

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS E SEUS IMPACTOS SOBRE AS CONTAS DA UNIÃO

KESIA DA SILVA BRAGA

Matrícula nº 110122407

email: kesiabraga@gmail.com

ORIENTADOR(A): Prof. Denise Lobato Gentil

email: deniselg@uol.com.br

JANEIRO 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS E SEUS IMPACTOS SOBRE AS CONTAS DA UNIÃO

KESIA DA SILVA BRAGA

Matrícula nº 110122407

ORIENTADOR(A): Prof. Denise Lobato Gentil

JANEIRO 2015

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

AGRADECIMENTOS

Agradeço principalmente à Fatima Rodrigues, minha mãe, por todo o apoio, amor, força e compreensão durante os vários períodos difíceis que passei durante a graduação e que nunca foram capazes de fazê-la duvidar ou desistir;

À Kenia Braga, minha irmã, que acredita em mim e sempre esteve ao meu lado, sendo um dos meus mais fortes motivos para melhorar cada vez mais;

Ao meu pai Raimundo Braga, que hoje estaria muito feliz por todas as minhas conquistas e sempre será um dos meus maiores exemplos de vida;

Ao Daniel Viana, meu companheiro, por toda a ajuda e compreensão;

Aos meus amigos da UFRJ, que compartilharam comigo as alegrias e as dificuldades da graduação;

À minha família e amigos, que de diversas maneiras tornaram este momento possível;

E aos vários professores que passaram pela minha vida e fizeram por mim muito mais do que lecionar disciplinas; ao Professor Darcy de Oliveira, que desde o ensino médio me apoiou e acreditou em mim; ao Professor Ronald, que além de professor foi um amigo e um ouvinte durante os momentos de dúvidas e ansiedade do vestibular; e aos que foram essenciais na minha formação como economista: a professora Denise Lobato, minha orientadora, por ter me ajudado incontáveis vezes e por ser um exemplo profissional, de força e de amizade; e ao Professor Nelson Barbosa, a quem eu agradeço pela ajuda e paciência durante este ano difícil e pela oportunidade de ser sua aluna.

RESUMO

Este trabalho analisa os determinantes da adoção da política de desonerações no âmbito do Plano Brasil Maior e aponta alguns efeitos esperados especificamente da política de desoneração da folha de salários. Com base em uma revisão da literatura existente, também é apresentada uma análise do debate teórico da política fiscal em um contexto de desaceleração econômica. No campo empírico, são analisados os reflexos da desoneração da folha sobre as contas públicas da União e da Seguridade Social, considerando que as contribuições sociais dos empregadores, incidentes sobre a folha, constituem uma importante fonte de arrecadação. Concluiu-se que a renúncia, apesar de ter sido estendida a muitos setores econômicos, não provocou uma barreira fiscal à atuação do governo na recuperação do crescimento após a recessão econômica mundial. A política de desoneração tem efeito positivo sobre a ampliação da demanda agregada e, somada à expansão da massa salarial e das transferências de renda nos anos 2000, contribuiu para a manutenção dos resultados da receita e da Seguridade Social do Brasil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I – ECONOMIA BRASILEIRA E CRISE ECONÔMICA.....	8
I.1 Contexto pré-crise econômica mundial	8
I.2 Efeitos pós-crise sobre as principais variáveis macroeconômicas no Brasil	8
I.3 Contas públicas e ativismo fiscal para a superação da crise	14
CAPÍTULO II – DESVALORIZAÇÃO FISCAL	16
II.1 Política de Desvalorização Fiscal – Definições e Mecanismos.....	16
II.2 Debate sobre o Papel da Política Fiscal em um contexto de Desaceleração Econômica	19
CAPÍTULO III – PLANO BRASIL MAIOR E IMPACTO NAS CONTAS PÚBLICAS	22
III.1 Plano Brasil Maior: Metas e Resultados	22
III.2 Contas Públicas e Resultados Fiscais.....	27
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35

INTRODUÇÃO

A economia mundial não se recuperou após a crise que se iniciou nos EUA em 2007, e os países permanecem utilizando estratégias de combate à recessão e estímulo ao crescimento ainda em 2014. No Brasil não foi diferente, embora aqui tenham sido aplicadas, simultaneamente, políticas de corte ortodoxo e heterodoxo com diferentes ênfases, variando de acordo com o período estudado, conforme será demonstrado posteriormente. O período conturbado de crise foi catalisador de um processo de retomada da intervenção do Estado, abandonado desde os anos 1980, quando uma fase de intenso liberalismo tomou conta da América Latina e do Brasil. Os bancos públicos foram utilizados para induzir o consumo das famílias com bens duráveis e para ativar o investimento das empresas privadas e públicas. A política monetária, mesmo praticada em bases ortodoxas, arrefeceu sua rigidez, tornando o regime de metas de inflação mais flexível. A política fiscal foi amplamente utilizada para ampliar os gastos sociais com transferências de renda às famílias e com transferências da União para estados e municípios realizarem investimentos em áreas estratégicas. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado a partir de 2007, iniciou um amplo processo de recuperação e ampliação da infraestrutura produtiva do país, principalmente nas áreas de energia e transporte. Trata-se, sem dúvida, de uma experiência diferenciada na história econômica recente do país, uma vez que políticas de crescimento econômico foram associadas a políticas sociais de combate à pobreza e à desigualdade de renda.

O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento da economia brasileira no período imediatamente anterior e no período posterior à crise mundial, quando suas repercussões atingiram mais gravemente o Brasil, levando o governo a intensificar o uso de políticas de estímulo ao crescimento e de enfrentamento da pobreza. Do lado da política fiscal anticíclica, que é o foco da análise, além da expansão dos gastos com consumo e investimento do governo, uma das medidas mais relevantes foi a adoção de uma forte desoneração tributária, alcançando vários tributos e setores da economia, para promover a recuperação em um cenário de declínio da indústria, forte apreciação cambial e desaceleração do crescimento.

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo abordará a economia brasileira como um todo, com destaque para as principais condições que levaram a adoção, em 2011, das medidas de desoneração da folha de pagamentos, procurando elucidar como se deu a busca pela redução do custo das empresas com o fim de mitigar os efeitos negativos da forte apreciação cambial. O segundo capítulo

procura explicar a política europeia chamada de “Desvalorização Fiscal”, que se assemelha à política de substituição da contribuição social dos empregadores sobre a folha de pagamentos pela tributação, em menor proporção, sobre o faturamento das empresas. O objetivo é compará-la com aquela implantada no Brasil. O terceiro capítulo busca fazer uma análise empírica dos efeitos da política de desoneração tributária, e, assim, expõe, através de gráficos e tabelas, construídos a partir de dados disponibilizados pela Receita Federal do Brasil e pela Previdência Social, os resultados nas contas públicas desde o ano da implantação do Plano Brasil Maior. Este último capítulo, utilizando-se da literatura recente de avaliação do referido plano, procura demonstrar mais especificamente o impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre a arrecadação tributária, como forma de apontar os efeitos favoráveis da política fiscal anticíclica nas contas do governo federal, estes, por seu turno, como resultado de impactos positivos sobre a demanda agregada e o crescimento da economia. Por fim, a conclusão encerra o trabalho destacando principalmente o papel do multiplicador keynesiano e do cenário atual de transferências de renda e redução do desemprego, variáveis que tiveram grande importância sobre a manutenção da arrecadação.

CAPÍTULO I – ECONOMIA BRASILEIRA E CRISE ECONÔMICA

1.1 Contexto pré-crise econômica mundial

O período que se inicia em 2003 e estende-se os dias atuais, e é marcado pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), pode, em parte, explicar a postura do país frente a crise, o que se reflete nas políticas econômicas que foram realizadas após a crise mundial com o objetivo de minimizar os efeitos recessivos que as economias experimentaram após 2008.

Segundo Barbosa (2013), o governo do PT pode ser dividido em 3 principais fases: o período entre 2003 e 2005 foi marcado por forte ajuste fiscal, seguindo a justificativa comum ao pensamento liberal-ortodoxo herdado do período anterior de que a adoção de políticas contracionistas seriam necessárias para a estabilização da economia; o período entre 2006 a 2008, de aceleração do crescimento com uma forte intervenção estatal na economia; e o período pós 2008 de resposta à crise internacional.

O ano de 2003 iniciou o primeiro período de forma conturbada, onde o risco país e o câmbio respondem negativamente aos resultados da eleição. A grande fuga de capitais do país e a forte desvalorização do câmbio impactaram ainda nas expectativas inflacionárias dos agentes, gerando forte pressão sobre os preços da economia. Ainda que os problemas da economia neste momento envolvessem basicamente um ataque especulativo frente às mudanças que poderiam ocorrer com a eleição de um novo presidente do partido de oposição, optou-se por medidas contracionistas, com contenção de gastos e aumento do superávit primário, supostamente utilizadas para dar credibilidade ao governo e interromper a trajetória de aumento da dívida líquida pública¹, e elevação da Selic como forma de controle do nível dos preços, no âmbito do regime de metas de inflação.

