



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

IBRE

Instituto Brasileiro
de Economia

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



Introdução

O setor educacional privado, por meio da Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP, solicitou à Fundação Getulio Vargas que estudasse e propusesse alternativas à tributação da folha de pagamentos, problema que interessa a todos os empregadores, especialmente os de mão-de-obra qualificada.

A atividade educacional desenvolvida pelo setor privado – inclusive as instituições sem fins lucrativos – era responsável por 1.184.126 ocupações em 2006, segundo o IBGE¹. Este número correspondia a 1,27% do total de ocupações existentes na economia brasileira, estimado em 93.246.963.

Também de acordo com o IBGE, havia, em 2005, 19.940 fundações privadas e associações sem fins lucrativos dedicadas às atividades de educação e pesquisa. Estas entidades empregavam 509.265 pessoas.

¹ Sistema de Contas Nacionais 2002-2006.

Características da força de trabalho ocupada no setor educacional privado

A atividade educacional privada não se sobressai apenas quantitativamente no que diz respeito ao nível de emprego. O destaque decorre, sobretudo, da concentração de capital humano. A escolaridade média dos profissionais que atuam no setor é de 12,6 anos de estudo², bem acima dos 7,7 correspondentes à totalidade da força de trabalho.

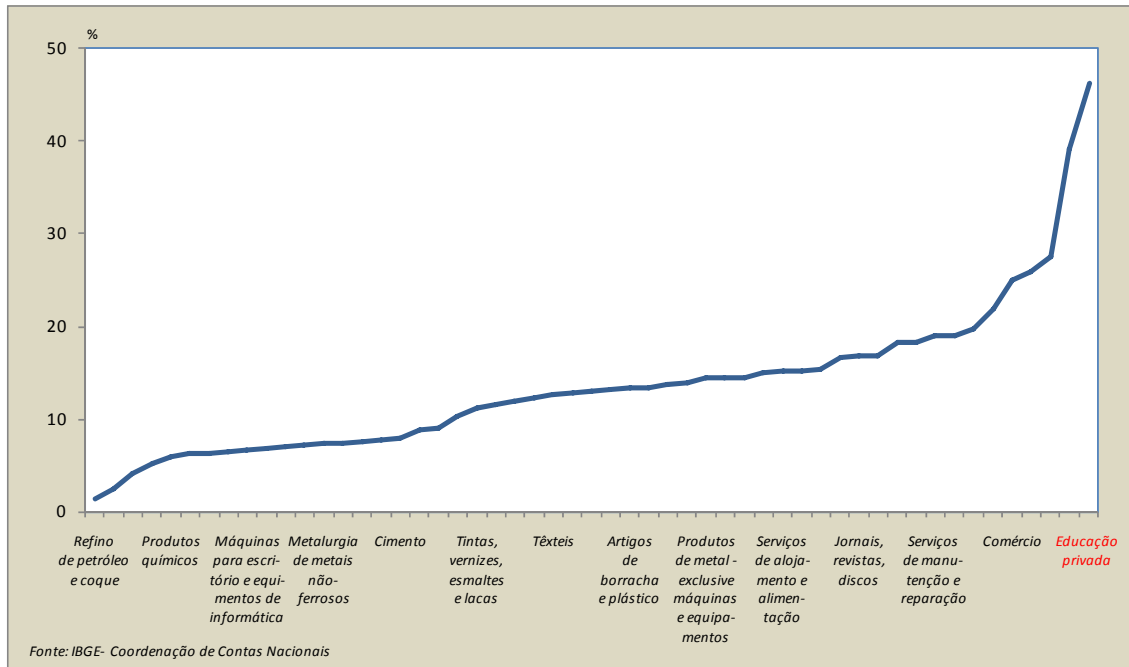
Outro elemento que distingue a educação privada é o alto grau de formalização das relações entre empregados e empregadores. Enquanto para o conjunto das pessoas ocupadas no País a proporção de empregados formais é de 40,1% do total da força de trabalho, no setor educacional privado a fração alcança 82,2%.

Este modelo ocupacional tem como contrapartida uma significativa despesa com salários e, correspondentemente, de contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos. A relação entre folha de pagamentos e valor da produção³ das atividades econômicas que formam o PIB é de 15,26%. A educação privada apresenta o valor máximo para esta proporção, de 46,33%, mais de três vezes a média geral. No outro extremo está o refino de petróleo, onde a folha salarial equivale a 1,54% do valor da produção.

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

³ O valor da produção é a expressão monetária a preços de mercado da produção de bens e serviços de um setor de atividade ou de toda a economia em determinado período de tempo. Diferencia-se do conceito mais usual de faturamento porque neste estão incluídas as vendas de produtos produzidos em outros períodos e excluídos os produtos destinados à formação de estoques. No caso dos serviços e especificamente da educação privada, atividades em que não se pode estocar a produção, os conceitos de valor da produção e faturamento são muito próximos.

