagar o entendimento de que as principais discussões envolvendo a Previdência Social precisam estar inseridas no contexto da Seguridade Social, para uma integração das políticas de saúde, Previdência e assistência social. Soma-se a esse entendimento a tentativa de estabelecer uma estrita relação com o chamado mundo do trabalho, para que os direitos, as condições e os requisitos exigidos localizem a aposentadoria como um direito social dos trabalhadores urbanos e rurais, relacionado com o objetivo de melhoria das condições sociais. Esse é o mandamento constitucional.

A Seguridade Social compartilha de um modelo de financiamento plural, com receitas de contribuições sociais que incidem sobre vários fatos geradores²: (i) para as empresas, a Folha de Pagamento e demais rendimentos do trabalho pagos a pessoas físicas que lhes prestam serviços, lucro e a receita ou o faturamento; (ii) contribuições dos trabalhadores e demais segurados; (iii) receitas de concursos de prognósticos; (iv) do importador de bens e serviços do exterior; e (v) de repasses do Orçamento Fiscal³.

Como política social vinculada a um direito dos trabalhadores,

1. Presidente do Conselho Executivo da ANFIP.

2. Conforme disposto na Constituição Federal, art. 195.

3. Como demonstrado pelos diversos estudos da Anfp na série “Análise da Seguridade Social” os repasses do Orçamento Fiscal para a Seguridade anualmente são muito inferiores aos repasses da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal viabilizados sob a forma da Desvinculação das Receitas da Seguridade Social – DRU. As receitas e despesas da Seguridade Social, quando analisadas com estrita observância dos dispositivos constitucionais, apontam para uma sequência de superávits bilionários, que representam a maior parte do superávit primário produzido pelo governo federal.

precisa estar em sintonia com as condições demográficas e do mundo do trabalho, como população em idade ativa, taxas de ocupação de mão de obra, desemprego e desalento, massa salarial, salário médio e produtividade do trabalho. Esses relacionamentos são importantes para determinar condições que assegurem não só equilíbrio ao sistema, mas também, e principalmente, o acesso dos trabalhadores ao vínculo previdenciário e a seus benefícios.

A Previdência Social não deve ser analisada exclusivamente pelo cotejamento de receitas de contribuições previdenciárias e de despesas com pagamento de benefícios. Essa metodologia, que encerra a Previdência dentro dessas variáveis, é muito utilizada para legitimar políticas de ampliação de carências e contribuições e de redução de direitos. Entretanto, analisar o atual quadro fiscal do sistema tem um papel importante para as definições envolvidas nessas discussões sobre a desoneração da Folha de Pagamento.

Além disso, a Previdência Social vem cumprindo seu papel social. Dados do MPS, considerando como referência uma renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{2}$ SM de 2009 (Tabela 1), mostram que o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais conseguiu retirar 23,1 milhões de pessoas da linha da pobreza⁴ (contingente que deverá ser maior com os novos dados da PNAD referentes a 2010). O percentual de pobres, em 2009, sem as transferências previdenciárias, equivaleu a 42,2% da população de referência. Com as transferências previdenciárias esse percentual caiu para 29,7%, passando a representar 12,5% do total da população de referência naquele ano.

4. Para efeito de cálculo o MPS considera a linha da pobreza como equivalente a $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

Tabela 1 - Impactos dos mecanismos de proteção social (Previdência* e assistência social) sobre o nível de pobreza** no Brasil - 2009

Descrição		Quantidade de Pessoas	% do Total
População de Referência***		185.621.593	100,0%
Renda Domiciliar per capita < R\$ 232,50	Incluindo a Renda Previdenciária (a)	55.131.159	29,7%
	Excluindo a Renda Previdenciária (b)	78.256.510	42,2%
Impacto dos Benefícios do RGPS sobre a “Quantidade de Pobres” (b) - (a)		23.125.351	12,5%

Fonte: IBGE/PNAD harmonizada 2009. Elaboração: SPS/MPS.
* Considerando também os segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.
** Linha de Pobreza = 1/2 salário mínimo.
*** Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos.