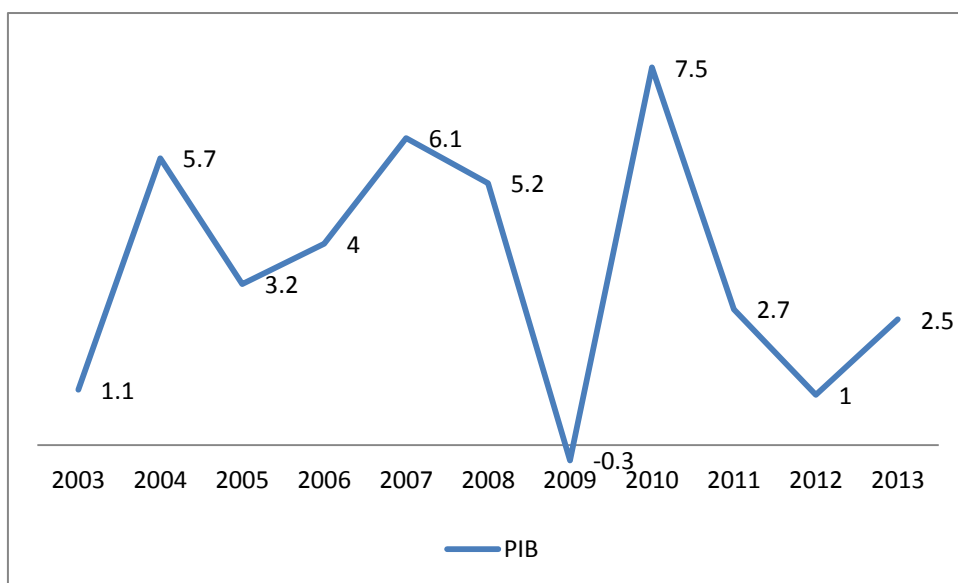
O aumento da Selic permitiu que a inflação fosse combatida não através da contenção da demanda, como é o objetivo proposto pelo regime de metas de inflação, mas sim pelo componente cambial da inflação brasileira². A Selic mais elevada provoca a apreciação do câmbio, por meio da entrada de capitais externos atraídos pelo aumento da rentabilidade dos juros dos títulos públicos. A queda da inflação, por sua vez, é, em grande parte, resultante do impacto da valorização do câmbio sobre os preços dos importados e sobre o preço dos

¹ A dívida líquida do setor público havia chegado ao patamar de 60% do PIB em 2002. (Barbosa, 2013)

² A inflação no Brasil dependeria, de maneira geral, de fatores associados aos custos: câmbio nominal, preços dos bens importáveis e exportáveis em dólar, dos preços monitorados e do crescimento do salário mínimo. (Serrano e Summa, Política Macroeconômica dos anos 2000, 2011)

componentes, partes e peças importadas que compõem produtos nacionais. Em fins de 2003 o país já observava uma melhora nas expectativas inflacionárias e redução no risco-país, porém, o PIB, em função da política ortodoxa restritiva, apresentou fraco crescimento, como pode ser observado no gráfico 1.1

Gráfico 1.1: Variação percentual real do PIB



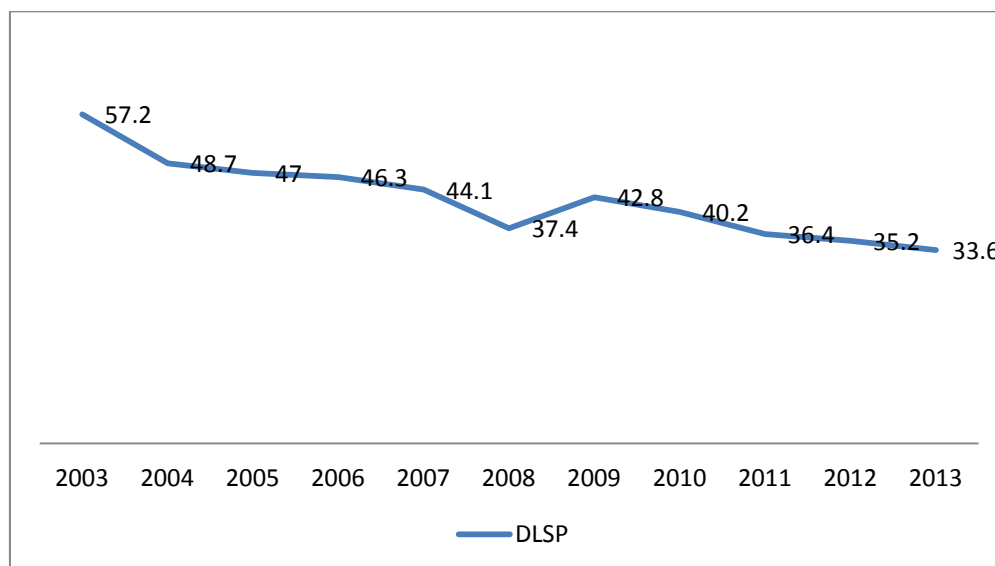
Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

A partir de 2004, e até 2008, a conjuntura internacional favoreceu o crescimento. O aumento da demanda chinesa por *commodities* gerou um impacto positivo sobre as exportações brasileiras, permitindo a melhora da balança comercial do país. A isto somou-se o aumento do consumo e do investimentos domésticos, além da redução da dívida líquida do setor público, em função da queda significativa da dívida externa e da dívida interna denominada em dólar. A queda na taxa de juros, dentro da lógica do regime de metas de inflação, tornou-se possível quando a inflação passou de 12,5% para 9,5% constrangida, no entanto, pela apreciação do câmbio. Em 2005 os agentes voltam a temer o aumento da inflação, causada, em grande parte, pela percepção dominante, difundida pelo Banco Central e pelos porta-vozes do mercado financeiro, de que o hiato do produto PIB havia crescido “mais do que deveria”³. Frente a esse contexto, foi posto em prática novamente o receituário contracionista-ortodoxo: aumentar a Selic e a meta para o superávit primário (Barbosa, 2013).

³ Acreditava-se, com base em uma função de reação do Banco Central, que o PIB só deveria crescer até determinado ponto, pois caso chegasse muito próximo do PIB potencial, este definido como um percentual em

A apreciação cambial foi o fator fundamental que permitiu a queda da inflação nos anos 2000, como mencionado anteriormente, ainda que após 2003 os preços das *commodities* no comércio internacional tenham aumentado (Serrano e Summa, 2011). Apesar da justificativa para a adoção de medidas contracionistas como o aumento da Selic ser a pressão de alta sobre os preços por excesso de demanda, a inflação no período cede enquanto ocorre a atração de capitais externos, que provocam a valorização do cambio e com isso reduzem o componente de custo do cambio na inflação brasileira. O cenário de apreciação cambial não provocou perda de competitividade das exportações, o saldo comercial quase dobrou no período e as reservas internacionais aumentaram, além de uma melhora substancial que ocorreu nas contas públicas a partir de 2004, como pode ser visto no gráfico 1.2.

Gráfico 1.2: Dívida líquida do setor público em % PIB



Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

A partir de 2006 inicia-se o segundo período do governo Lula, marcado pela aceleração do crescimento. Para isso, ambas as políticas, monetária e fiscal, são expansionistas, com aumento do investimento público e retomada do planejamento no longo prazo. Buscando solucionar “gargalos” de infraestrutura foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e para impulsionar o crescimento via demanda agregada aprofundaram-se programas de transferência de renda, como a expansão do Bolsa Família e políticas de aumento real do salário mínimo e valorização do funcionalismo público. (Barbosa, 2013). A resposta foi positiva, levando ao aumento na Formação Bruta de Capital

torno de 3% a 3,7%, haveria inflação por excesso de demanda, que seria combatido com aumento dos juros. Isto não se comprovou em 2005, quando o crescimento cai drasticamente (Serrano e Summa, 2011).

Fixo, no PIB e nas receitas do governo. Houve ainda neste período um esforço para o acúmulo de reservas internacionais, que posteriormente foram essenciais para enfrentar a crise de 2008.

É importante, por fim, destacar que nos anos de 2007 e 2008, em função da valorização cambial (adotada por longo período) e da baixa produtividade média da indústria nacional, a política de desoneração da folha salarial foi cogitada como uma maneira de reduzir o custo das empresas brasileiras expostas à forte concorrência internacional, entretanto, só seria colocada em prática mais à frente, em 2011, no “Plano Brasil Maior” do governo Dilma.

Em 2007, a crise econômica internacional provoca um cenário de incerteza na economia mundial. No Brasil, a crise se instaura no último trimestre do ano de 2008, após a quebra do banco americano Lehman Brothers, através de dois principais canais de transmissão: o primeiro sobre as contas externas, via queda nos preços das *commodities* e na quantidade exportada devido a desaceleração mundial; e via conta financeira do país, que com a contração de liquidez internacional leva a fuga de capitais; o segundo canal seria o sistema financeiro, provocando redução da demanda agregada através da contração do crédito e da preferência pela liquidez. O quadro de crise mundial agravou-se, portanto, quando ocorreu a redução no ritmo do comércio internacional, a fuga de capitais do país, a diminuição do crédito e a depreciação do real. O resultado foi uma acentuada queda no investimento e no PIB (Gentil e Araújo, 2011).

Diante desse cenário, o governo atua, ainda que com certo retardo, de maneira expansionista no início de 2009, com políticas anticíclicas de viés keynesiano como medidas para a recuperação da liquidez, reforços ao setor bancário que evitaram a aversão ao risco que leva à contração do crédito bancário e contração da demanda, medidas cambiais para conter fortes desvalorizações do câmbio e ainda medidas de estímulos fiscais. Especificamente, houve redução da taxa Selic⁴, flexibilização nas regras do compulsório, depósitos e do crédito via bancos públicos para enfrentar o problema da escassez de liquidez, manutenção dos investimentos públicos e desonerações tributárias⁵, medidas que levaram, ainda na metade de 2009, à recuperação dos indicadores, chegando a um crescimento de 7,5% em 2010. (Gentil e Araújo, 2011)

⁴ A taxa Selic passou de 13,75% a.a. em 2008 para no fim de 2009 chegar a 8,75% a.a.

⁵ As principais desonerações foram de redução do IPI, da tributação sobre o investimento e também sobre o IRPF.

Sendo assim, pode-se observar que a condução da economia do país durante a crise econômica foi caracterizada por forte intervenção do estado, como já vinha ocorrendo nos anos anteriores. Isso se refletiu nas políticas anti-cíclicas adotadas, de forma que as desonerações tributárias adotadas no período seguem como uma política fundamental na recuperação da atividade econômica afetada pela crise, via efeito multiplicador keynesiano da renda⁶.

