

As Políticas Industriais Brasileiras: um ensaio sobre a desoneração da folha de pagamentos

Brazilian Industrial Policies: an essay about the payroll tax exemption

Políticas Industriales Brasileñas: un ensayo sobre el alivio de impuestos sobre nóminas

Leandro Meyer*, Humberto F. S. Spolador** e Cláudio Lucinda***

RESUMO

O presente artigo busca, por meio de uma análise estritamente descritiva, investigar as principais características das políticas industriais brasileiras recentes que possam explicar seus resultados pouco expressivos, em termos de crescimento e competitividade do setor, focando a discussão na análise da política de desoneração da folha de pagamentos. Com a redução da participação da indústria na economia, a discussão sobre a necessidade de atuação do governo na promoção do setor retomou a relevância das políticas industriais no início dos anos 2000. No entanto, os resultados dos mais de dez anos de retomada de ações das políticas industriais são pouco significativos. O exemplo da desoneração da folha de pagamentos é bastante ilustrativo nesse sentido, pois tal política, embora reduza o montante de tributos cobrados sobre as empresas industriais de maneira significativa, apresenta as principais características reiteradamente utilizadas ao longo do tempo, sendo bastante onerosa do ponto de vista da arrecadação do governo, pouco atuante na aproximação das iniciativas pública e privada, além de não promover e ampliar vantagens comparativas.

Palavras-chave: Políticas industriais. Desoneração da folha de pagamentos. Desindustrialização.

ABSTRACT

The key purpose of this essay, through a strictly descriptive analysis, is to investigate the main features of the recent Brazilian industrial policies of which might explain minuscule results in terms of growth and competitiveness, focusing the discussion on the analysis of payroll tax exemption policy effectiveness. Considering the industry's decreasing competitiveness

* Economista pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo, Piracicaba, São Paulo, Brasil. Mestre em Economia Aplicada pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil. Doutorando em Economia Aplicada na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo. E-mail: leandro.meyer@gmail.com

** Economista, mestre e doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. Pós-doutor pela University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota, Estados Unidos. Professor do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo. E-mail: hspolador@usp.br

*** Economista pela Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. Mestre e doutor em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil. Pós-doutor pela University of Chicago, Chicago, Illinois, Estados Unidos. Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. E-mail: claudiolucinda@usp.br

Artigo recebido em abril/2015 e aceito para publicação em maio/2015.

on the economy, the discussion regarding the government policies is required to recover the sector's competitiveness which has taken over the industrial policies relevance in the early 2000s. However, the results over the last 10 years on the industrial output share in the Brazilian economy are negligible. The payroll tax exemption policy effects is an illustrative example, since this policy reduces the amount of taxes charged on industrial corporation dramatically, then it presents the main characteristics used by other government policies throughout the time, being costly in terms of government revenues, with poor promotion to the public and private initiatives neither comparative advantages growth.

Keywords: Industrial policies. Payroll tax exemption. Deindustrialization.

RESUMEN

El artículo busca, a través de un análisis estrictamente descriptivo, investigar las principales características de las políticas industriales brasileñas recientes que podrían explicar sus pobres resultados en cuanto al crecimiento y competitividad del sector, centrando la discusión en el análisis del alivio de impuestos sobre nóminas. Con la reducción de la participación de la industria en la economía, la necesidad de acción del gobierno en la promoción del sector reanudó la relevancia de las políticas industriales en el inicio de la década de 2000; sin embargo, los resultados de los más de diez años de políticas industriales son insignificantes. El caso del alivio de impuestos sobre nóminas es ilustrativo, pues esa política, aunque reduzca la cantidad de impuestos que se aplican en las empresas industriales de manera significativa, es muy costosa, no promueve la alianza entre los sectores público y privado y no desarrolla o amplía las ventajas comparativas.

Palabras clave: Políticas industriales. Alivio de impuestos sobre nóminas. Desindustrialización.

INTRODUÇÃO

A estagnação do setor industrial brasileiro tem feito ressurgir o debate a respeito da hipótese da desindustrialização. Ainda que a ocorrência ou não deste fenômeno não seja consensual, o fraco desempenho do setor industrial levou o governo a retomar o uso de políticas industriais de maneira mais incisiva desde 2004, quando foi implementada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). O insucesso em promover a retomada do crescimento industrial levou o governo federal, quatro anos depois, a ampliar sua política industrial por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), e, em 2011, houve nova ampliação por meio do Plano Brasil Maior (PBM). Após mais de dez anos da retomada das políticas industriais, os resultados foram pouco significativos, sem que houvesse retomada da participação do setor industrial na economia, ocorrendo, pelo contrário, queda deste indicador: entre 2004 e 2013 a participação do PIB da indústria no PIB total passou de 30% para 25%, aproximadamente, de acordo com dados do IPEADATA. Além disso, houve déficit recorde de R\$ 109 bilhões na balança comercial do setor manufatureiro no ano de 2014, de acordo com a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). A compreensão dos motivos de tal insucesso é o principal objetivo do presente artigo.

Ao aplicar o conceito de políticas industriais novas, proposto por Hausmann e Rodrik (2003), é possível apontar para algumas prováveis causas desse insucesso. Este conceito de política industrial destaca a atuação do governo na descoberta e no melhor aproveitamento das vantagens comparativas do país por meio da provisão de informação e de bens públicos, o que é menos oneroso do que o incentivo fiscal direto aos setores, além de fomentar a relação entre as iniciativas pública e privada. Dessa forma, é possível obter melhores resultados com a utilização de menos recursos. Um exemplo ilustrativo de políticas que poderiam ser mais efetivas caso aplicassem esse conceito de políticas industriais novas é o da desoneração da folha de pagamentos, utilizada como instrumento para expandir o emprego industrial e aumentar a competitividade dos produtos industriais brasileiros no comércio exterior.