Ao analisar os dados da PNAD de 2009, a Secretaria de Políticas de Previdência Social constatou que 81,8% dos idosos brasileiros são protegidos pela Previdência Social brasileira. Isso representa mais de 17 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade.

Dados preliminares do livro “A Previdência Social e a Economia dos Municípios 2010”, que será lançado em breve, mostram que as 27 Unidades da Federação (UF) apresentaram o valor de benefícios pagos superior ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De maneira desagregada, foram 3.875 municípios com benefícios superiores ao FPM (69,6% do total). Em 2003 esse percentual foi um pouco menor, 67,8% (Ver Tabela em anexo).

Como se viu, a Previdência Social, enquanto política pública, integra um conjunto de soluções para um projeto de cidadania, onde a redução da pobreza muito se relaciona com as conquistas e melhorias do aparato previdenciário. Neste sentido é preciso ter sempre em mente que a Previdência Social é capaz de garantir não só a proteção social nas situações em que o trabalhador fica incapacitado de auferir o próprio sustento e o de sua família, mas também o dinamismo econômico dos municípios, principalmente dos pequenos, sustentando o consumo e gerando emprego e renda.

As contribuições patronais para a Previdência Social

Discutir as contribuições patronais para a Previdência Social é bastante salutar: são variadas as formas possíveis de contribuição, que podem incidir sobre diversos fatos geradores, com total previsão de flexibilidade para as respectivas alíquotas. A Constituição Federal (art. 195, § 9º) prevê que a contribuição patronal sobre a folha pode ter alíquotas diferenciadas ou base de cálculo diferenciada em razão da atividade econômica, porte da empresa, da utilização intensiva de mão de obra ou condição do mercado de trabalho.

Além da contribuição previdenciária sobre a folha, possuem regimes tributários diferenciados as micro e pequenas empresas, as entidades filantrópicas, os clubes esportivos e as empresas rurais.

As principais argumentações a favor das mudanças por meio da desoneração são: (i) melhorar, para as empresas, as condições de competitividade internacional via redução de encargos sobre a Folha de Pagamento; (ii) melhorar as condições do mercado de trabalho, pela redução do custo tributário do emprego com carteira assinada, diminuindo a informalidade e a terceirização; e (iii) melhorar as condições tributárias. Hoje, por exemplo, é mais vantajoso contratar trabalhadores com maiores remunerações, desde que se transformem em pessoas jurídicas.

Infelizmente, as discussões sobre a desoneração não têm abordado questões importantes, de modo a trazer racionalidade ao debate. Analisar os efeitos da desoneração da folha na melhoria das condições de competitividade das empresas exige ponderar ao menos sobre o seguinte:

1. o custo da mão de obra em relação ao conjunto das despesas operacionais das empresas, o faturamento e o seu lucro;
2. o custo da tributação previdenciária em relação ao conjunto dos demais tributos e das despesas operacionais e o faturamento das empresas;
3. as razões determinantes para a falta de competitividade das empresas, como custo de captação de recursos, relação cambial, capacidade de inovação etc;

Colocadas essas questões é preciso desmistificar algumas premissas. Na realidade, o custo com salários no Brasil não é alto, pelo contrário, é muito baixo quando comparado ao de outros países. O empresariado costuma afirmar que os encargos sociais representam 102% do salário dos trabalhadores. Contudo, não explicitam à sociedade que, nesses cálculos, estão inclusos os direitos sociais historicamente conquistados pelos trabalhadores, como: o pagamento de férias, 13º salário, descanso semanal remunerado e FGTS. De acordo com o DIEESE⁵ devem ser considerados encargos sociais somente aquela parcela do custo do trabalho que não vai para o bolso do trabalhador. Nesse caso, a conta se reduziria a 25,1% da remuneração do trabalhador. Além do mais, é preciso ter a consciência de que esses e outros benefícios, conquistados com anos de luta pelos trabalhadores, na maioria dos casos irão se converter em consumo familiar, que aumenta a base de arrecadação tributária e impulsiona o crescimento da economia.