1.2 Efeitos pós-crise sobre as principais variáveis macroeconômicas no Brasil

A dualidade dos resultados das medidas de recuperação envolve o crescimento da economia e a entrada de capitais externos, que com o bom desempenho do país frente à crise garantiu a atração de capitais. Com isso, o ano de 2010 destacou-se positivamente por diversos fatores. A Formação Bruta de Capital Fixo do governo alcançou seu maior valor considerando as duas últimas décadas. Destacam-se ainda: a importância do investimento estatal para o dinamismo da economia no período; o crédito ao investimento privado através do BNDES, que alcançou um recorde R\$168,4 ante R\$137,4 bilhões em 2009⁷; e o crescimento da renda dos mais pobres que se traduziu em uma dinâmica interna impulsionada pela demanda de bens e serviços das famílias. Estas são as variáveis cruciais para entender o crescimento expressivo ocorrido no período (Correa, Santos e Niemeyer, 2013).

Em fins de 2010, a elevação de preços das *commodities* no mercado internacional se destaca como principal motivo para a inflação ter ultrapassado o centro da meta (4,5%) e a reação do Banco Central envolve o retorno do aumento dos juros, de acordo com a regra de Taylor.. Desta forma, a política monetária utilizada foi restritiva, com aumento da SELIC, elevação do depósito compulsório dos bancos, destacando-se ainda o papel do contingenciamento fiscal, que resultou em redução de gastos com investimento e custeio do funcionalismo do período. Foram as chamadas medidas macroprudenciais (Serrano e Summa, 2012).

Na transição para o ano de 2011 e início do governo Dilma, ocorre uma mudança de cenário na economia. A redução da taxa de crescimento do PIB foi muito rápida a partir do início de 2011, que segundo Serrano e Summa (2012) pode ser explicada, em parte, pela desaceleração do crescimento mundial, principalmente dos países desenvolvidos, que

⁶ Com uma desoneração tributária, o governo arrecada menos impostos; há um aumento na renda disponível dos agentes, aumentando a renda quanto maior foi a propensão marginal a consumir. (Froyen, 1999).

⁷ Avaliação presente no relatório de desempenho anual do BNDES de 2010.

impactou no comércio internacional, mas também pela opção de política macroeconômica doméstica. O crescimento da produção industrial caiu e como consequência dessa desaceleração do nível de atividade, a criação de novos empregos formais também reduziram seu ritmo de crescimento (Serrano e Summa, 2012).

Esta desaceleração da economia internacional provocou, apesar da desvalorização do cambio nominal em 2011 atribuída à saída brusca de capitais após a crise do euro, redução nas exportações. Iniciava-se, a partir de então, uma fase de deterioração dos saldos em conta corrente que dura até o momento presente. Desta forma, atribui-se como principais motivos para a desaceleração da economia após 2010 este cenário internacional menos favorável, combinado com o desacerto da política interna, caracterizada pelo aperto fiscal e monetário (Serrano e Summa, 2012). Além disso, como destacam Correa, Hamilton e Niemeyer (2013) este movimento intensificou os problemas da indústria nacional.

Com essa resposta negativa da economia às políticas fortemente ortodoxas implantadas no campo monetário e fiscal apontadas acima, o cenário no ano de 2012 foi de queda no crescimento (Gráfico 1), investimento estagnado e maiores níveis inflação. Desta forma o estímulo à economia e à aceleração do crescimento volta a ser o foco principal do ano seguinte, evidenciadas pela redução da SELIC⁸ e pelas políticas fiscais expansionistas, como o aumento do salário mínimo, o maior investimento em habitação e com subsídios ao programa Minha Casa Minha Vida (Barbosa, 2013).

O governo busca, desde 2011, estimular o aumento do investimento por intermédio da redução nos custos e aumento das margens de lucro das indústrias, e para isso adotou a política fiscal de desoneração da folha salarial e do imposto sobre as importações. No entanto, para Serrano e Summa, não há expectativa de que esta política provoque impacto positivo sobre o emprego ou sobre o investimento, pois as variáveis custo e lucro não têm influência isolada nas decisões de investimento das empresas sem que haja uma expectativa de melhora pelo lado da demanda. Ou seja, com estas políticas não se espera um impacto sobre a contratação de mão de obra das empresas ou sobre o aumento no investimento das mesmas (Serrano e Summa, 2012).

Segundo Correa, Santos e Niemeyer (2013) há uma piora no perfil do comércio e da indústria que é atribuída ao aumento das exportações de *commodities* no período de expansão da demanda externa por estes produtos básicos e da dominação da China no mercado de

⁸ A taxa Selic chega a 7,25% em 2012, indo para um patamar mais próximo das taxas de juros praticadas no resto do mundo.

manufaturados, que vem provocando efeitos negativos para a indústria do país. Soma-se a isto não apenas a apreciação cambial que se acentuou em 2010, em função do aumento das exportações e entrada de capitais no país, mas também a ausência de uma política eficaz de estímulo à inovação e à geração e incorporação de novas tecnologias. Não se incorporou ao conjunto de políticas do governo (mais concentrada nos parâmetros macroeconômicos de curto prazo), uma política industrial capaz de transformar a estrutura econômica do país, superar os gargalos das cadeias produtivas da indústria, e, por fim, reduzir os custos das empresas, tornando-as mais competitivas em relação aos manufaturados asiáticos. A análise de Serrano e Summa (2012) destaca ainda como principal determinante da piora do crescimento industrial a partir de 2011 a redução do crescimento do investimento privado e estatal, enquanto principal componente da demanda agregada.

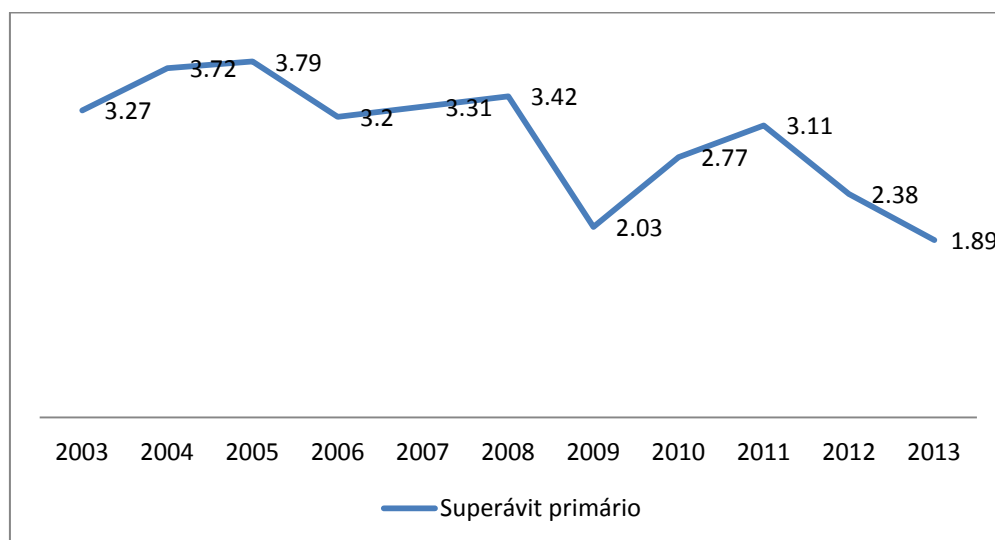
1.3 Contas públicas e ativismo fiscal para a superação da crise

A participação do setor público, através de investimentos em infraestrutura e no crédito ao investimento privado, na recuperação pós-crise de 2008 foi essencial no caso do Brasil. Notadamente, a partir de 2006, iniciou-se um período de transferência de renda para a classe mais pobre e de valorização do salário real, possibilitando o fortalecimento do Consumo, que foi decisivo para a superação da crise no Brasil. Essa demanda interna em expansão, combinada com o aumento do investimento privado em resposta ao aumento da demanda agregada, permitiu que se consolidasse o aumento na formação bruta de capital fixo, com destaque para os investimentos públicos em infraestrutura através das empresas estatais que foram viabilizados pelos bancos públicos (Correa, Santos e Niemeyer, 2013).

Ainda que tenha ocorrido uma expansão dos gastos públicos até o governo Dilma, de acordo com Gentil e Araújo (2014), o cenário da dívida pública é positivo, visto que a Dívida Líquida do setor público apresenta queda acentuada desde 2004⁹ e este seria o principal parâmetro de avaliação das contas públicas (Gráfico 1.3).

⁹Após 2007 houve redução das metas de superávit primário com o objetivo de permitir uma recuperação do investimento do governo e estatais, mas já no ano de 2008 observa-se que o superávit volta a crescer através da recuperação econômica e arrecadação de impostos. No ano de 2009 há um aumento da dívida líquida com relação ao ano de 2008, porém destaca-se o fato de que ainda é menor que nos anos de 2003 a 2007. (Serrano e Summa, 2011)

Gráfico 1.3: Superávit primário em % PIB



Fonte: Relatório Focus Banco Central. Elaboração própria.

Essa queda foi atribuída principalmente ao crescimento do PIB apresentado entre 2003 e 2010 e à manutenção de superávits primários elevados em todo o período. Além disso, a trajetória de depreciação do câmbio atuou de maneira favorável sobre a dívida líquida do setor público, ao elevar o valor, em reais, das reservas internacionais (Gentil e Araújo, 2014).

Ao longo deste capítulo, foi analisada a atuação do Brasil antes da crise mundial e depois de seus efeitos sobre a economia do país. Foi observado, através da análise de diversos autores, que a atuação do governo para induzir a recuperação ocorreu de maneira expansionista, seja por investimentos públicos e redução de tributos ou na recuperação da liquidez, caracterizando políticas fiscais e monetárias expansionistas. O próximo capítulo analisará a política de Desvalorização Fiscal europeia e a atuação da política fiscal, importante para a compreensão das desonerações da folha salarial ocorridas no Brasil ainda em função da desaceleração da economia mundial como efeito da recessão de 2008.

CAPÍTULO II – DESVALORIZAÇÃO FISCAL

A crise econômica mundial acrescentou novos argumentos às discussões sobre o papel do estado na economia. Esse momento de grave recessão pôs em dúvida o papel central da política monetária – que quando usada isoladamente, isto é, sem complementariedade com as demais políticas de governo – poderia exercer na promoção do crescimento, da produção e do emprego e no controle dos preços, trazendo para o debate a política fiscal como instrumento fundamental para a recuperação das principais variáveis atingidas pela crise.