De acordo com Werneck (2011), o Brasil é o país emergente com maior carga tributária, sendo que a participação desta no PIB aumentou de 24% para 36% nos últimos 20 anos. Este fato evidencia que a desoneração da folha de pagamentos, por reduzir o total de tributos cobrados sobre o setor industrial, faz parte de uma questão importante da economia brasileira. No entanto, conforme destacado por Guardado e Bolle (2011), não há uma estratégia coerente de médio prazo para o desenvolvimento da indústria nas políticas industriais recentes, as quais deveriam passar necessariamente pela remoção de entraves estruturais. Tais críticas sugerem que o grande volume de recursos destinado às políticas industriais poderia ser empregado de maneira mais eficiente: embora R\$ 20 bilhões já tenham sido renunciados da arrecadação fiscal entre 2011 e 2013 somente com a desoneração da folha de pagamentos, a participação da indústria na economia permaneceu decrescente e os resultados da balança comercial do setor seguem deficitários.

Para abordar este problema, os principais aspectos do desempenho recente da indústria brasileira que estimularam a atuação do governo por meio de políticas industriais são analisados no item 1. Na sequência, o item 2 analisa brevemente algumas das características das políticas recentemente adotadas. Para aprofundar a discussão por meio de um exemplo específico, o item 3 descreve a implementação política de desoneração da folha de pagamentos. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

1 O DESEMPENHO RECENTE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

Após duas décadas de baixo crescimento econômico, a economia brasileira recuperou taxas mais elevadas de crescimento a partir dos anos 2000, embora, após 2010, tenha encontrado novamente dificuldades para manter esta performance. O desempenho da indústria brasileira, caracterizado por apresentar taxas de crescimento abaixo da média do crescimento da economia no período, tem sido objeto de discussão entre economistas e formuladores de políticas públicas. O baixo ritmo de expansão da produção, que já é um motivo de preocupação *per se*, tem sido acompanhado por um cenário econômico desfavorável ao setor, o que tem levado a discussões sobre a redução da participação do setor na economia do país.

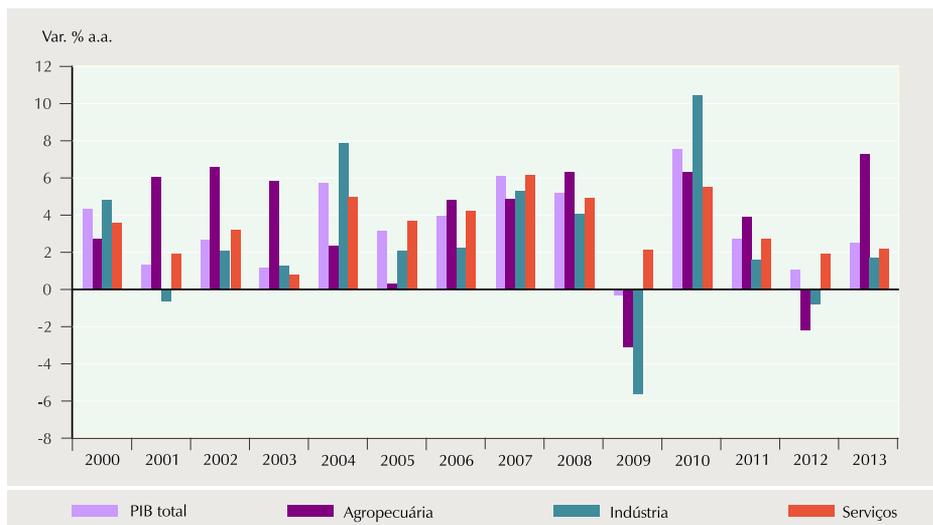
A figura 1 mostra que, entre os anos de 2000 e 2013, o setor industrial cresceu abaixo do ritmo de crescimento da economia; enquanto a economia brasileira cresceu em média 3,36% ao ano, e os setores agropecuária e serviços cresceram em média 3,71% a.a. e 3,42% a.a., respectivamente, o setor industrial, no mesmo período, teve um crescimento médio de apenas 2,60% a.a.

Rodrik (2015) analisou o comportamento da participação da indústria no emprego e no PIB de diversos grupos de países, e constatou que os países emergentes têm experimentado um processo denominado por Dasgupta e Singh (2006) de “desindustrialização precoce”. Aquele autor destaca que a industrialização contribuiu para o crescimento econômico, visto que o setor tende a apresentar elevado crescimento da produtividade no médio e longo prazos. Uma das medidas utilizadas por Rodrik (2015) é o valor adicionado da indústria como proporção do PIB total (a preços constantes ou correntes). A figura 2 mostra uma redução mais acentuada da participação da indústria a partir do início dos anos de 1990, e uma certa estabilidade desse valor a partir de 1995 até 2013, em torno de 25%. Segundo Nassif (2008), “o comportamento instável da produtividade e os níveis reduzidos de investimento, desde o início dos anos 1990, contribuíram para impedir o retorno da participação da indústria no PIB aos níveis médios anuais prevalentes na década de 1980” (p.93).

O debate sobre o desempenho da indústria brasileira e uma possível “desindustrialização” tem sido recorrente. Nassif (2008) concluiu que o setor industrial teve uma redução na participação do PIB influenciada tanto pela conjuntura macroeconômica adversa no período como pela retração da produtividade do trabalho. De 1991 a 1998, o autor avaliou que houve uma estabilidade da participação da indústria, e após 1999, a manutenção de baixas taxas de investimento. Sonaglio

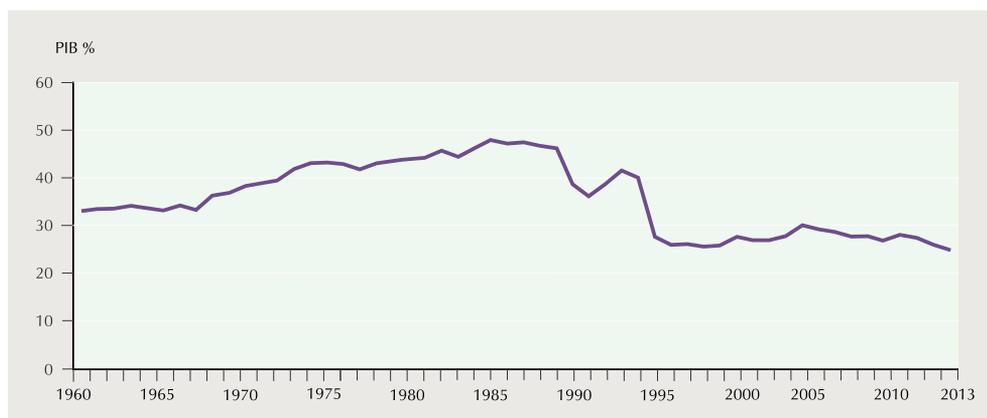
et al. (2010) analisaram o setor industrial brasileiro no período 1996-2008 e observaram que houve um aumento de 12% da participação dos bens não industriais no total das exportações brasileiras. Os autores ainda constataram que os segmentos de média-alta e média-baixa intensidade tecnológica mantiveram a mesma participação, enquanto o setor de alta intensidade tecnológica, que representava 12% do total exportado pelo país nos anos 2000/2001, correspondia a 5,8% desse total em 2008.