Para elucidar o raciocínio, peguemos os dois maiores exportadores do mundo, segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 2010 a China exportou US\$ 1,5 trilhão. A Alemanha, US\$ 1,3 trilhão. O Brasil exportou US\$ 0,2 trilhão, somente 13% das exportações chinesas e 15% das alemãs. O custo-hora com a mão de obra na Alemanha está próximo dos US\$ 40,00. No Brasil, dos US\$ 6,00. Na China, dos US\$ 2,00.

A competitividade das indústrias não está vinculada ao custo da mão de obra, mas à qualidade e à quantidade produzidas nesta hora. O Brasil precisa trilhar o caminho da capacitação e dos investimentos voltados à eficiência de seus trabalhadores e não o da precarização das já precárias condições trabalhistas e previdenciárias.

Tanto políticos quanto economistas concordam, de maneira unânime, que o aumento das exportações brasileiras é extremamente necessário para que o equilíbrio macroeconômico do país seja viabilizado, garantindo, assim, uma trajetória de desenvolvimento sustentável a longo prazo. No entanto, a simples desoneração da Folha de Pagamento, per si, não tem forças para melhorar a posição brasileira em termos de competitividade internacional. Essa melhoria

5. Encargos sociais e desoneração da Folha de Pagamentos: revisitando uma antiga polêmica. Nota Técnica 101, julho de 2011.

depende de outras variáveis, como câmbio, qualidade, tecnologia, bem como a melhoria das vantagens comparativas, como a produtividade e do valor agregado.

O que se pode afirmar, fruto dessa desoneração, é que haverá perda de receita. Estima-se que para cada ponto percentual de desoneração, a partir de 2011, haverá uma perda progressiva anual de receita que se iniciaria com algo em torno de R\$ 5,6 bilhões na arrecadação do Regime Geral da Previdência - RGPS. Em 2014, este impacto já estaria na casa dos R\$ 7,6 bilhões.

Talvez uma medida mais eficaz que a desoneração fosse a redução da taxa de juros. A manutenção dos juros em patamares elevados tem sido um dos grandes entraves ao crescimento da economia brasileira, pois essa é uma variável de grande relevância sobre o crescimento econômico devido aos seus efeitos sobre os níveis de consumo, investimento, taxa de câmbio e dívida pública. Apenas para enfatizar, a China recentemente elevou suas taxas de juros para conter a inflação (semelhante à nossa). A taxa, equivalente à nossa Selic, foi para 3,5%, e, para as pessoas, 6,6% ao ano, com spread⁶ de 3,1 pontos percentuais. No Brasil, esse spread estava em 34,3% em maio, ou seja, 11 vezes maior que o chinês. A taxa Selic, excluída a inflação, atingiu 6,8%, mais de quatro vezes o segundo colocado, o Chile, com 1,5%. A média internacional é negativa em 0,9% e, entre os emergentes, é negativa em 0,5%.

Outra questão muito difundida e que merece cautela é a afirmação de que a desoneração vai aumentar o nível de emprego. Essa afirmação é contraditória por dois motivos básicos. O primeiro pode ser respondido pelo primado da teoria econômica, onde se sabe que para criar mais e melhores empregos em uma economia, não basta desonerar a folha; é preciso, dentre outros, gerar um crescimento vigoroso e duradouro, aumento do consumo, investimento público casado com uma política fiscal eficiente, uma reforma tributária progressiva que possibilite melhorias na distribuição da riqueza. Segundo, porque, depois da criação do regime tributário do Simples, que hoje já alcança mais de três milhões de empresas, a imensa maioria das micro e pequenas empresas não paga a cota previdenciária sobre a Folha de

6. Entende-se por spread a diferença entre os juros cobrados pelos bancos nos empréstimos a pessoas físicas e jurídicas e as taxas pagas pelos bancos aos investidores que colocam seu dinheiro em aplicações.