As primeiras decisões tomadas pelas autoridades monetárias dos principais países desenvolvidos buscaram a redução dos juros como principal instrumento para estimular a demanda agregada, combinada com ajustes fiscais para manter a confiança dos agentes na solvência do governo. Ainda em 2008 foi preciso ser revisto o papel da política fiscal, particularmente dos gastos públicos, a sua importância como componente da demanda agregada em momentos de baixos níveis de dispêndio das famílias e das empresas e de forte redução do crescimento. Foi sobretudo relevante avaliar os períodos em que a demanda não reage a estímulos monetários, trazendo a análise keynesiana das recessões de volta ao debate econômico.

A Europa buscou políticas fiscais de desoneração de tributos como forma de atuar sobre a oferta e recuperar o dinamismo da economia, assim como o Brasil. A política de Desvalorização Fiscal se insere neste contexto, para alcançar aumento da competitividade, estimular a produção e melhorar o nível de emprego, através da redução do custo do trabalho com a desoneração da folha salarial.

O presente capítulo analisa os principais aspectos desta política e insere o debate teórico acerca da Desvalorização Fiscal, buscando responder se a ótica pela qual a desoneração de tributos foi concebida traria os efeitos esperados e, principalmente, faz uma comparação com a política de desonerações praticadas no Brasil após a crise, durante os governos Lula e Dilma.

II.1 Política de Desvalorização Fiscal – Definições e Mecanismos

A Política de enfrentamento da crise, baseada em desonerações fiscais como estímulo à retomada da atividade econômica reflete uma postura que vários países já vinham adotando mesmo antes da recessão que ocorreu a partir de 2008, e que ficou conhecida como

“Desvalorização Fiscal”. A ideia por trás da desvalorização fiscal, segundo Mooij e Keen (2012), é a de que uma combinação de mudanças de determinados tributos pode simular os efeitos de uma desvalorização cambial, como notara Keynes em 1931 (*Mitigation by Tariff in: Essays in Persuasion*). Desta forma, uma tarifa mais elevada de importação em conjunto com subsídios às exportações produz o mesmo efeito da desvalorização cambial, em que os importados ficam mais caros e os exportados mais baratos, aumentando a competitividade da indústria doméstica externamente.

No caso europeu, a política de desvalorização fiscal foi iniciada a partir de 2012 na França, mas já havia sido utilizada antes mesmo da crise, em 2006, na Alemanha (Fahri, Gopinath e Itskhoki, 2013). A desvalorização não precisa necessariamente utilizar-se da combinação dos tributos de importação e exportação, e no caso da União Europeia, onde os acordos de livre comércio impedem que sejam usados tais mecanismos, optou-se pela redução dos tributos sobre o trabalho e aumento do imposto sobre o valor adicionado para atuar sobre variáveis como competitividade, informalidade e desemprego, principais problemas dos países da Europa atualmente.

Dos efeitos esperados para a redução na contribuição social, o principal é a redução dos custos do trabalho, que segundo Mooij e Keen (2012) pode ser atrativo para impulsionar a produção e relaxar rigidezes do mercado de trabalho. A explicação é que o tributo é repassado para os preços, e sua redução provoca queda no preço dos produtos exportáveis e nos preços da produção doméstica vendida internamente quanto maior for a elasticidade da demanda por trabalho, enquanto o preço das importações não se altera.

O imposto sobre o valor adicionado, por sua vez, supostamente teria impacto sobre as decisões de consumo dos agentes. Com um aumento permanente do imposto sobre o valor adicionado, previamente declarado pelo governo, os agentes podem decidir aumentar seu consumo presente, antecipando-se ao aumento de preços. Se este imposto for anunciado como temporário, pode fazer com que os agentes adiem seu consumo e a melhora na balança comercial pode ser reforçada através da redução das importações. Este impacto não compensa os efeitos da mudança nos tributos sobre a contribuição social dos empregadores no mercado interno e desde que o aumento neste imposto seja aplicado para importações e preços dos produtos domésticos combinado com a redução na contribuição social, isto resulta em uma oneração das importações. Dessa forma, assim como ocorre com a desvalorização cambial, as importações são oneradas e as exportações são subsidiadas pela mudança tributária, com o impacto positivo sobre a balança comercial (Mooij e Keen, 2012).

Entre 2009 e 2011, o Imposto sobre o valor adicionado em bens e serviços (IVA) se tornou um instrumento para a melhora no quadro fiscal da Europa, onde 13 dos 27 membros da União Europeia aumentaram este imposto. O IVA é um imposto dedutível, ou seja, os produtores não precisam necessariamente pagar ao governo o montante total do imposto arrecadado com os consumidores, podendo assim deduzir os seus gastos com consumo intermediário ou capital fixo (FMI, 2014).

Para Werneck (2012), o resultado desejado com a utilização do IVA tem relação com a decisão dos agentes sobre o consumo, pois como é cobrado integralmente dos consumidores finais, uma mudança neste imposto poderia alterar os níveis de emprego formal e a poupança privada da economia através da substituição intertemporal do consumo. Como as decisões da União Europeia são guiadas, muito frequentemente, por argumentos conservadores, o aumento da poupança teria fundamental importância num quadro de altas taxas de desemprego, mercado de trabalho altamente informal e balança comercial desfavorável, com exportações pouco competitivas. Para Lewis, os benefícios da utilização do IVA, segundo esta visão, seriam: a neutralidade, que significa que como o IVA recai sobre o consumo; a vantagem de não provocar distorções nas decisões dos agentes de investimento e emprego; a maior facilidade de arrecadação, já que sua incidência é mais clara, principalmente nas empresas do setor formal; e competitividade, pois incide sobre consumo doméstico e importações, mas preserva as exportações (Lewis, 2003).

A redução da contribuição social sobre a folha busca, segundo os idealizadores dessa política, a redução dos custos de mão de obra para impactar positivamente o mercado de trabalho e a competitividade das empresas exportadoras, principalmente sobre aquelas mais intensivas em trabalho. Autores como Lewis acreditam que, como as contribuições sobre a folha salarial são cobradas dos empregadores, sua redução pode afetar as decisões de oferta e de demanda do mercado de trabalho. Isto se daria porque as firmas procuram compensar o maior custo do trabalho através dos salários, reduzindo-os. Da mesma forma, uma redução neste imposto poderia fazer com que a demanda por trabalho aumentasse, assim como as empresas poderiam oferecer um salário maior no mercado, levando a utilização de mais trabalho na produção em detrimento do capital (Lewis, 2003).

Deve-se ressaltar, entretanto, que, embora a União Europeia tenha desonerado a folha de salários com o objetivo de estimular o investimento e o aumento da demanda por mão de obra nos setores mais intensivos em trabalho, esta redução de custos pode não significar expansão do produto, mas apenas elevação das margens de lucro dos empresários. O aumento da margem de lucro, por seu turno, pode não provocar o efeito esperado simplesmente porque,

em períodos recessivos, como enfatizado por Keynes em sua Teoria Geral (1936), os agentes não se sentem estimulados a realizar novos investimentos e nem a contratar mais mão de obra, pois as expectativas com relação a demanda efetiva são pessimistas. Sendo assim, ao desonerar e reduzir o custo do trabalho, a política tributária pode não ter sucesso na recuperação do PIB e do emprego, variáveis mais sensíveis à magnitude esperada do gasto, isto é, a fatores do lado da demanda.

II.2 Debate sobre o Papel da Política Fiscal em um contexto de Desaceleração Econômica

Como visto, a crise econômica internacional realçou o papel da política fiscal com um instrumento importante na recuperação da economia, isto é, como uma estratégia relevante em períodos recessivos. Os argumentos de baixa efetividade da política fiscal puderam ser revistos assim que se reconheceu que a crise seria duradoura, já que desta forma seria possível ter o tempo necessário para que as medidas maturassem. Assim, o consenso do *mainstream* da superioridade da política monetária é questionado quando após diversas tentativas de estímulo monetário expansionista, o produto e o emprego não reagiram positivamente, levando à intervenção do governo (Lopreato, 2014)

A política de Desvalorização Fiscal se insere num contexto de recuperação do papel do estado interventor nos países atingidos pela crise. O Federal Reserve dos Estados Unidos e o Banco Central Europeu a partir de 2007 utilizam políticas de redução da taxa de juros e da taxa de redesconto como forma de solucionar os problemas de liquidez do país, e mesmo com taxas de juros próximas de zero não conseguiram resultados expressivos sobre o crescimento, semelhante ao fenômeno de “armadilha da liquidez” teorizado por Keynes. (Fahri, 2012).

O debate teórico envolvendo as políticas de combate à crise foi importante para determinar os rumos que os planos de recuperação econômica tomariam. Ainda que a política fiscal tenha tido um papel de destaque neste momento e reascendido as discussões sobre sua eficácia em momentos recessivos, ainda é “senso comum” que a austeridade fiscal é o principal meio de recuperar o crescimento. Alguns economistas acreditam que manter as contas fiscais ajustadas e preocupar-se com o endividamento que pode acompanhar as políticas fiscais expansionistas em uma crise econômica é mais importante, sendo papel da política monetária, e da oferta, a retomada do crescimento.

Segundo Lopreato (2014) alguns autores que se opõem a este argumento, como Gauti Eggertsson (2010), destacam que as baixas taxas de juros, praticadas pelos países em decorrência da política monetária, podem levar a aumento de poupança no lugar de crescimento do produto. A recomendação destes autores é de que as medidas necessárias para a recuperação envolvem a demanda agregada como fator principal da recuperação do crescimento, pois em momentos recessivos e sem expectativas favoráveis da oferta com relação a demanda, as políticas fiscais voltadas ao estímulo a produção não teriam efeito (Lopreato, 2014).

