

Erros comuns nos debates da reforma tributária e da desoneração da folha

Postado por Conjuntura Econômica

Por **Solange Monteiro**, do Rio de Janeiro

Em artigo para a revista *Conjuntura Econômica* de dezembro, que será distribuída esta semana, o economista José Roberto Afonso, especialista em contas públicas, defende que há um erro comum no acalorado debate sobre a desoneração da folha salarial – medida que atualmente vale para 17 setores e cuja prorrogação foi recentemente vetada pelo presidente Lula ([leia mais aqui](#)) – e da reforma tributária dos impostos indiretos: a perda de oportunidade de se discutir o pecado capital que paira sobre ambas.

Para Afonso, o debate sobre a desoneração vai na contramão da preocupação que se observa no mundo. Ele indica que, tanto em economias avançadas como emergentes, o reconhecimento do incerto futuro do mercado de trabalho e da tributação do emprego é que tem dominado o debate. “Está cada vez mais delineado um cenário de crescente esvaziamento de um dos mais tradicionais e expressivos alicerces do sistema tributário no pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo para as economias mais formalizadas”, afirma. Afonso aponta que o peso das contribuições sociais sobre a folha no Brasil equipara-se à média observada na OCDE. No caso do peso da base salário na geração de receita tributária, o Brasil supera as economias emergentes da OCDE, assemelhando-se aos países mais avançados. Portanto, deveria ser a preocupação dominante por aqui também.

Como a reforma dos impostos indiretos se relaciona com esse tema? Para Afonso, a aplicação de uma alíquota muito elevada sobre o valor adicionado estimulará a substituição da contratação formal de empregados pela de prestadores de serviços – uma pejetização, desde que formalizada – o que permitiria gerar crédito tributário. “Esses trabalhadores, por sua vez, ao se transformarem em contribuinte do imposto, no lugar de serem meros consumidores finais, poderão tentar recuperar o imposto que incidirá sobre bens e serviços que vieram a adquirir, em que não esteja claramente definido ou fiscalizado que se trata de compras pessoais”, descreve.

Afonso aponta que há uma redução progressiva e sensível da opção pela base de cálculo permitida pela política de desoneração de folha – ou seja, a troca da folha pela receita bruta, com alíquota que cai de 20% para algo em torno de 1,5% a 4,5%, a depender do setor –, que pode estar relacionada com a mudança na forma de contratação de trabalhadores, substituindo o celetista pelo prestador de serviços e, dessa forma, ficando sem qualquer obrigação com a Previdência Social. “Infeliz e injustamente, isso ocorre com a maioria das microempresas brasileiras, em que mais da metade não emprega ninguém. Porém, quando aderem ao Simples Nacional, são obrigadas a contribuir sobre o faturamento para a Previdência, de modo a aproveitar e também substituir por essa base o que devem sobre lucros, valor adicionado e mesmo vendas”, diz.

Outro ponto destacado pelo economista é que ambos os casos apontam à falta de um princípio objetivo para indicar quais os setores beneficiados. No caso da reforma tributária, que prevê uma lista de atividades que contarão com tratamento diferenciado, com redução de alíquota ou até isenção de IVA, Afonso aponta que “isso é um efeito colateral da opção por duas marcas pouco comuns: primeiro, fixar uma alíquota única, que poucos e só reformas mais recentes do IVA adotaram (e quando o fizeram, com alíquotas bem moderadas); segundo, por alargar ao máximo a base de cálculo (incluindo até serviços financeiros e seguros).

Para o caso da desoneração, Afonso lembra ainda que, apesar dos argumentos contra e a favor da política se focarem na geração de empregos, ignora-se que a origem da política, em 2011, foi de fomentar a competitividade se

setores exportadores diante da forte valorização do real. Ele recorda a explicação de Nelson Barbosa em entrevista à Folha que classificou a medida do governo Dilma Rousseff, do qual fez parte, “como uma ‘desvalorização fiscal’ para compensar o impacto da apreciação cambial daquela época sobre a competitividade de alguns setores”, lembrando que “o mesmo princípio de mudar base de arrecadação para a Previdência Social já havia sido realizado parcialmente em alguns países europeus”. Nessa entrevista, de 2020, Barbosa ainda lembrou que a “mudança de base de arrecadação se tornou desoneração porque a alíquota inicialmente estabelecida sobre o faturamento não compensava a retirada da contribuição sobre a folha”, e que “o plano era corrigir isso gradualmente no futuro, à medida que os setores beneficiados aumentassem sua produção e emprego, podendo contribuir mais para a Previdência”.

Nesse caso, entretanto, Afonso aponta que tampouco foi feita uma regra de cálculo comparando exportações com receitas, sequer com custos. “Outros países, sobretudo, emergentes europeus, já tinham promovido desonerações para melhorar sua competitividade, porém, em todos eles, se trocou a taxa da folha salarial pela do valor adicionado”, disse, reiterando que, “desde o início, se fez uma lista de atividades beneficiadas, nas quais muitas pouco ou nada exportavam”.

Afonso defende que ainda há uma janela aberta para “se repensar e repactuar a busca do fio da preservação e da ampliação do trabalho”, defendendo que “esse é o maior dos desafios a ser equacionado, no Brasil e no resto do mundo: como financiar a proteção universal a todos os trabalhadores, em um mundo em que muito do trabalho não passará por salários e, no qual, cada vez mais máquinas também assumem o que eram funções de pessoas”.

Inscreva-se no [Seminário Produtividade e Mercado de Trabalho](#) – dia 14/12/2023.

As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor, não refletindo

necessariamente a opinião institucional da FGV.