Gráfico 1 – Relação entre folha de pagamentos e valor da produção por setor de atividade econômica



A tributação da folha de pagamentos

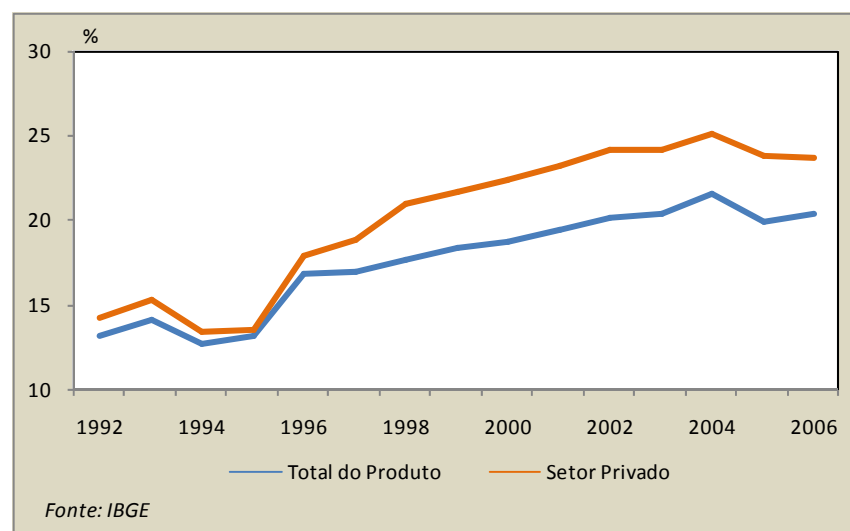
As contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos resultam da aplicação das seguintes alíquotas nominais:

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

Com base nas tabelas de usos e recursos das Contas Nacionais, produzidas e divulgadas pelo IBGE, pode-se calcular as alíquotas efetivamente incidentes, comparando-se as contribuições sociais com os salários contratuais. Para a totalidade da economia, as contribuições representam 20,1% da folha de pagamentos. Excluindo-se as atividades típicas de governo, que contam com um regime previdenciário próprio, a alíquota é de 23,9%.

Três aspectos podem ser destacados a partir da trajetória destas alíquotas no período 1992-2006. Primeiramente, ambas são crescentes ao longo do período. Em segundo lugar, a tributação incidente sobre a folha de pagamentos do setor privado cresceu mais do que a que recai sobre as atividades típicas do setor público. Por fim, os percentuais são inferiores aos indicados pelas alíquotas nominais. Isto se explica principalmente pela informalidade que em graus variados se manifesta em praticamente toda a economia.

Gráfico 2 - Alíquotas de contribuições sociais incidentes sobre salários



Para o setor educacional privado, a alíquota média é de 14,7%. Vale ressaltar, porém, que neste caso o percentual resulta da coexistência de instituições sujeitas a regimes bastante diferenciados. De um lado, estão as que desembolsam integralmente as contribuições previstas em lei e de outro aquelas que por enquadrarem-se na categoria de filantrópicas desfrutam de um tratamento específico que as desonera de tais obrigações.

O peso dos encargos sobre a folha de pagamentos no País é considerável. Tendo por base uma amostra de 155 países, o Brasil situa-se no último quartil da distribuição. Isto significa que pelo menos 75% das economias incluídas no painel impõem encargos mais baixos sobre suas respectivas folhas de pagamentos. A alíquota mediana, isto é, a correspondente ao país que se encontra na metade da distribuição⁴ era da ordem de 14,7%. O valor máximo alcançava 55% enquanto o padrão da América Latina era de 15,9%.

A folha de pagamentos é uma base de tributação insubstituível em qualquer economia minimamente organizada. Com estes recursos, os governos custeiam programas de seguridade social, em que são incluídos os desembolsos previdenciários e outros ligados a riscos inerentes ao mercado de trabalho, como acidentes e seguro desemprego. O alcance destas políticas varia entre países, o que se reflete na intensidade da tributação sobre a folha de pagamentos. Normalmente, estas receitas crescem com o grau de desenvolvimento do país. Como proporção do PIB, no México significam 3,1%, na Turquia, 5,7% e na Coréia, 6,0%. Nos Estados Unidos, onde o sistema teve início na década de 1930, no bojo do New Deal, as receitas de contribuições sociais correspondem a 6,7% do PIB. As maiores proporções são

⁴ Na posição mediana, metade dos países apresenta parâmetros com valores superiores e a outra metade, inferiores.

encontradas nos países europeus. Na Alemanha, berço da moderna previdência social, correspondem a 13,2% e na França, 16,2%. As diferenças entre as incidências nos Estados Unidos e na França ou Alemanha mostram que o percentual de tributação da folha não depende apenas do nível de renda do país, revelando também valores e preferências sociais. Essa linha de argumentação explica porque na Inglaterra, país que se submeteu a severas reformas trabalhistas e fiscais a partir dos anos 1980, a relação entre contribuições sociais e o PIB é de 6,8%⁵.