Pagamentos. Para elas, a contribuição patronal recai sobre o faturamento. Em 2010, cerca de 4 milhões de empresas entregaram GFIP e, destas, 2,3 milhões eram optantes pelo Simples. Desse total, 2 milhões tinham entre um e cinco empregados e apenas 17,4 mil tinham mais de 251 empregados.

A experiência internacional não corrobora com os defensores da desoneração da Folha de Pagamentos

As evidências internacionais apenas reafirmam o que foi colocado anteriormente, pois nos países onde a desoneração foi implantada não ocorreu incremento do mercado de trabalho (Chile, Argentina e Venezuela são bons exemplos).

Para Arbache (2003)⁷, no Chile, com a privatização da Seguridade Social, a redução da alíquota de taxaço na Folha de Pagamento de 30% para 5% não refletiu um aumento no nível de emprego da economia. Porém, foi apontado um reflexo nos salários (reajustados para maior) no momento da redução dos encargos para aqueles que já estavam empregados.

Abre-se aqui um parêntese para afirmar que o custo da contribuição previdenciária patronal no Brasil é similar ao da Europa. Na média, na União Européia a parte patronal representa 38,3% do conjunto das receitas tributárias, enquanto aqui o percentual é de 38,7%.

Para Paiva & Ansiliero (2009)⁸, na literatura, os impactos da desoneração da Folha de Pagamento sobre o nível do emprego formal são controversos. Vão desde um impacto pequeno sobre a geração de empregos (e insuficiente para cobrir a formidável perda de arrecadação) até impacto nenhum.

Esses autores, de maneira conclusiva, argumentam que além de não resolver o “problema” da geração de empregos formais, a desoneração muito provavelmente: a) aumentaria a regressividade do já regressivo sistema tributário brasileiro; b) faria com que os mais pobres participassem

7. ARBACHE, J. S. Informalidade, encargos trabalhistas e Previdência Social. In: BRASIL/MPS/SPS. Base de financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003.

8. PAIVA, L.; ANSILIERO, G. A Desoneração da Contribuição Patronal sobre a Folha de Pagamentos - uma solução à procura de problemas. Revista PPP – Planejamento e Políticas Públicas: IPEA. Brasília, ed. nº 32, junho de 2009.

crescentemente do financiamento de um sistema previdenciário ao qual não estão filiados (e do qual não poderão obter benefícios); e c) contribuiria para corroer uma relação mais estreita entre contribuições e benefícios (elemento central para os sistemas previdenciários), na medida em que seu financiamento (com participação crescente dos impostos gerais) teria pouca ou nenhuma relação com seu sistema de benefícios.

Como podemos perceber, não existe nenhuma comprovação acerca do incremento da massa salarial (apenas nos salários) ou geração de postos formais, carro-chefe dos defensores da desoneração, simplesmente por meio da extinção ou alívio dessa alíquota para o empregador.

Soma-se a isso o fato de nenhuma proposta de desoneração analisar se o peso da Folha de Pagamentos e seus respectivos encargos previdenciários em relação ao PIB são ou não mais representativos do que os insumos diretos, os custos indiretos e os respectivos tributos indiretos.

A ideia da compensação da desoneração parcial da Folha de Pagamentos por meio de novas fontes de receita previdenciária tem como característica positiva a ampliação do leque de financiamento da Previdência Social. Contudo, como aponta Silveira (2008)⁹, a regressividade dos impostos indiretos – contribuições sociais e imposto sobre o consumo – poderia implicar efeitos distributivos negativos ao se migrar das contribuições previdenciárias – de caráter neutro – para tais fontes de financiamento. Assim, a compensação financeira da desoneração da contribuição previdenciária sobre a Folha de Pagamentos por meio de outros tributos (incidentes sobre o faturamento, a movimentação financeira ou o valor agregado) ampliaria o leque de financiamento da Previdência, mas provavelmente levaria a um aumento da sua regressividade.