FIGURA 1 - PIB - VARIACÃO REAL ANUAL - 2000 A 2013



FONTE: Elaborado pelos autores a partir de dados do IPEADATA (2015)

FIGURA 2 - PARTICIPAÇÃO DO PIB DA INDÚSTRIA NO PIB TOTAL (PREÇOS BÁSICOS) - 1960 A 2013



FONTE: Elaborado pelos autores a partir de dados do IPEADATA (2015)

A esse respeito, a série de artigos apresentada no livro *O futuro da indústria brasileira, desindustrialização em debate* aborda importantes aspectos do tema. Em um dos artigos, Werneck (2011) constatou que a expansão das exportações brasileiras de produtos relacionados ao agronegócio atuou como fator relevante para o aumento da demanda por importações, uma vez que gera um aumento da renda e uma tendência à valorização da moeda nacional. Esse aumento da demanda por importações se concentrou principalmente em produtos industriais, uma vez que o setor de serviços em sua maior parte é composto por produtos não transacionáveis no comércio internacional. Este cenário aumentou o déficit no balanço comercial de diversas indústrias brasileiras e evidenciou o problema da competitividade deste setor.

Para compensar a perda de competitividade da indústria, diferentes governos brasileiros adotaram políticas específicas para o setor ao longo do tempo. Conforme Coronel, Azevedo e Campos (2014), há na literatura econômica alguns trabalhos que criticam o uso da política industrial por ter abrangência limitada, pois estas conseguem atingir apenas algumas atividades do setor; por outro lado, ainda conforme os autores, há outra corrente de pensamento que justifica o uso da política industrial como um instrumento que viabiliza o crescimento do setor em face de conjunturas econômicas adversas e, para isso, os governos utilizam, entre outros instrumentos, linhas de crédito, subsídios e isenções fiscais.

Um dos principais argumentos favoráveis à atuação de políticas para a promoção do setor industrial é a maior estabilidade que este setor possui em relação aos setores de *commodities*, por exemplo, caracterizados por alta volatilidade de preços. A discussão sobre a composição setorial surge porque, embora a especialização em *commodities* tenha a vantagem de concentrar a produção em setores nos quais o Brasil possui vantagens comparativas históricas, ela pode levar ao aumento das oscilações da renda nacional, deixando o país demasiadamente vulnerável às flutuações do mercado internacional. Conforme destacaram Berriel, Bonomo e Carvalho (2011), essa insegurança quanto à excessiva concentração na produção de *commodities* também é observada em outros países, o que justificou, por exemplo, a criação de fundos estabilizadores no Chile e na Noruega, os quais empregam os próprios recursos gerados pelo setor de *commodities* para mitigar os efeitos de cenários econômicos desfavoráveis sobre o próprio setor.

Para abordar esse problema, Berriel, Bonomo e Carvalho (2011) adaptaram um modelo de escolha entre carteiras de portfólio de investimentos para a definição da composição das atividades econômicas, avaliando os setores indústria de transformação, indústria extrativista e agropecuária entre 1978 e 2008, o que indicou que eventuais reduções na participação da indústria de transformação podem ser benéficas. No entanto, influenciou este resultado o fato de o setor industrial ter apresentado fraco desempenho no período analisado. Caso as políticas fossem efetivas para estimular o setor industrial, sua participação na composição ótima dos setores da economia brasileira aumentaria, fazendo com que o setor obtivesse maior crescimento da produtividade no médio e longo prazos.

2 ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES

Conforme destacaram Coronel, Azevedo e Campos (2014), devido às altas taxas de inflação e à elevada dívida externa, a política econômica teve como meta principal a promoção da estabilidade econômica ao longo dos anos de 1990, de modo que a política industrial permaneceu a ela subordinada. Dessa forma, tanto pela necessidade imposta pelas contas públicas quanto pela nova visão de política econômica adotada, o processo de liberalização econômica passou a ser a principal forma de atuação do governo na economia. Conforme destacou Muendler (2004), este processo modificou de maneira significativa o cenário econômico encontrado pelas firmas industriais, com o aumento da concorrência internacional, que gerou a necessidade de ganhos produtivos por parte das indústrias, e com a valorização do câmbio, que propiciou a importação de fatores de produção de maior tecnologia incorporada. Dessa forma, houve uma sinergia entre o aumento da competição e o aumento da viabilidade da importação de insumos mais produtivos, na promoção de um cenário econômico favorável ao avanço da indústria.

No entanto, o crescimento econômico relativamente baixo e a redução da participação da indústria na economia voltaram a ser fonte de preocupação para o governo no final dos anos de 1990, e no início dos anos 2000. A esse respeito, Coronel, Azevedo e Campos (2014) avaliaram que no período do governo Lula o país vivia estabilidade política e econômica e credibilidade no cenário internacional, mas também com questões econômicas a serem resolvidas, como diminuir as dívidas externa e interna, aumentar o crescimento econômico e fomentar o setor industrial. Nesse contexto, as políticas industriais voltaram a ter papel significativo no cenário econômico brasileiro: em 2004, foi implementada a PITCE; em 2008, o governo federal ampliou sua política industrial por meio da PDP; e, em 2011, a política industrial novamente foi ampliada, com o PBM.