Lopreato (op. cit.), destaca Krugman e Eggertson, como autores que acreditam que momentos recessivos alteram o comportamento usual dos agentes. Ainda que aceitem a validade da Equivalência Ricardiana ou ainda no comportamento *forward looking* dos agentes, defendem que em momentos de crise o consumo e o investimento reagem às condições correntes e por isso, a importância do gasto público está em “substituir” o papel do gasto privado na demanda agregada que os agentes deixam de ocupar. Outros autores consideram profundamente negativas as políticas fiscais contracionistas no curto prazo, principalmente num cenário com taxas de juros tão baixas sendo praticadas pelos países envolvidos na crise. A recomendação, neste caso, é uma combinação de medidas fiscais e monetárias expansionistas.

A redução de tributos, na teoria keynesiana, tem importante papel no estímulo à demanda agregada, através de seu efeito sobre a renda disponível e sobre o multiplicador e acelerador. Uma desoneração tributária no modelo keynesiano, afeta o multiplicador dos gastos elevando-o, aumenta o nível de renda nacional quanto maior for a propensão marginal a consumir, deslocando a curva de demanda agregada para a direita, pois aumenta o consumo para qualquer nível de renda. Esta variação no produto implica variações no investimento via efeito acelerador, provocando novo aumento na demanda agregada que passará novamente pelo efeito multiplicador, e em uma espiral de efeitos se seguirão até o esgotamento. É ainda importante destacar que para a teoria keynesiana os incentivos à produção e emprego devem vir pelo estímulo à demanda, pois a demanda efetiva será a variável analisada para decisões de investimento e expansão da oferta (Froyen, 1999).

A preocupação da visão conservadora de órgãos como o FMI, por sua vez, indicam que é necessário o ajuste pós-crise para combater o endividamento crescente e manter a credibilidade dos países, com controle fiscal de gastos e receitas, com o objetivo de

reestabelecer a confiança do mercado. Autores como Krugman, por sua vez, acreditam que “não é hora de pensar no déficit” (Lopreato, 2014). O déficit do governo durante a crise se faz necessário e se os recursos forem aplicados em variáveis fundamentais como investimentos produtivos, estímulo ao consumo e transferências de renda, a própria recuperação da demanda agregada (em seus efeitos multiplicadores e aceleradores) irão recuperar também a arrecadação, ajudando a solucionar o problema do déficit. Sendo assim, as limitações impostas aos países da União Europeia, principalmente no que tange a política fiscal, com limites para o déficit público, dificulta a recuperação econômica dos países europeus.

No caso do Brasil, a política fiscal ativa de investimentos públicos, a política monetária expansionista no ano de 2009 e grande parte do ano de 2010¹⁰ e as desonerações tributárias no pós-crise tiveram papel fundamental para recuperar a demanda agregada atingida pela desaceleração mundial. Em fins de 2010, entretanto, o foco na estabilidade de preços ressurgiu com a desaceleração da economia mundial e o aumento dos preços das *commodities* no comércio internacional. As medidas contracionistas aplicadas neste período levam a forte queda no crescimento já em 2011. A desoneração da folha de salários e o imposto sobre o faturamento inseridos no Plano Brasil Maior (2011) se assemelham à Desvalorização Fiscal europeia. É preciso destacar que a utilização do imposto sobre o faturamento no lugar do IVA, no caso brasileiro, é uma diferença importante entre as duas políticas, pois o faturamento pode ser uma fonte ineficiente de arrecadação, visto que, por ser uma tributação cumulativa (em cascata), recai também sobre transações intermediárias acarretando uma sobrecarga fiscal que não existia na tributação sobre a folha (Lewis, 2003).

Assim como a política europeia, há diversos questionamentos quanto à efetividade da política brasileira de redução dos custos tributários do trabalho e sua capacidade de estimular o aumento da oferta, do emprego e da competitividade, principalmente enquanto as metas de superávit do governo e os juros elevados forem um dos principais instrumentos da política macroeconômica de controle dos preços, no arcabouço institucional do chamado “tripé macroeconômico”, em vigência desde 1999

O próximo capítulo abordará o Plano Brasil Maior (2011) pelo lado fiscal, seus objetivos e impactos sobre as contas públicas do Brasil, análise que pode ser muito importante para enriquecer a discussão sobre a política fiscal e déficit público em um contexto de desaceleração econômica.

¹⁰ A política monetária, entretanto, não se manteve expansiva em todo o período pós-crise de 2008. Os juros voltam a crescer em fins de 2010, permanecem elevados durante todo o ano de 2011, se reduzem novamente em 2012 e voltam a disparar a partir de maio de 2013 até os dias de hoje.

CAPÍTULO III – PLANO BRASIL MAIOR E IMPACTO NAS CONTAS PÚBLICAS

O Plano Brasil Maior (2011) contou-se de políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior do Governo Federal que busca estimular a competitividade da produção do país. Para isto, as medidas utilizadas envolvem a redução dos custos da produção, estímulo ao crédito para investimentos, qualificação profissional para aumento da produtividade e apoio às exportações. A visão de que a legislação trabalhista do Brasil impõe um alto custo de mão de obra além da remuneração do trabalhador se consolidou e este seria um dos principais fatores prejudiciais à competitividade da indústria do país. Sendo assim, o plano atuaria de maneira anticíclica e a desoneração da folha salarial, uma das medidas do plano, tem como objetivo a redução dos custos do trabalho e manutenção do emprego num momento de desaceleração da economia mundial.

A desoneração da folha salarial, assim como as diversas desonerações tributárias que vem sendo postas em prática desde o governo Lula, geram discussões sobre a capacidade do governo de não comprometer as contas públicas, principalmente em períodos recessivos como o que abate a economia brasileira desde 2011. Destacou-se no capítulo 2 deste trabalho a preocupação excessiva do *mainstream* econômico com a política fiscal e os gastos do governo, deixando para a política monetária o papel principal de atuação sobre a demanda agregada da economia, pois em períodos recessivos seria essencial que o governo contraísse os seus gastos e aumentasse os tributos. Este capítulo procura mostrar que, embora tenham sido praticadas muitas desonerações na economia brasileira nos últimos anos, as contas públicas apresentam um cenário muito positivo e abrem espaço para a realização de gastos com investimentos públicos, que seriam mais efetivos na promoção do investimento privado e aumento da competitividade da indústria do que políticas tributárias que atuam diretamente sobre o lado da oferta, como a desoneração da folha salarial.

III.1 Plano Brasil Maior: Metas e Resultados

A crise econômica internacional atingiu o país em 2008, como apresentada no primeiro capítulo, e impactou a economia brasileira de diversas formas. No último trimestre de 2008, a economia sofreu um choque de desvalorização do real provocado pela fuga de capitais e iniciou um rápido processo de recuperação, a partir do primeiro trimestre de 2009, através do fortalecimento dos mecanismos internos que a economia brasileira não pôde contar em crises externas de períodos anteriores, como em 1999 e 2002. Com isso, em meio à crise mundial, o Brasil teve um crescimento negativo do PIB em 2009, mas apresentou uma

recuperação vigorosa do PIB de 7,5% em 2010, muito acima do crescimento da América Latina e dos países desenvolvidos afetados pela recessão nesses dois anos. A partir deste momento o câmbio retornou a sua trajetória de apreciação que se iniciou em 2002 e que resulta em perda de competitividade da indústria brasileira (Plano Brasil Maior - Balanço Executivo, 2014). A queda do dinamismo da indústria brasileira, entretanto, também está associada à combinação de outras variáveis como a defasagem tecnológica, o baixo patamar do investimento doméstico, as deficiências na infraestrutura e as taxas juros elevadas. Deve-se ressaltar a importância da agressiva concorrência chinesa, que se torna mais deletéria diante da fragilidade da política industrial de proteção à indústria nacional dos anos 2000.

O Plano Brasil Maior foi lançado em agosto de 2011 como uma diretriz de estímulo a produção industrial para os anos de 2011 a 2014, através da Medida Provisória nº 540/2011 e posteriormente convertida na Lei nº 12.546/2011. O objetivo principal deste programa governamental foi amortecer os efeitos da crise sobre a indústria brasileira, com estímulo a competitividade, à promoção da redução dos custos da indústria e de ganhos de produtividade. Sendo assim, objetiva-se a redução de custos dos fatores, o aumento de competitividade e o estímulo às exportações.

Segundo a Cartilha Brasil Maior, as medidas podem ser organizadas em 3 blocos:

1. Redução dos custos dos fatores de produção e aumento do crédito para estímulo ao investimento;
2. Desenvolvimento das cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional;
3. Promoção das exportações e fortalecimento do mercado interno.

O presente capítulo se concentrará no primeiro bloco de medidas, principalmente na política de desoneração da folha salarial como esforço de redução de custos da indústria.

A política de redução dos custos da mão de obra instituiu a eliminação da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos para 15 setores econômicos intensivos em trabalho, que são sensíveis ao câmbio e à concorrência internacional (Balanço Brasil Maior 2011-2014). Destes 15 setores inicialmente contemplados, o número foi ampliado ainda por outras leis que se seguiram à primeira, chegando a 56 setores beneficiados. Em 2014, a MP 651 tornou permanente a desoneração destes setores, corroborando com a ideia de que medidas no âmbito do custo do trabalho são fundamentais para a economia brasileira. O valor

da renúncia fiscal devido a eliminação da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos para estes setores foi estimada em R\$ 42 bilhões (Plano Brasil Maior Balanço Executivo, 2014).

A lei prevê a compensação do montante renunciado pelo Fundo do Regime Geral da Previdência Social, em valor correspondente, e a substituição com um novo tributo, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), isto é, sobre o faturamento sem exportações, com uma alíquota *ad valorem* de 1% a 2% a depender do setor beneficiado (Ministério da Fazenda, 2014). No âmbito da desoneração da folha, deve-se ainda ressaltar a importância da retirada das exportações para ampliar o impacto sobre a competitividade dos produtos nacionais, haja vista que nesta sistemática as receitas de exportações não integram a base de cálculo da nova contribuição.

Assim, a ideia de substituir a contribuição patronal sobre a folha salarial pela CPRB configura-se como uma desoneração e não como uma compensação, como ocorreu na substituição da contribuição da folha salarial pelo imposto sobre o valor adicionado europeu, visto que as alíquotas substitutivas da CPRB resultam em valores inferiores ao valor que seria necessário para repor a redução de receita da Previdência. Além disso, como há a obrigatoriedade do Tesouro Nacional compensar a perda de receita sofrida pela Previdência resultante do processo, de forma a não afetar o resultado financeiro da previdência, esta se torna uma renúncia fiscal (ANFIP, 2013).