Ressalta-se que as inovações tecnológicas e os novos produtos possibilitaram a todos os setores econômicos, com utilização de mão de obra intensiva, investir fortemente nessas modernidades, com a finalidade de substituir a força de trabalho por máquinas, utilizando insumos e tecnologias que reduzem e até dispensam o emprego dos trabalhadores. Reduziu-se, assim, o peso da Folha de Pagamento na formação do custo dos produtos e serviços.

9. SILVEIRA, F. G. Tributação, Previdência e Assistências Sociais: impactos distributivos. Tese (Doutorado). IE / UNICAMP, Campinas, 2008.

Pelo que se percebe, as propostas continuam presas à ideia de que é preciso dar mais estímulos aos empresários para investir, sem considerar a fragilidade da demanda efetiva observada na economia. Portanto, dada a importância vital da contribuição patronal para o financiamento do sistema de Previdência, é preciso trabalhar com a hipótese de um baixo retorno dessas medidas, fato que pode desarticular todo o aparato arrecadatório destinado a garantir o pagamento dos benefícios previdenciários e, ao mesmo tempo, desestabilizar as contas nacionais.

Algumas declarações governamentais indicam que haverá compensação dessa desoneração pelo aumento da alíquota da Cofins, que, para a imensa maioria dos segmentos econômicos, já incide exclusivamente sobre o valor adicionado – fato que diminuiu a tributação em cascata.

Trabalhar com alterações nas alíquotas da Cofins permite tributar o mesmo fato gerador por diversos segmentos econômicos de maneira diferenciada. Essa é uma capacidade das contribuições sociais decorrente de previsão constitucional expressa. Com contribuições sociais, o lucro, a Folha de Pagamento e até mesmo o faturamento podem estar sujeitos a alíquotas diferenciadas, por setor da economia, porte da empresa ou uso intensivo de mão de obra. E essa diferenciação é fundamental para acomodar a substituição tributária pelos diversos segmentos de empresas.

Mas, transferir toda a tributação das empresas sobre a Folha de Pagamento (R\$ 98,7 bilhões)¹⁰ pode representar problemas, pois toda a arrecadação da Cofins somou R\$ 140 bilhões em 2010, e a contribuição sobre a folha corresponde a dois terços desse montante.

Outro ponto que não pode deixar de ser mencionado é que o principal efeito da desoneração será sobre as médias e as grandes empresas (onde o nível de informalidade é pequeno), uma vez que as micro e as pequenas empresas já têm desoneração total da contribuição previdenciária patronal sobre a Folha de Pagamento. Da mesma forma, a redução do custo do fator trabalho não implica diretamente aumento do emprego, uma vez que o nível de produção e, conseqüentemente, o nível de emprego, é

10. Valor referente à contribuição sobre a Folha de Pagamento das empresas em 2010. Dados contidos na Tabela 1.

determinado por um extenso conjunto de variáveis, muitas das quais são tão ou mais importantes do que o custo da mão de obra, que será afetado apenas parcialmente pela redução da contribuição previdenciária.

Os padrões internacionais de financiamento previdenciário

Um argumento que precisa ser analisado é se a contribuição patronal para a Previdência Social no Brasil, proporcionalmente ao conjunto de despesas, é alta para os padrões internacionais.

Estudos do IPEA¹¹, referentes à média da União Européia (em 2000), mostram que as contribuições patronais representaram 38,3% do conjunto das receitas previdenciárias; a dos trabalhadores, 22,4%; o Tesouro financiou (com impostos) 35,8%; e o restante, 3,5%, é relativo a outras fontes. Numa relação mais próxima ao modelo tripartite, o Tesouro e as empresas têm participação muito próxima no financiamento, ambos pouco acima da terça parte.