A implementação dessas três políticas industriais e os anseios quanto à desindustrialização reacqueram o debate a respeito do tema, com destaque para o questionamento quanto à concepção das políticas industriais adotadas e suas formas de condução. Para Almeida (2011), as políticas industriais podem ser divididas em novas e velhas: as políticas industriais velhas buscam promover grandes grupos empresariais, o que teve origem nos países de industrialização tardia em que se buscava promover os setores intensivos em capital que exibem economias de escala, permitindo assim acelerar o processo de industrialização do país; seus instrumentos usualmente são a concessão de crédito subsidiado, incentivos à P&D e proteção temporária de mercado; em contraste, há o conceito de política industrial nova apresentado por Hausmann e Rodrik (2003), que envolve o auxílio do governo na descoberta e no melhor aproveitamento das vantagens comparativas do país por meio da provisão de informação e de bens públicos, o que é menos oneroso do que o incentivo fiscal direto aos setores, além de fomentar a relação entre as iniciativas pública e privada.

Ao aplicar tais conceitos às políticas industriais brasileiras, Almeida (2011) considerou que a concepção de política industrial adotada na PITCE, na PDP e no PBM não pode ser integralmente classificada em nenhum dos grupos, mas apresenta a maior parte de suas características semelhantes às políticas industriais velhas. É possível observar tais traços, por exemplo, na escolha dos grupos beneficiados pelas políticas industriais. A esse respeito, Rezende (2011) mostra evidências de que a seleção dos setores beneficiados pelo plano não parece ter levado em conta as diferenças de concentração ou de tamanho de cada setor. Além disso, o autor aponta para uma tendência do BNDES de destinar recursos aos setores mais concentrados. Para Rezende (2011), há a necessidade de se levar em conta a diferença de concentração dos setores na formulação das políticas industriais, uma vez que, quanto menos concentrado o mercado, mais apropriada é a atuação do governo. De acordo com o autor, isto ocorre porque a difusão de tecnologia em setores que apresentam maior nível de concorrência é mais rápida, como mostra o caso da introdução de um novo cultivar no solo ácido do cerrado, que foi viabilizado a muitos agricultores por meio das pesquisas da Embrapa, exemplo destacado pelo autor como um modelo para atuação pública no setor industrial. Dessa forma, a atuação das políticas industriais voltada aos setores menos concentrados permite ao governo articular empresas concorrentes de um mesmo setor na promoção do setor como um todo.

A esse respeito, Almeida (2011) apresentou como exemplos de políticas bem-sucedidas que seguem as linhas gerais das políticas industriais novas o caso da produção de salmão, no Chile, e o fundo de *venture capital* Yozma, em Israel. Neste último caso, o governo investiu US\$ 100 milhões, em 1992, a serem aplicados com fundos de *venture capital* dos EUA em empresas de base tecnológica de Israel, com o governo colocando US\$ 8 milhões para cada fundo de US\$ 20 milhões. O autor destacou que, em 2002, um investimento inicial do setor público de US\$ 100 milhões gerou um valor de mercado de US\$ 2,9 bilhões nos fundos formados em parceria com o setor privado.

O Brasil já possui instituições capazes de atuar conforme os preceitos das políticas industriais novas – como o Sebrae, a Apex, a Finep, entre outras –, o que permite uma atuação mais eficaz por parte do governo sem que seja necessária uma reforma institucional abrangente, conforme destacado por Almeida (2011). Este é um fator especialmente importante no caso brasileiro, uma vez que, de acordo com Schymura e Pinheiro (2011), o Brasil é carente de estruturas e quadros burocráticos amplos e eficientes capazes de elaborar, executar e monitorar uma política industrial mais ambiciosa nos moldes das políticas industriais velhas. Assim, por meio do melhor uso das instituições já existentes, adequadas ao conceito de políticas industriais novas, é possível contornar a necessidade de uma evolução institucional abrangente do Estado brasileiro.

De acordo com Guardado e Bolle (2011), boa parte das críticas ao PBM decorre da ausência de uma estratégia coerente de médio prazo para o desenvolvimento da indústria, o qual deveria passar necessariamente pela remoção de entraves estruturais.

Com isso, o grande volume de recursos destinado às políticas industriais poderia ser empregado de maneira mais eficaz; isto não quer dizer, no entanto, que as medidas não surtirão efeitos. Os autores destacaram como medida positiva, entre as diversas que compõem o PBM, a substituição da contribuição patronal por um imposto sobre o faturamento das empresas, política que ficou conhecida como a desoneração da folha de pagamentos. Essa política se destaca por buscar minimizar os problemas relacionados aos elevados encargos trabalhistas, e também pelo volume de recursos que o governo emprega para implementá-la. Ainda que contemple a compensação da desoneração da folha de pagamentos por meio da tributação sobre o faturamento, a estimativa é de que o programa de desoneração da folha implicará em uma renúncia fiscal em torno de R\$ 90 bilhões entre 2014 e 2017, além dos cerca de R\$ 20 bilhões já renunciados entre 2011 e 2013, ambos valores apresentados pelo relatório do programa (ABID, 2014).

3 DESONERAÇÃO PATRONAL DA FOLHA DE PAGAMENTOS

Discussões sobre modificações na estrutura de arrecadação que custeia os benefícios trabalhistas existem no Brasil desde meados dos anos de 1990, sendo o crescente grau de informalidade da economia brasileira a principal fonte de preocupação. Entre os diversos problemas relacionados ao alto nível de informalidade em uma economia, a reduzida base de arrecadação do sistema previdenciário foi considerada um dos mais preocupantes e, por isso, foi a principal motivadora do debate sobre a desoneração da folha de pagamentos no período. De acordo com Paiva e Anciliero (2009), a base de arrecadação da previdência social passava por um processo irreversível de erosão nos anos 90, e o aumento das alíquotas previdenciárias ocorrido nas décadas anteriores foi considerado o fator responsável por esta crise de formalidade. Em 1995, quando o valor da arrecadação das contribuições previdenciárias foi, pela primeira vez, insuficiente para cobrir as crescentes despesas com benefícios, a relevância política do problema aumentou. Alguns autores como, por exemplo, Neri (2003) e Bordonaro (2003), defenderam a redução dos encargos trabalhistas como forma de combater a informalidade no mercado de trabalho, alegando que a medida teria um efeito positivo sobre o emprego por tornar mais barata a contratação formal.