O Ministério da Fazenda calcula o valor do impacto sobre as contas públicas da desoneração sobre a folha de pagamento com a diferença do valor que a empresa recolheria antes da desoneração e o efetivamente arrecadado após a desoneração, como segue nas tabelas abaixo para os anos de 2012, 2013 e 2014.

Tabela 3.1: Estimativa de renúncia para 2012

R\$ milhões

Mês	Contribuição Previdenciária Teórica [A]	Pagamentos Efetuados			Valor Renúncia [E] = [A] - [D]	Nº Contribuintes (un.)
		S/ Folha (GPS) [B]	S/ Faturamento (DARF) [C]	Total [D] = [B] + [C]		
Janeiro	293.26	111.00	94.46	205.46	87.80	8.095
Fevereiro	314.90	121.37	82.47	203.84	111.06	9.218
Março	331.24	126.17	101.63	227.80	103.43	10.157
Abril	325.79	118.46	125.65	244.12	81.68	10.787
Maio	685.38	293.79	203.93	497.72	187.66	13.083
Junho	679.65	286.08	210.87	496.94	182.71	13.779
Julho	725.14	309.88	205.58	515.45	209.68	14.131
Agosto	734.13	310.51	208.66	519.17	214.96	14.480
Setembro	1.929.52	995.22	451.82	1.447.04	482.48	24.518
Outubro	1.936.16	930.94	443.56	1.374.50	561.65	25.730
Novembro	1.947.41	950.18	474.07	1.424.25	523.16	25.943
Dezembro	2.038.82	1.007.65	500.16	1.507.81	531.01	25.709
13º Salário (*)	811.68	473.28	-	473.28	338.40	16.983
TOTAL	12.753.09	6.034.53	3.102.86	9.137.39	3.615.69	

Fonte: Ministério da Fazenda, Desoneração da Folha de Pagamentos - Estimativa de Renúncia e Metodologia do Cálculo, 2014.

Tabela 3.2: Estimativa de renúncia para 2013

R\$ milhões

Mês	Contribuição Previdenciária Teórica [A]	Pagamentos Efetuados			Valor Renúncia [E] = [A] - [D]	Nº Contribuintes (un.)
		S/ Folha (GPS) [B]	S/ Faturamento (DARF) [C]	Total [D] = [B] + [C]		
Janeiro	2.064.06	951.35	478.12	1.429.46	634.60	25.980
Fevereiro	3.066.51	1.418.58	686.69	2.105.27	961.24	31.100
Março	3.013.22	1.521.38	683.72	2.205.10	808.11	32.068
Abril	3.213.74	1.516.01	790.68	2.306.69	907.05	32.907
Maio	3.843.42	1.802.97	1.061.13	2.864.10	979.33	48.538
Junho	3.955.69	2.019.30	1.088.87	3.108.16	847.53	51.120
Julho	3.690.06	1.764.01	962.76	2.726.77	963.29	42.911
Agosto	3.826.58	1.803.39	1.017.23	2.820.62	1.005.96	43.251
Setembro	3.840.18	1.840.53	1.031.29	2.871.82	968.36	43.123
Outubro	3.929.35	1.878.66	1.066.21	2.944.88	984.48	43.625
Novembro	3.966.47	1.860.47	1.103.42	2.963.89	1.002.58	43.300
Dezembro	4.281.55	2.166.30	1.223.49	3.389.79	891.76	53.373
13º (*)	2.729.39	1.399.38	-	1.399.38	1.330.01	74.923
TOTAL	45.420.22	21.942.32	11.193.61	33.135.93	12.284.29	

Fonte: Ministério da Fazenda, Desoneração da Folha de Pagamentos - Estimativa de Renúncia e Metodologia do Cálculo, 2014.

Tabela 3.3: Estimativa de renúncia para 2014

R\$ milhões

Mês	Contribuição Previdenciária Teórica [A]	Pagamentos Efetuados			Valor Renúncia [E] = [A] - [D]	Nº Contribuintes (un.)
		S/ Folha (GPS) [B]	S/ Faturamento (DARF) [C]	Total [D] = [B] + [C]		
Janeiro	4.597.74	2.002.37	1.273.64	3.276.01	1.321.73	54.187
Fevereiro	5.400.97	2.369.53	1.313.86	3.683.39	1.717.58	72.294
Março	5.402.56	2.455.03	1.389.00	3.844.03	1.558.53	75.732
Abril	5.552.25	2.493.73	1.522.76	4.016.49	1.535.76	76.749
Maio	5.697.29	2.508.05	1.467.27	3.975.32	1.721.97	78.387
Junho						
Julho						
Agosto						
Setembro						
Outubro						
Novembro						
Dezembro						
13º (*)						
TOTAL	26.650.82	11.828.70	6.966.54	18.795.24	7.855.57	

Fonte: Ministério da Fazenda, Desoneração da Folha de Pagamentos Estimativa de Renúncia e Metodologia do Cálculo, 2014.

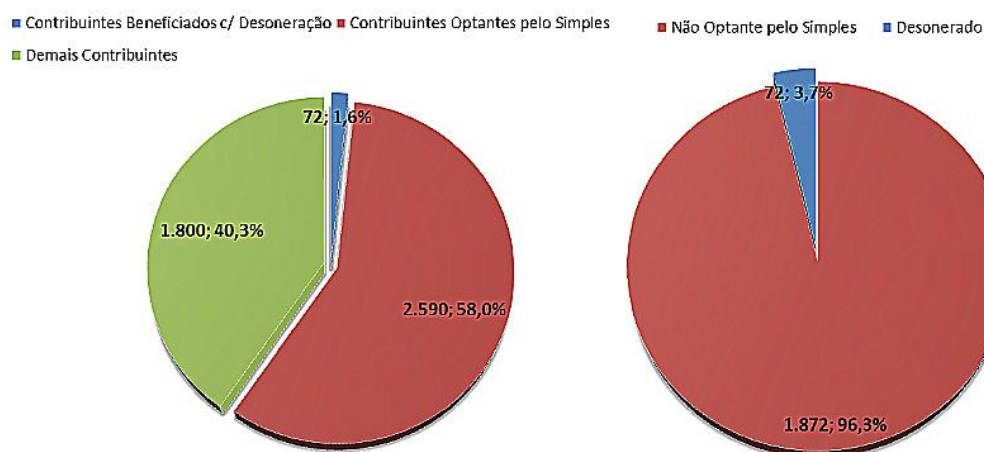
A última tabela representa as estimativas após a política ter sido determinada como permanente e por isso é fundamental para analisar os impactos da desoneração. Sobre a folha salarial, o total de pagamentos efetuados até maio de 2014 segundo a tabela foi de R\$11.828 milhões, uma proporção relevante da antiga base de cálculo referente a contribuições dos empregados e dos empregadores em caso de acidente de trabalho e outras parcelas (Afonso, 2013). Somando-se a parcela paga sobre a nova base (receita bruta) chega-se a estimativa da renúncia através da contribuição teórica, que chega a R\$ 7.855 milhões, acima do que se arrecada com a nova base e bem abaixo do que ainda se arrecada sobre a Folha de Pagamentos. Esta tendência se verifica nas tabelas das estimativas de 2012 e 2013 e o diferencial ainda aumentou à medida que novos setores foram sendo incluídos.

Partindo das análises realizadas por Pinto, Afonso e Barros (2014) é possível chegar a duas conclusões importantes: a primeira é que a quantidade de contribuintes é pequena em comparação ao número de estabelecimentos que estão na Guia de Recolhimento da Previdência Social (GFIP)¹¹, o que indica que apenas um pequeno número de empresas se beneficia da desoneração da folha (Gráfico 3.1). É importante ainda destacar que uma grande

¹¹ Segundo a GFIP de 2013, 4.461.615 é o número total de estabelecimentos.

parte dos contribuintes é contemplada pelo Simples Nacional¹², onde a arrecadação já incluía a desoneração da folha.

Gráfico 3.1: Quantidade de Contribuintes que apresentaram a GFIP em Fevereiro/2014 – Em mil



Fonte: Composição da desoneração (completa) da folha de salários (2014).

A segunda conclusão é a de que, ao verificar as atividades mais beneficiadas pela desoneração (ver gráfico 3.1), pode ser observado que o objetivo principal da política, ou seja, a redução de custos para os setores mais intensivos e trabalho e expostos à concorrência externa, não tem sido alcançado. As indústrias mais beneficiadas não são as que empregam mais, mas aquelas que tem remuneração maior, como é o caso da indústria de transformação. Além disso, as atividades que mais empregam, são intensivas em trabalho e recebem o benefício não sofrem a concorrência internacional, como o setor de transportes, construção e comércio (Pinto, Afonso e Barros, 2014).