No Brasil, como mostra a Tabela 1, os percentuais são similares. As empresas contribuíram com 38,7% - desconsiderando o poder público como agente empregador (7,1%) e o Seguro Acidente de Trabalho, que incide sobre a folha e varia de acordo com a taxa de sinistralidade (5,0%). As contribuições dos segurados somam 18,1%. As demais formas de contribuição - sobre o faturamento (incluída diretamente no preço dos produtos) ou outros regimes diferenciados e as receitas de parcelamentos, juros, multas e dívida ativa - totalizam 14,3%.

Verifica-se assim que não há evidências para uma elevada contribuição patronal brasileira frente aos padrões internacionais.

O impacto da desoneração para a Previdência Social

Face à importância, também precisa ser analisado o impacto sobre as contas de Previdência Social e, naturalmente, no Orçamento da Seguridade Social.

A contribuição patronal sobre a Folha de Pagamento - de 22,5 %

11. Com dados da OCDE, in Brasil, o Estado de uma Nação, 2006, p. 483

para as empresas financeiras e de 20% para as demais não enquadradas no sistema SIMPLES - representou, em 2010, 46,5% das receitas previdenciárias, totalizando R\$ 98,7 bilhões¹² (Tabela 2).

Tabela 2 - Execução das receitas de contribuições para o RGPS, por grupo de contribuintes - 2010			
em R\$ milhões			
Contribuições previdenciárias - RGPS	2010	% sobre contribuições FP	% total RGPS
Contribuição sobre a Folha de Pagamentos (FP)	98.748,0	46,5	38,7
Contrib. de empresas s/ segurados assalariados	81.996,1	38,6	32,1
Contrib. previd. ret. s/ nota fiscal - Subrogação	16.751,9	7,9	6,6
Contrib. previd. dos Órgãos do Poder Público	18.093,5	8,5	7,1
Seguro de acidente do trabalho	12.823,9	6,0	5,0
Segurado	46.183,5	21,8	18,1
Contribuição obrigatória - Contrib individual	3.153,1	1,5	1,2
Contribuição do segurado assalariado	42.303,8	19,9	16,6
Contribuição do segurado facultativo	726,7	0,3	0,3
Recolhimento pelo Simples (faturamento)	17.653,2	8,3	6,9
Contribuição previdenciária do segurado especial	6,9	0,0	0,0
Contribuição sobre a produção rural	2.557,8	1,2	1,0
Empresas - espetáculos esportivos	55,4	0,0	0,0
Contrib. previd. do seg obrig. - emp. doméstico	2.262,7	1,1	0,9
Contrib. previd. das Entidades Filantrópicas	1.943,6	0,9	0,8
Juros, multas, parcelamentos, dívida ativa, judiciais	11.873,6	5,6	4,7
Total Contribuições s/ a Folha de Pagamentos	212.202,1	100,0	83,2
Participação de outras fontes	42.890,0		16,8
Total Financiamento do RGPS	255.092,1		100,0
Fonte: Tesouro Nacional (SIAFI - STN/CCONT/GEINC)			

12. Esse valor corresponde à soma das contribuições das empresas sobre a Folha de Pagamento e da arrecadação das empresas contratantes de prestadoras de serviços por subrogação.

Além das empresas, também o setor público (para os servidores vinculados à CLT e ocupantes de cargos em comissão) contribui para a Previdência do Regime Geral sobre a Folha de Pagamento. Mas, diante da impossibilidade de deslocar a incidência da contribuição patronal para outro fato gerador, como o faturamento, por exemplo, essa arrecadação não foi incluída nessa conta.

Assim, a redução da alíquota patronal sobre a folha atenderia às empresas que são tributadas pelo lucro real ou pelo presumido, implicando, com a desoneração total, quase R\$ 5 bilhões por ponto percentual de redução da cota patronal.

Será que não bastam as renúncias previdenciárias, que, pelo visto, deverão se situar em mais de R\$ 20 bilhões, já que de janeiro a julho de 2011 retiraram, em valores reais, quase R\$ 13 bilhões da Previdência, segundo dados do MPS (Tabela 3).