Essas discussões resultaram em duas emendas constitucionais, uma em 1998 e outra em 2003, as quais geraram as bases políticas que viabilizaram as mudanças efetivamente implementadas pela desoneração da folha de pagamentos. Paiva e Anciliero (2009) fizeram uma breve descrição das principais medidas públicas relacionadas ao assunto (organizadas no quadro 1), e também expõem as medidas adotadas mais recentemente, descritas no relatório do PBM (ABID, 2014).

As modificações estabelecidas pelas emendas constitucionais (EC) número 20 e número 41, respectivamente de 1998 e de 2003, lançaram as bases para a implementação das medidas de desoneração da folha de pagamentos. Ambas modificam o artigo 195, que trata da forma de financiamento da seguridade social, de forma direta ou indireta, por toda a sociedade. De acordo com a descrição

da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a EC n.º 20/1998 modifica o sistema de Previdência Social e estabelece normas de transição. Com isso, permitiu a diferenciação de alíquotas de acordo com a atividade econômica das empresas, e com a utilização intensiva de mão de obra, conforme exposto no parágrafo 9 do artigo 195 da Constituição Federal.

QUADRO 1 - MEDIDAS PÚBLICAS RELACIONADAS À DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

MEDIDA	DESCRIÇÃO
EC nº 20/1998, inclui parág. 9 no art. 195	Possibilitou que as contribuições previdenciárias patronais sobre a folha pudessem ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão de obra.
EC nº 41/2003, inclui parágrafos 12 e 13 no artigo 195	Possibilitou a substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por "contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento".
PEC nº 233/2008	Propôs a redução da contribuição patronal sobre a folha de salários de 20% para 14%, com reduções gradativas de 1 ponto percentual por ano. Foi complementada pela política industrial lançada pelo governo federal que propôs, entre outras medidas, a desoneração sobre a folha de pagamento de empresas exportadores de produtos e serviços do setor de tecnologia da informação (TI).
MP nº 540/2011	Substituiu a contribuição das empresas para a Seguridade Social, calculada com alíquota de 20% sobre a folha de salários, pela incidência de alíquota de 2,5% sobre as receitas das empresas de TI e TIC, e de 1,5% sobre as receitas das empresas de móveis e de confecções e artefatos de couro.
MP nº 563/2012	Estendeu o número de setores contemplados com as medidas. Passaram a ser 15 os setores selecionados: têxtil e confecções, couro e calçados, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aéreo, bens de capital mecânicos, hotéis, TI, TIC, <i>call center</i> e <i>design house</i> . Também promove a redução de algumas das alíquotas.
MP nº 582/2012, MP nº 601/2012, MP nº 612/2013 e MP nº 651/2014	Adicionou setores a serem contemplados com as medidas, que passaram a somar 42. A última das medidas provisórias resultou nas seguintes alíquotas sobre o faturamento para os seguintes setores: <ul style="list-style-type: none"> Alíquota de 1%: têxtil, confecções; couro e calçados; móveis; plásticos; material elétrico; autopeças; ônibus; naval; aeronáutico; bens de capital mecânico; aves, suínos e derivados; pescado; pães e massas; fármacos e medicamentos; equipamentos médicos/odontológicos; bicicletas; pneus e câmaras de ar; papel e celulose; vidros; fogões, refrigeradores e lavadoras; cerâmicas; pedras e rochas ornamentais; tintas e vernizes; construção metálica; equipamento ferroviário; ferramentas; forjados de aço; parafusos, porcas e trefilados; brinquedos; instrumentos óticos; manutenção e reparação de aviões; transporte aéreo e marítimo/fluviál; lojas de departamento/magazines e comércio varejista; Alíquota de 2%: <i>call center</i>; Tecnologia da Informação (TI) e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); suporte técnico informática; <i>design houses</i>; hotéis e transporte rodoviário coletivo; construção civil.

FONTES: Paiva e Ansiliero (2009) e ABID (2014)

Já, a EC n.º 41/2003 permitiu a substituição da contribuição patronal sobre a folha de salários pela contribuição incidente sobre a receita ou sobre o faturamento. Dessa forma, passou a haver a possibilidade de modificação na forma de custeio da Previdência Social, o que foi efetivamente implementado a partir de 2011.

É possível notar nas duas emendas constitucionais apresentadas que, desde as primeiras medidas relacionadas à desoneração da folha de pagamentos, há a preocupação com formas de compensação da perda de receita para evitar um desequilíbrio no sistema previdenciário, embora não haja discussões explícitas sobre os meios e a magnitude das compensações nas emendas constitucionais. Sem uma definição previamente estabelecida quanto à magnitude das compensações, podem-se utilizar as modificações no custeio da seguridade social como forma de implementar políticas fiscais expansionistas, já que passa a ser possível reduzir o montante arrecadado por meio da mudança dos tributos que custeiam a Previdência Social, o que representa potenciais renúncias do governo federal de parte da receita tributária, algo que de fato tem acontecido com a desoneração da folha de pagamentos.

Mais recentemente, a discussão sobre a desoneração da folha de pagamentos passou a se relacionar ao cenário econômico marcado pelos temores quanto a um eventual processo de desindustrialização, conforme discutido no item 1. A partir de 2008, a proposta de desoneração patronal da folha de pagamentos foi discutida na Câmara dos Deputados por meio do plano de emenda constitucional (PEC) n.º 233/2008, que tratou, entre outras mudanças inerentes à reforma tributária, da extinção da contribuição do salário-educação e de parte da contribuição patronal para a Previdência Social.