III.2 Contas Públicas e Resultados Fiscais

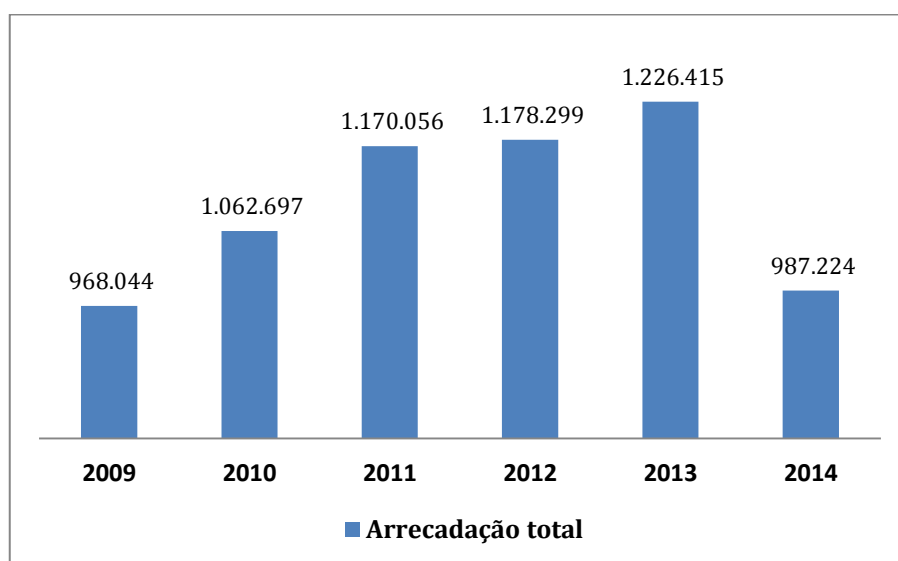
A desaceleração observada em 2011 trouxe a necessidade da atuação do governo para retomar o crescimento da demanda agregada, principalmente para estimular a competitividade e exportações do setor produtivo brasileiro. A partir deste momento as contas públicas voltam a ser avaliadas com maior precaução, pois além de ter ocorrido uma desaceleração do crescimento após 2010, que isoladamente já poderia provocar impactos negativos na

¹² Segundo a Receita, “o Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”.

arrecadação pública, muitas desonerações foram feitas a diversos setores, como a da folha salarial, para estimular o crescimento do produto.

Como o Plano Brasil Maior compreendia o período de 2011 a 2014, apesar de ter sido estendido e ter se tornado uma política industrial do governo federal também para os próximos anos, é possível analisar os resultados que já foram alcançados e os impactos sobre as contas públicas no âmbito fiscal. A arrecadação total da Receita Federal¹³, em valores reais, como pode ser observada no gráfico 3.2, não sofreu uma grande redução de 2009 a 2013 e chega a ter um pequeno aumento, ainda que a partir de agosto de 2011 a política de desoneração da folha salarial e outras desonerações no âmbito do Plano Brasil Maior tenham sido colocadas em prática. Este fenômeno também pode ser observado no valor arrecadado pelas receitas da Previdência.

Gráfico 3.2: Arrecadação total da Receita Federal em valores reais¹⁴ (Em R\$ Milhões)

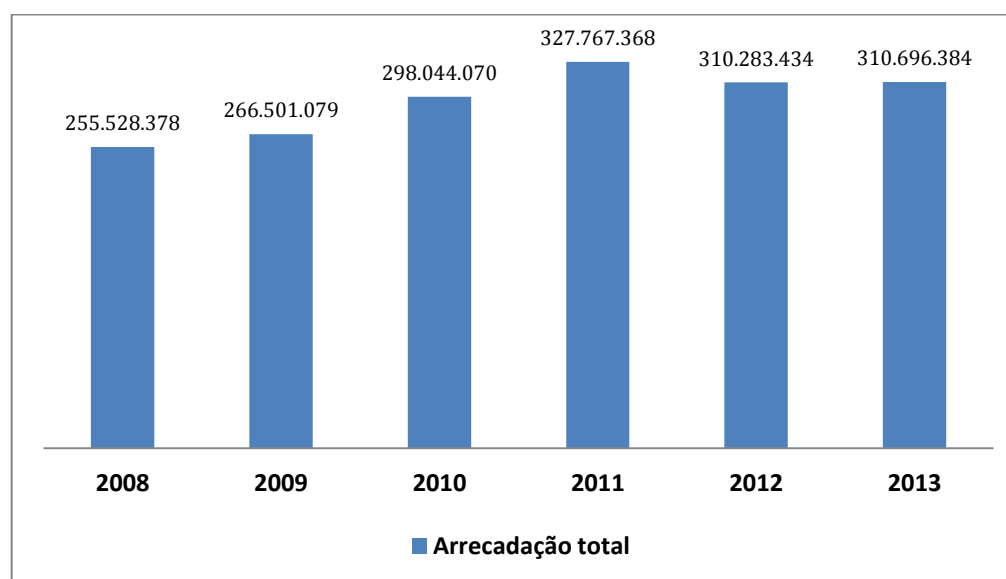


Fonte: Ministério da Fazenda, Arrecadação das Receitas Federais, 2014.

¹³ Os valores incluem o IR, IPI, Cofins, CSLL, CPMF, PIS/PASEP, CIDE- combustíveis, Receitas administradas pela RFB, Receitas Previdenciárias e outras.

¹⁴ Os valores foram corrigidos pelo IPCA de outubro de 2014. O valor de 2014 compreende o acumulado de janeiro a outubro; os valores dos anos de 2009 a 2013 são o acumulado de janeiro a dezembro.

Gráfico 3.3: Valor Arrecadado pela Previdência Social¹⁵ (Em R\$ mil)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

As contas da Receita Federal e da Previdência Social não demonstrarem perda de arrecadação (como esperado pelo pensamento convencional), podem refletir dois fenômenos importantes: a receita previdenciária cresceu mais que os gastos com benefícios, aposentadorias e pensões, o que indica que o crescimento do gasto precede o aumento da arrecadação, em função do efeito do multiplicador; e, ainda, o efeito sobre a arrecadação que decorre do dinamismo do mercado de trabalho, que com a redução da informalidade e da taxa de desemprego, resulta em aumento da massa salarial, base para o cálculo da arrecadação das contribuições sociais (Gentil e Araújo, 2014).

As tabelas abaixo, com os resultados apresentados no trabalho de Gentil e Araújo (2014), demonstram que durante todos os anos a Seguridade Social apresentou superávits consistentes, explicado principalmente pela expansão da massa salarial (gráfico 3.4), pelo aumento da formalidade anos 2000, que levou ao aumento no percentual de contribuintes da previdência, e ainda o aumento da arrecadação da Cofins (Contribuição para o financiamento da seguridade social) e da Contribuição social sobre o lucro líquido, que ocorreram com o crescimento do Excedente Operacional Bruto.

¹⁵ Valores expressos em reais constantes, atualizados pelo INPC a preços de setembro de 2014. Não inclui a compensação da União pela desoneração da folha de pagamentos.

Tabela 3.4: Resultado da Seguridade Social de 2000-2006¹⁶ (Em R\$ milhões)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.681	292.177
Despesa	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544	241.233
Resultado	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137	50.944

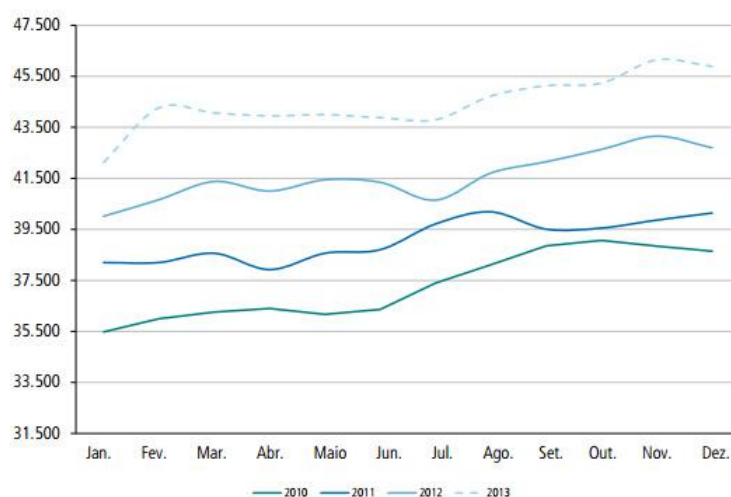
Fonte: Gentil e Araújo, 2014.

Tabela 3.5: Resultado da Seguridade Social de 2007-2013¹⁷ (Em R\$ milhões)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita	356.580	375.415	392.075	458.285	528.194	590.577	639.077
Despesa	280.596	310.716	359.195	401.609	450.999	512.436	571.392
Resultado	75.984	64.699	32.880	56.676	77.195	78.141	67.685

Fonte: Gentil e Araújo, 2014.

Os gráficos 3.4 e 3.5 expõem as informações sobre o crescimento da massa salarial e a redução da taxa de desemprego, no período de 2010 a 2013, demonstrando o poderoso dinamismo do mercado de trabalho e, por consequência, explicando o crescimento da arrecadação de tributos e contribuições que incidem sobre os salários.

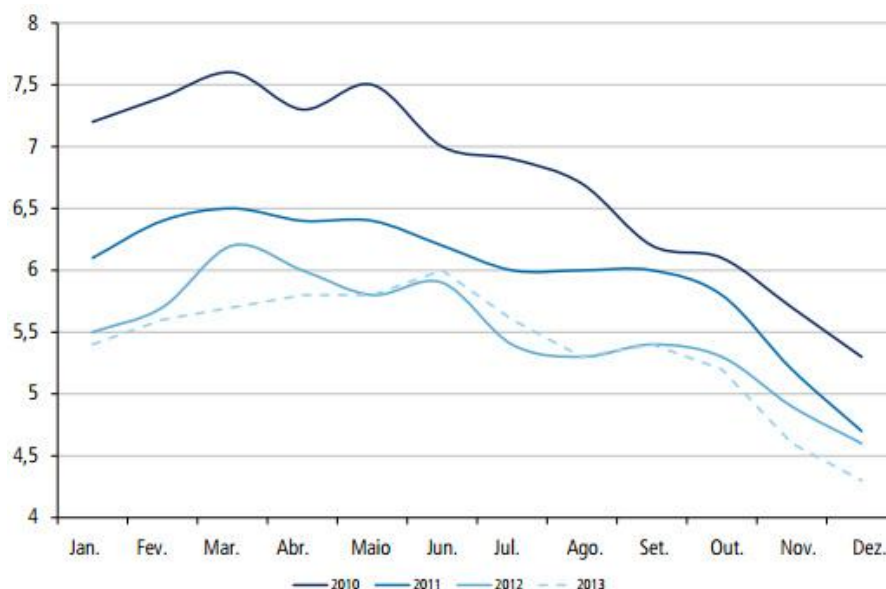
Gráfico 3.4: Massa Salarial (Em R\$ bilhões)

Fonte: IPEA, 2014.