Tabela 3 - Renúncias Previdenciárias dos Subsistemas Urbano e Rural (RGPS) - jan a jul/2011 (em R\$ bilhões de jul/11 - INPC)				
Regime	Item	Acumulado (jan a jul)		Var. %
		2010	2011	
	Renúncias previdenciárias	11,63	12,88	10,70
Urbano	Simple Nacional	5,59	6,63	18,64
	Entidades Filantrópicas	3,76	4,24	12,62
	Tecnologia da Informação e Comunicação (TI e TIC)	0,24	0,45	88,33
Rural	Exportação da Produção Rural (EC nº 33)	2,04	1,56	-23,73

Fonte: MPS: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV. Elaboração própria

Além disso, pelas contas do MPS, a arrecadação do subsistema urbano, somada às renúncias e descontadas as despesas previdenciárias, sem considerar a Previdência rural, apresentou um superávit, em termos reais, de janeiro a julho de 2011, da ordem de R\$ 19,5 bilhões. Excluindo as renúncias esse valor equivale a R\$ 8,6 bilhões.

É importante que se diga que incentivos fiscais, renúncias, são importantes, principalmente em épocas de crise ou em períodos recessivos

da economia. Mas o que se questiona aqui, no caso das contribuições previdenciárias, é que se retire recursos do orçamento Fiscal da União e não do Orçamento da Seguridade Social, que tem fontes exclusivas e destinações específicas de recursos.

Tributação sobre o faturamento líquido: uma alternativa

Cobrar a Previdência sobre o faturamento das empresas, via Cofins, permite estender essa nova tributação sobre a importação de bens e serviços. Haveria melhoras significativas para as empresas que enfrentam a concorrência predatória dos importados. Não somente a Cofins recairia sobre a comercialização, majorando o produto, como a empresa nacional, que tem uso intensivo de mão de obra, vê a sua tributação sobre a folha diminuir.

Há também efeitos benéficos sobre a exportação, pois a tributação sobre o faturamento ou sobre valor adicionado não recai sobre as receitas decorrentes da exportação. Nesse caso, as empresas que concorrem diretamente no comércio exterior terão reduzidas as suas contribuições previdenciárias sem que haja a devida compensação sobre as receitas (faturamento ou valor adicionado).

Uma alternativa à desoneração da Folha de Pagamento poderia ser a Contribuição Social sobre o Faturamento Líquido, entendida aqui como a diferença entre o Faturamento Bruto das empresas e o valor da Folha de Pagamentos, base da contribuição previdenciária.

Essa proposta permitiria, no médio prazo, fruto da experiência observada, um progressivo aumento da contribuição sobre o faturamento, diminuindo-se, ainda que proporcionalmente, o encargo sobre a Folha de Pagamento.

Essa hipótese vai ao encontro da formalização da mão de obra, sem, entretanto, desestimular as empresas que investem em modernização, objetivando melhoria dos níveis de competitividade.

Diferentemente de outras proposituras, inclusive de substituição total da Folha de Pagamento, essa proposta, além de manter a atual alíquota

sobre a folha, procura privilegiar as empresas intensivas em mão de obra com uma redução considerável no faturamento e, ao mesmo tempo, onera com maior veemência as empresas intensivas em capital.

À guisa de conclusão

1. Os custos com salários no Brasil não são altos; pelo contrário, são muito baixos quando comparados aos de outros países;
2. A desoneração da Folha de Pagamento, per si, não é capaz de melhorar a posição brasileira em termos de competitividade internacional. Com base na teoria econômica, essa melhoria se relaciona mais com desenvolvimento das vantagens comparativas, como a produtividade; com aumento do valor agregado dos produtos brasileiros e com a questão cambial e tecnológica;
3. Duas certezas acerca da desoneração: (i) haverá perda de receita, com um custo de quase R\$ 5 bilhões por ponto percentual de redução da cota patronal; (ii) haverá aumento do lucro do empresariado.
4. A afirmação de que a desoneração, per si, vai aumentar o nível de emprego não pode ser tomada como verdadeira. Crescimento, aumento do consumo, taxa de juros (e spread) mais baixa que possibilite aumento de investimento, política fiscal eficiente e reforma tributária progressiva que possibilite melhorias na distribuição da riqueza; isso sim são fatores determinantes da geração de empregos. A experiência internacional ajuda a desmistificar esses preceitos. Na Argentina e no Chile, por exemplo, não há registro de melhorias para a população ou mesmo de geração significativa de empregos. Outro argumento que destoa do “poder” da desoneração em aumentar o nível de emprego é que o efeito da desoneração será sobre as médias e as grandes empresas, onde o nível de informalidade é pequeno. As micro e as pequenas empresas, no caso, já têm desoneração total da contribuição previdenciária patronal sobre a Folha de Pagamento (SIMPLES);