A partir de 2011, por meio de uma série de medidas provisórias (MP), a desoneração patronal da folha de pagamentos passou a ser implementada efetivamente. Todas as MPs apresentadas na tabela 1 compõem o PBM e possuem como principal finalidade impulsionar a competitividade da indústria brasileira, conforme o trecho extraído do relatório do PMB:

Com vistas a equacionar elementos de restrição ao desenvolvimento econômico e ampliar as condições de competitividade da indústria brasileira, é fundamental avançar na redução dos custos do trabalho e do capital. Desde o lançamento do Plano Brasil Maior, diversas medidas têm ajudado a reduzir os custos trabalhistas, a exemplo da nova sistemática que desonera a folha de pagamentos e do aumento dos beneficiários do Microempreendedor Individual (MEI). Também se tem conseguido avançar na redução do custo do capital, materializado, entre outros elementos, nos patamares de juros e tributos (ABID, 2014, p.7).

O conteúdo das medidas provisórias revela que o plano, inicialmente elaborado para um número limitado de setores, foi sendo expandido em cada uma das novas medidas provisórias e que, como o próprio relatório atesta, há espaço para a continuidade dessas ampliações. A esse respeito, Werneck (2011) criticou o número crescente de setores contemplados pela medida, por avaliar que isso demonstrava falta de planejamento. Além disso, de acordo com Araújo e Pompermayer (2012), os critérios de seleção dos setores beneficiados poderiam tornar o programa alvo de críticas.

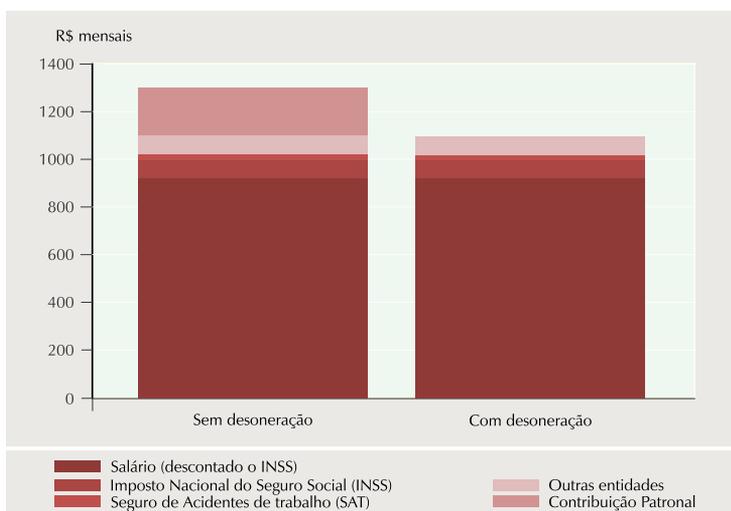
A relação entre tributação sobre o trabalho e competitividade, que fundamenta a política em questão, se dá principalmente de duas maneiras. A primeira delas está relacionada ao desestímulo que a tributação representa ao trabalho formal e à redução da produtividade do trabalho decorrente da informalidade. A respeito deste fator, Lewis (2004) realizou um estudo sobre o papel da produtividade na economia, no qual selecionou alguns países e os classificou de acordo com suas rendas *per capita*, visando mostrar a relação direta entre produtividade e crescimento econômico. Como mostra o autor, os países de alta e média renda são justamente os mais produtivos e, além disso, os poucos casos de países que ascenderam da pobreza para níveis mais elevados de renda de uma maneira sustentada foram justamente os países capazes de incentivar ganhos de produtividade contínuos. No sexto capítulo do livro, o autor abordou o caso brasileiro e apontou o alto grau de informalidade da economia como um entrave ao crescimento econômico do país, estabelecendo uma relação entre informalidade e baixa produtividade que, de acordo com o autor, está associada ao fato de as empresas maiores – aquelas que apresentam ganhos de escala – terem que arcar com encargos trabalhistas que as empresas menores com mão de obra informal não arcam. Com isso, os ganhos de produtividade deixam de ser apropriados pelas empresas, de modo que a produtividade menor das empresas com mão de obra informal é compensada pela incidência tributária heterogênea. O resultado disso é a manutenção de empresas pouco produtivas e a consequente redução da produtividade média do setor. Dessa forma, as distorções decorrentes da tributação sobre o trabalho formal caracterizam-se como um fator relevante para a baixa produtividade da indústria nacional.

O segundo motivo pelo qual a tributação excessiva sobre a mão de obra pode gerar uma redução na competitividade é que esse tipo de tributo onera somente os produtos nacionais. Esta avaliação justifica a compensação de uma eventual desoneração da folha de pagamentos por meio de tributos sobre o faturamento, ou sobre o valor adicionado, já que, dessa forma, os impostos podem deixar de ser cobrados sobre os produtos destinados às exportações. Com isso, haveria uma situação de competição mais igual entre produtos nacionais e estrangeiros no comércio internacional, sem infringir as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). A esse respeito, Araújo e Pompermayer (2012) argumentaram que a medida busca, além de incentivar a formalização e o emprego, forçar o produto importado a pagar um imposto aproximadamente equivalente ao nacional.

Exclusivamente sob a ótica dos encargos trabalhistas, a desoneração da folha de pagamentos representa uma importante redução dos tributos. Analisando-se especificamente o efeito da medida sobre os custos trabalhistas, é possível constatar uma expressiva redução no montante pago pelas firmas para a contratação formal de trabalho. A figura 3 ilustra o pagamento de impostos sobre um salário hipotético de R\$ 1.000,00, com e sem a contribuição patronal da folha de pagamentos.

No Brasil, um trabalhador que recebe R\$ 1.000,00 paga automaticamente 8% de seu salário para o INSS, o que significa que ele receberá efetivamente R\$ 920,00. Os demais tributos são cobrados do contratante, sendo eles: a “contribuição patronal sobre a folha de pagamentos” (20%), o pagamento às “outras entidades”, que envolve o pagamento aos sindicatos trabalhistas e a outras instituições (5,8%), e o seguro de acidente de trabalho (SAT, 2%).¹ Juntos, estes tributos representam um acréscimo de 27,8% sobre o custo da mão de obra, o que representa o pagamento de R\$ 1.278,00 no exemplo ilustrado. Com a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, o trabalhador em questão passa a custar R\$ 1.078,00 para a firma contratante. Ou seja, há uma redução de 71,9% no total de impostos pagos pela firma, o que representa uma redução de 15,6% nos custos totais com o trabalhador.