¹⁶ As receitas da Seguridade Social são as Receitas previdenciárias, PIS/PASEP, CMPPF, CSLL, COFINS e contrapartida do orçamento fiscal para EPU (Encargos previdenciários da União).

¹⁷ As despesas compreendem os Benefícios Previdenciários, Benefícios LOAS E RMV, Bolsa-Família e outras transferências, EPU, FAT(seguro desemprego, abonos, outros), Ministério da saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Previdência e outras ações da Seguridade.

Gráfico 3.5: Taxa de desemprego (Em %)



Fonte: IPEA, 2014

O efeito das desonerações sobre as contas da Previdência teve grande importância nos anos recentes, pelo efeito multiplicador do gasto keynesiano, conforme relatado anteriormente. Uma redução na tributação provoca um efeito de elevação do multiplicador keynesiano do gasto, que em conjunto com o aumento salarial real e redução da informalidade, além das transferências às camadas de menor renda que possuem maior propensão a consumir, geram arrecadação maior nas receitas do orçamento da União e no Orçamento da Seguridade Social. Isto ocorreu no Brasil nos anos 2000, quando mesmo após a forte desoneração em diversos tributos não houve queda na arrecadação da esfera federal.

Pode-se concluir que as desonerações tributárias do período pós crise mundial não afetaram negativamente as contas públicas brasileiras, devido ao aumento da massa salarial e da redução da taxa de desemprego no país. A Seguridade Social continua superavitária (Gentil e Araújo, 2014), setor público consolidado apresenta superávits primários no período 2003 a 2013 e a dívida líquida do setor público manteve sua trajetória de queda nesse período, o que fortalece a posição confortável do Brasil na execução de políticas expansionistas sem que haja barreira fiscal.

Por último, é preciso destacar o atraso entre a desoneração da folha salarial e consequente repasse da União para compensar a perda de Receita da Previdência, que pode provocar uma oneração da Seguridade social. Em 2013, a União repassou um valor abaixo da renúncia, devido as limitações do orçamento da União (ANFIP, 2013). Este pode ser considerado um dos principais efeitos negativos da desoneração, implicando em uma dependência do aumento do emprego e das contribuições dos trabalhadores na sustentação da Previdência Social.

CONCLUSÃO

Este trabalho avaliou a política de desoneração da folha de salários inserida pelo Plano Brasil Maior sob a ótica das contas públicas. O governo utilizou a desoneração da folha, juntamente com outras desonerações, para reduzir o “Custo Brasil”, ou seja, através da redução dos custos do trabalho, objetivou tornar a indústria brasileira mais competitiva no mercado internacional. Desta forma, buscou-se entender o contexto interno e externo que influenciou a concepção do Plano, bem como a necessidade de intervenção sobre a oferta e os custos da indústria do país. Foi importante ainda, para a abordagem do tema, a comparação entre a desoneração dos encargos patronais com a política europeia semelhante, a chamada “Desvalorização Fiscal”. Sendo que na Europa a mudança de base se dá para o Imposto sobre o Valor Adicionado e não, como no caso do Brasil, pelo imposto sobre o faturamento.

O capítulo 2 aborda ainda as posições teóricas por trás da adoção da política de desvalorização fiscal tanto na Europa quanto no Brasil, trazendo o debate econômico sobre a importância da política fiscal expansionista em períodos recessivos e qual o papel da desoneração da folha salarial neste contexto. O capítulo final chega ao principal objetivo do trabalho, iniciando sua análise através da caracterização do Plano Brasil Maior (2011) e seguindo para as contas públicas. O gasto público, como visto no capítulo 2, é um importante instrumento de estímulo à demanda agregada, seja pela visão de que a política fiscal deve atuar de maneira contracionista em períodos de crises ou pela visão que defende a atuação do governo, tanto na expansão dos gastos como na redução dos tributos. No Brasil, o período de 2006 a 2010 foi marcado por uma forte participação do estado na economia, com grandes investimentos públicos, transferência de renda e aumento real do salário mínimo, além das desonerações tributárias. A atuação expansionista da política fiscal na economia gera questionamentos com relação aos problemas que a utilização destes recursos podem gerar, principalmente por uma preocupação excessiva do *mainstream* econômico com as contas públicas e a solvência do governo.

Desta forma, ainda que tenham ocorrido diversas desonerações tributárias, o trabalho respondeu qual foi o comportamento da arrecadação com esta mudança tributária e se estas mudanças necessariamente implicam em redução da possibilidade dos gastos do governo. Pode-se responder isto através da transparência e divulgação dos principais dados e estimativas desta renúncia tributária pela Receita Federal e ainda verificando dados disponibilizados da arrecadação da Previdência Social.

O trabalho conclui que, apesar da contribuição sobre a folha salarial ter constituído uma importante fonte de arrecadação, o número de contribuintes beneficiados pela desoneração, quando comparado com a totalidade de contribuintes pela GFIP, é muito pequeno; mais ainda, um grande número de empregadores já era beneficiado pelo Simples Nacional, que também exclui a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos e dessa forma o sistema tributário nacional já vinha buscando eliminar esse custo das empresas. É importante ainda destacar que a arrecadação dos tributos que tem como base a folha salarial é superior ao arrecadado pela nova base (faturamento) e maior que a estimativa de renúncia, o que enfatiza a importância desta fonte de recursos. Desde o ano de 2012 o número de setores vem sendo ampliados, chegando a 56 setores no ano de 2014, e apesar do pouco impacto nas contas da Previdência e Receita, segundo Afonso, Pinto e Barros (2014) esta renúncia pode ser uma fonte de preocupação para o governo em momentos de recessão, visto que a incidência sobre o faturamento é mais instável em períodos recessivos, como esta que o mundo experimenta desde a crise.

A desoneração da Folha salarial pode ser questionada pelos seus objetivos, que segundo o governo seriam de reduzir os custos do trabalho das empresas mais expostas a concorrência internacional para o aumento da competitividade. Pode-se concluir que esta desoneração, em um período recessivo, não colabora com o crescimento do produto diretamente, pelo contrário, pode levar ao aumento da poupança e da massa de lucros no momento em que a demanda efetiva não é favorável a novos investimentos e aumento do nível de ocupação da capacidade instalada. Os efeitos positivos sobre o produto das desonerações tributárias podem se dar através do multiplicador keynesiano dos gastos, que colabora para a manutenção das receitas públicas, na medida que as desonerações de tributos, transferências de renda e redução na taxa de desemprego acionam o efeito multiplicador, gerando aumento na arrecadação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **“Desoneração da Folha de Pagamentos Oportunidade ou Ameaça?”**, 2013.

BARBOSA, N. H.(2013). “Dez anos de política econômica”. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, Brasil.

Brasil Maior Plano 2011-2014. Disponível em www.brasilmaior.gov.br

CORREA, V., SANTOS, C., FILHO, N. (2011). “Mudanças estruturais no Brasil – avanços e limites”. **Brasília: IPEA**.

DINIZ, S.A., JAYME JR.G.F. “Competitividade e restrição externa na Zona do Euro”. **Revista de Economia Política**, v.33, n.1, jan.-mar, 2013.

FAHRI, E., GOPINATH, G., ITSKHOKI, O. **“Fiscal Devaluations*”**. Princeton University, 2013.

FAHRI, M. “A crise e os dilemas de política econômica”. **Associação Keynesiana Brasileira**, 2012.

FMI. **“Government Finance Statistics Manual 2014”**. Fundo Monetário Internacional, 2014.

GENTIL, D.L, ARAÚJO, V.L. **“Avanços, Recuos, Acertos e Erros: Uma análise da Resposta da Economia Brasileira à Crise Financeira Internacional”**. IPEA, 2011.

_____. (2014). “Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça?”. In: EARP, F.S., BASTIAN, E.F., MODENESI, A.M. (Org.). **Como vai o Brasil? A economia brasileira no terceiro milênio**. Rio de Janeiro, Brasil.

_____. **“Salário Mínimo e impacto nas Finanças Públicas no período 2004– 2013”**. Rio de Janeiro, 2014. Mimeo.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Livro Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos**, 2011.

_____. **Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise**, 2014.

KEYNES, J. M. **“The General Theory of Employment, Interest and Money”**. Cambridge, 1936.

_____. (1931) **“Essays in persuasion”**. Cambridge: Macmillan, 1972. (The collected writings of John Maynard Keynes, v.IX).

LEWIS, Mark. **“Russia - Advantages in Reducing the Unified Social Tax Rather than the Value Added Tax”**. International Monetary Fund, 2003.

LOPREATO, F.L.C. **“Crise Econômica e política fiscal: os desdobramentos recentes da visão convencional”**. IE/UNICAMP, 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Desoneração da Folha de Pagamentos Estimativa de Renúncia e Metodologia do Cálculo**, 2014.

MOOIJ, R., KEEN, M. **“Fiscal Devaluation” and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times**”. International Monetary Fund, 2012.

Plano Brasil Maior Balanço Executivo 2011-2014. Disponível em www.brasilmaior.gov.br.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. 2014.

PINTO, V.C., AFONSO, J.R. “Composição da Desoneração (completa) da Folha de Salários*”. **Texto de Discussão n 41** Fundação Getúlio Vargas/IBRE, 2014.

PINTO, V.C., AFONSO, J.R., BARROS, G.L. **“Avaliação Setorial da Desoneração da Folha de Salários”**. Fundação Getúlio Vargas/IBRE, 2014.

RECEITA FEDERAL. **Arrecadação das Receitas Federais**, 2014.

SERRANO, F., SUMMA, R. **“A desaceleração Rudimentar da Economia Brasileira desde 2011**. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **“Política Macroeconômica, Crescimento e Distribuição de Renda na Economia Brasileira nos anos 2000**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. (2014). “Notas sobre a desaceleração rudimentar da economia brasileira”. In: EARP, F.S., BASTIAN, E.F., MODENESI, A.M. (Org.). **Como vai o Brasil? A economia brasileira no terceiro milênio**. Rio de Janeiro, Brasil.

WERNECK, R.L.F. **“Abertura, competitividade e desoneração fiscal”**. **Texto para discussão** Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2012.