5. A contribuição patronal para a Previdência Social no Brasil, proporcionalmente ao conjunto de despesas, não é alta para os padrões internacionais;
6. Uma alternativa à desoneração da Folha de Pagamento poderia ser a Contribuição Social sobre o Faturamento Líquido, entendida aqui como a diferença entre o Faturamento Bruto das empresas e o valor da Folha de Pagamentos, base da contribuição previdenciária.

A defesa da Seguridade Social, do seu Orçamento e das suas fontes exclusivas de financiamento é dever de todas as entidades e de setores organizados da nossa sociedade que lutam em defesa das melhorias sociais. Neste sentido, a desoneração da folha não é a melhor opção.

Implementar reformas, “fatiadas” ou não, que possam desconstituir a Seguridade Social, pode ser o primeiro passo para um amplo retrocesso das conquistas de 1988.

ANEXO						
Total de municípios em que o valor dos benefícios emitidos pela Previdência Social supera o valor do FPM repassado aos estados - 2003 e 2010						
Valores em R\$ correntes						
UF	2003			2010		
	Total de municípios (a)	Benefícios superiores ao FPM (b)	% b/a	Total de municípios (a)	Benefícios superiores ao FPM (b)	% b/a
ACRE	22	10	45,5%	22	14	63,6%
ALAGOAS	102	57	55,9%	102	65	63,7%
AMAPÁ	16	5	31,3%	16	6	37,5%
AMAZONAS	62	25	40,3%	62	43	69,4%
BAHIA	417	327	78,4%	417	338	81,1%
CEARÁ	184	153	83,2%	184	173	94,0%
DISTRITO FEDERAL	1	1	100,0%	1	1	100,0%
ESPIRITO SANTO	78	74	94,9%	78	77	98,7%
GOIÁS	246	120	48,8%	246	130	52,8%
MARANHÃO	217	126	58,1%	217	135	62,2%
MATO GROSSO	139	67	48,2%	141	84	59,6%
MATO GROSSO DO SUL	77	49	63,6%	78	60	76,9%
MINAS GERAIS	853	585	68,6%	853	540	63,3%
PARÁ	143	80	55,9%	143	83	58,0%
PARAÍBA	223	144	64,6%	223	116	52,0%
PARANÁ	399	305	76,4%	399	310	77,7%
PERNAMBUCO	185	160	86,5%	185	150	81,1%
PIAUÍ	222	114	51,4%	224	79	35,3%
RIO DE JANEIRO	92	84	91,3%	92	91	98,9%
RIO GRANDE DO NORTE	167	109	65,3%	167	102	61,1%
RIO GRANDE DO SUL	497	324	65,2%	497	369	74,2%
RONDÔNIA	52	28	53,8%	52	34	65,4%
RORAIMA	15	4	26,7%	15	5	33,3%
SANTA CATARINA	293	212	72,4%	293	225	76,8%
SÃO PAULO	645	519	80,5%	645	547	84,8%
SERGIPE	75	49	65,3%	75	51	68,0%
TOCANTINS	139	42	30,2%	139	47	33,8%
TOTAL	5.561	3.773	67,8%	5.566	3.875	69,6%

Fonte: MPS (Arrecadação e Benefícios) e Tesouro Nacional (FPM)



www.anfip.org.br