FIGURA 3 - TRIBUTOS COBRADOS SOBRE A CONTRATAÇÃO DE UM TRABALHADOR COM SALÁRIO DE R\$ 1.000,00



FONTE: Elaborado pelos autores com base na legislação trabalhista

Por se tratar de alterações em um imposto utilizado para financiar os benefícios trabalhistas, a desoneração da folha de pagamentos se insere na discussão das formas de financiamento da seguridade social. O financiamento da Previdência Social com recursos provenientes da cobrança de encargos trabalhistas sobre a folha de pagamentos é um arranjo tradicional, adotado no Brasil e em diversos outros países, conforme destacado por Werneck (2011). Neste arranjo, os benefícios são custeados

¹ Há diversas especificidades que podem modificar o montante de tributos pagos para a contratação formal de mão de obra. O SAT, por exemplo, pode ter sua alíquota diminuída para 1% ou aumentada para 3% de acordo com a periculosidade do trabalho em questão e com os investimentos feitos recentemente pela empresa para o treinamento e para a segurança de seus trabalhadores. Há também acréscimos no salário-base pago pela empresa de acordo com a periculosidade do trabalho, o que representa um aumento de todos os demais impostos.

por contribuições compulsórias feitas por trabalhadores e empresas em um sistema fechado, e separado do resto do orçamento, o que faz com que os benefícios recebidos pelos contribuintes sejam considerados como o retorno dos anos de contribuições realizadas por meio do trabalho.

Há, no entanto, algumas questões que podem tornar a modificação desse sistema interessante para a economia sob determinados pontos de vista. De acordo com Werneck (2011), preocupações similares às que mobilizam o governo brasileiro na questão da desoneração da folha estão presentes no debate sobre as medidas necessárias para superar a crise econômica europeia. Entre as diversas medidas propostas para o restabelecimento do crescimento econômico do continente europeu, a desoneração da folha de pagamento tem sido discutida como medida capaz de produzir efeitos similares aos que poderiam advir de uma desvalorização cambial, sendo tal proposta rotulada de “desvalorização fiscal”. No caso dos países da União Europeia, essa estratégia consistiria em passar a aplicar os impostos sobre o valor adicionado, o qual incide sobre o consumo e não sobre a renda do trabalho, o que teria a vantagem de promover o emprego formal e estimular a poupança privada. No caso brasileiro, porém, há algumas dificuldades quanto à viabilidade dessa mudança, já que os níveis de extração fiscal sobre o valor adicionado já são relativamente altos. Conforme constata Werneck (2011), os impostos sobre o valor adicionado já são da ordem de 34%, e, para que a desoneração fiscal fosse compensada pela tributação sobre o valor adicionado, esta alíquota teria que ser de 40%.

Há pouco consenso quanto à eficácia da política de desoneração da folha de pagamentos. O trabalho mais recente e relevante que se opõe à medida é o estudo *Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos* feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Destaca-se a crítica feita por Luchiezi Júnior (2011), segundo a qual outros fatores, como o crescimento econômico, a redução da taxa de juros e a ampliação do crédito, possuem maior impacto na formalidade do que a desoneração da folha de pagamentos. O autor argumentou, ainda, que a medida apenas aumentaria o lucro das empresas, sem que houvesse grandes modificações na contratação de mão de obra. Para Oliveira (2011), a noção de que o Brasil apresenta altos encargos trabalhistas advém de uma visão restritiva do trabalho, que compara os custos trabalhistas totais com o salário sem considerar os benefícios trabalhistas. Os demais artigos do trabalho divulgado pelo IPEA alegaram ainda que a medida pode deslocar a relação entre benefícios e custos da seguridade do trabalho, e que pode aumentar a regressividade dos impostos.

Outro aspecto negativo relevante da desoneração da folha de pagamentos é o possível desestímulo ao uso de capital. Isso ocorre porque, de acordo com Guardado e Bolle (2011), a modificação do regime de tributação sobre o trabalho por um regime que tributa o faturamento implica na escolha por um maior uso de mão de obra e uma menor intensidade do uso de capital, diante de um choque permanente de receita. Problema semelhante foi observado nos casos de firmas que, apesar de fazerem parte

dos setores contemplados pela desoneração, não desejaram ter sua forma de pagamento de tributos alterada. Isto ocorre nos casos em que a redução dos impostos sobre o trabalho decorrente da desoneração é inferior ao aumento da alíquota cobrada sobre o faturamento, como pode ser o caso de firmas intensivas em capital, ou que passaram por um processo de modernização recente, por exemplo. Dessa forma, a medida pode prejudicar algumas firmas e representar um desincentivo ao investimento em capital.²

Por outro lado, o estudo de Ulyssea e Reis (2006) apresentou evidências de que os custos trabalhistas, de fato, afetam a contratação de mão de obra formal, e de que suas reduções possuem efeito positivo sobre o nível de emprego. Já, Bordonaro (2003) avaliou dados de nove países latino-americanos entre 1980 e 2000 para identificar quais variáveis explicariam as variações do grau de informalidade, e constatou um efeito positivo da redução de custos trabalhistas no nível de formalização, ainda que as variações do PIB tenham maior influência. Fernandes, Gremaud e Narita (2004) utilizaram um modelo de equilíbrio geral simplificado, para simular reduções de diversos tipos de tributação (sobre capital, diferentes tipos de mão de obra, etc.), e concluíram que a transferência dos tributos sobre o trabalho para tributos sobre o consumo tem efeito positivo potencial de 6,5% sobre o produto, e de 2% sobre o emprego.

Para Guardado e Bolle (2011), a desoneração da folha de pagamentos pode proporcionar, no curto prazo, algum alívio para certos setores industriais e, o mais importante, tornar o sistema tributário brasileiro mais anticíclico. Isto porque, diante de choques temporários, a tributação sobre a receita funciona como um estabilizador automático e implica uma menor volatilidade do lucro líquido da empresa; isso permite a manutenção dos planos de investimento e dos níveis de emprego das firmas no curto prazo, quando as empresas se defrontam com choques percebidos como de pouca duração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada da relevância das políticas industriais no início dos anos 2000 apresentou resultados pouco significativos no que se refere à retomada da expansão do setor industrial, sendo o contraste entre o grande volume de recursos empregado nas políticas públicas e seus resultados pouco significativo um fenômeno que demanda investigação mais detalhada. Por isso, a presente pesquisa discutiu as principais características das políticas industriais brasileiras implementadas desde 2004 e aprofundou a discussão por meio da análise da desoneração da folha de pagamentos, política tida como uma das mais relevantes do Plano Brasil Maior. Ainda que possa ter efeitos positivos sobre o nível de formalidade e de emprego do setor industrial, e que esteja bem fundamentada em termos de teoria econômica, a exposição das

² Um exemplo desse tipo de discussão quanto à viabilidade da política de desoneração da folha de pagamentos sob a ótica da firma consta na notícia publicada pelo jornal O Estado de S. Paulo, no dia 2 de fevereiro de 2012, intitulada “Desoneração da folha eleva a carga em alguns setores”. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desoneracao-de-folha-eleva-carga-em-alguns-setores-imp-,831920>>.

principais características da desoneração da folha de pagamentos, especificamente, e das demais políticas industriais, de uma maneira geral, evidenciou que os efeitos limitados observados até o momento devem estar relacionados à ausência de sinalização de informações relevantes e da provisão de bens públicos com o intuito de identificar e explorar vantagens comparativas. Políticas deste tipo são bem menos onerosas e mais fáceis de se monitorar, promovendo uma relação mais próxima entre as iniciativas pública e privada, além do melhor uso de instituições já existentes no Brasil, como o Sebrae, a Apex e a Finep, conforme destacado por Almeida (2011).

Dessa forma, apesar de a desoneração da folha de pagamentos atenuar um relevante problema da indústria brasileira – que é a sobrecarga tributária inserida sobre as firmas industriais – seus resultados pouco expressivos até o momento podem estar relacionados à falta de atuação do governo nos moldes daquilo que Hausmann e Rodrik (2003) classificam como “políticas industriais novas”. Isso indica que o grande volume de recursos aplicado poderia promover a recuperação do desempenho do setor industrial de maneira mais eficaz se fosse empregado em conjunto com medidas alinhadas a este conceito de políticas industriais.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABID). **Relatório de acompanhamento de medidas sistêmicas, Plano Brasil Maior**. Brasília, agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Medidas%20Sist%C3%A4micas%20PBM%20-%20Rel%20de%20Acomp%20agosto%2014.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2015.
- ALMEIDA, M. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. cap.11, p.273-293.
- ARAÚJO, B. C.; POMPERMAYER, F. M. Possíveis impactos da transferência da contribuição patronal sobre a folha salarial para o faturamento em setores selecionados pelo Plano Brasil Maior. In: CAVALCANTE, L. R. M. T. (Ed.). **Radar: tecnologia produção e comércio exterior**. Brasília: IPEA, 2012. n.21, p.37-46.
- ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. **Balança comercial brasileira no vermelho em 2014**. Disponível em: <http://www.aeb.org.br/noticias/downloads/1382_AEB%20An%C3%A1lise%20da%20Balan%C3%A7a%20Comercial%20Brasileira%202014.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2015.
- BERRIEL, T.; BONOMO, M.; CARVALHO, C. V. Diversificação da economia e desindustrialização. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. cap.13, p.315-330.
- BORDONARO, N. La seguridad social y el mercado laboral em América. **Revista Seguridad Social**, México, n.240, 2003.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z.; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v.34, n.1, jan./mar. 2014.

DASGUPTA, S.; e Singh, A. **Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries**: a Kaldorian analysis. Helsinki: UNU-WIDER, 2006. (Research paper, 2006/49).

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P.; NARITA, R. T. **Estrutura tributária e formalização da economia**: simulando diferentes alternativas para o Brasil. Brasília: Esaf, 2004. (Texto para discussão, n.4).

GUARDADO, F.; BOLLE, M. B. Estabilizadores automáticos e política fiscal. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. cap.17, p.393-409.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. **Journal of Development Economics**, v.72, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ipeadata: Banco de dados do IPEA, Pesquisa por tema. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2015.

LEWIS, W. W. **The power of productivity**: wealth, poverty, and the threat to global stability. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

LUCHIEZI JR, A. Desoneração da folha de salários: desconstruindo os mitos da formalização da mão de obra e da competitividade industrial. In: RIBEIRO, J. A. C.; LUCHIEZI JR., A.; MENDONÇA, S. E. A. (Ed.). **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos**: elementos para reflexão. Brasília, 2011. p.85-107.

MUENDLER, M. A. **Trade, technology, and productivity**: a study of brazilian manufacturers, 1986-1998. University of California, San Diego and CESifo, fev, 2004.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v.28, n.1(109), p.72-96, jan./mar. 2008.

NERI, M. C. **Cobertura previdenciária**: diagnóstico e propostas. Brasília: MPS, 2003. (Coleção Previdência Social, 18).

OLIVEIRA, C. R. Encargos sociais e desoneração da folha de pagamentos: revisitando uma antiga polêmica. In: RIBEIRO, J. A. C.; LUCHIEZI JR., A.; MENDONÇA, S. E. A. (Ed.). **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos**: elementos para reflexão. Brasília, 2011. p.75-84.

PAIVA, L. H.; ANSILIERO, G. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos: uma solução à procura de problemas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.32, p.9-36, 2009.

REZENDE, L. Política industrial para inovação: uma análise das escolhas. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. cap.15, p.355-372.

RODRIK, D. Premature deindustrialization. **NBER Working Paper**, n.20935, fev. 2015.

SCHYMURA, L.; PINHEIRO, M. C. Política industrial brasileira: motivações e diretrizes. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. cap.03, p.81-94.

SONAGLIO, C. M.; ZAMBERLAN, C. O.; LIMA J.E.; CAMPOS A.C. Evidências de desindustrialização no Brasil: uma análise com dados em painel. **Economia Aplicada**, v.14, n.4, p.347-372, 2010.

ULYSSEA, G.; REIS, M. C. **Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n.1218).

WERNECK, R. L. F. Abertura, competitividade e desoneração fiscal. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. cap.16, p.373-392.