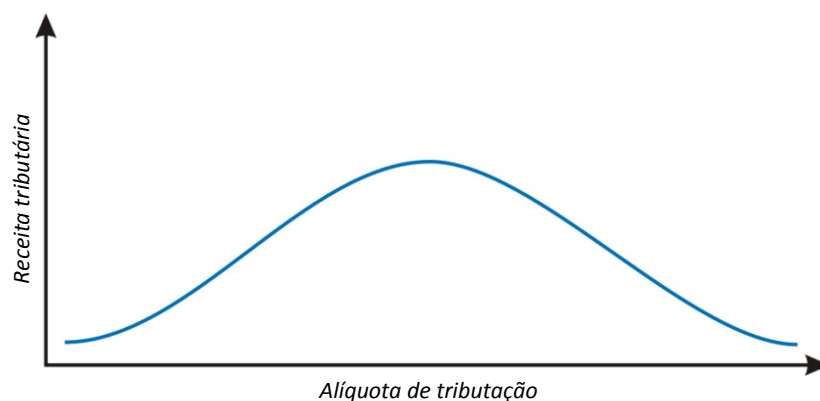
A desoneração da folha de pagamentos

Toda incidência tributária gera distorções. A lógica por trás desta afirmação é a de que, confrontado com a cobrança de impostos, qualquer agente econômico procurará minimizar o ônus resultante da incidência. Para isso, modificará as decisões tomadas na ausência do tributo. No presente contexto, a cobrança de impostos sobre a folha de pagamentos provoca reações tanto da parte de empregadores, que demandarão menos trabalho, como de trabalhadores, que também se retrairão diante da menor atratividade das remunerações, reduzidas pelo efeito da tributação. O resultado final será uma situação em que empregadores contratam menos trabalhadores do que gostariam ao mesmo tempo em que trabalhadores oferecem ao mercado um volume de horas inferior ao que desejariam caso não vigorasse a tributação.

⁵ *Receitas majoritariamente provenientes de incidência sobre a folha de pagamentos, podendo todavia incluir, dependendo do caso, contribuições de empregados.*

Se a questão de fundo é a desoneração da folha de pagamentos, é preciso responder inicialmente até que ponto esta modalidade de tributação inibe a criação de postos de trabalho ou provoca a sua desativação. Um resultado há muito conhecido é o de que a arrecadação tributária cresce com o valor da alíquota quando esta é relativamente baixa, invertendo a trajetória para imposições de maior magnitude. A elevação da alíquota acabará implicando uma reação mais do que proporcional por parte de quem paga o imposto. A consequência inevitável será o recuo da receita. A trajetória inicialmente crescente da arrecadação tributária, mas que se inverte à medida que a alíquota se eleva, é a conhecida curva de Laffer⁶, reproduzida de forma simplificada no diagrama abaixo. No eixo horizontal, está assinalada a alíquota de incidência tributária, que varia de 0% a 100%. No eixo vertical, apresenta-se a arrecadação do imposto para cada valor da alíquota.

Diagrama – curva de Laffer



⁶ Artur Laffer, economista americano, argumentou na década de 1970 que as alíquotas tributárias do país estavam muito elevadas, provocando perda de receita. Para isso, desenhou a curva que leva seu nome com o formato de uma corcova de animal, descrição que se popularizou.

Em seguida, se deve comprovar a reversibilidade do processo, isto é, se a imposição inibe, a desoneração deve estimular a criação de postos de trabalho. Estas questões são centrais pois é sobre o montante da folha que se obtém a receita tributária necessária ao equilíbrio orçamentário da previdência.

A redução da alíquota de incidência das contribuições produz dois impactos sobre a receita tributária. O primeiro é de redução já que o percentual de cobrança será menor. O segundo se dá em sentido oposto, pelo estímulo à contratação de trabalhadores. Não é possível, no entanto, apenas em bases conceituais, determinar a priori qual dos dois impactos predominará. A resposta exata requer a estimativa da curva de Laffer para o caso específico da tributação da folha de pagamentos no Brasil. A questão se transfere desse modo para o terreno empírico.

No terreno empírico, os estudos disponíveis não são unânimes em afirmar que a desoneração da folha de salários permite a recomposição proporcional da base de tributação. Se a expansão do emprego e a formalização do trabalho decorrentes da desoneração não asseguram a manutenção da arrecadação para fins previdenciários, será preciso buscar fontes alternativas de financiamento.

O recurso a outras bases tributárias, como o faturamento das empresas empregadoras, favorece o incremento do nível de emprego, mas tem efeitos negativos sobre o funcionamento da economia. Os mais graves são a diminuição da produtividade, do estoque de capital e do nível de consumo da sociedade.

Proposta de desoneração

Embora sujeita a críticas freqüentes, a tributação sobre a folha de pagamentos deve ser avaliada de maneira objetiva, contrapondo-se prós e contras desta modalidade de obtenção de recursos fiscais. A tributação da folha de pagamentos traz vantagens entre as quais a facilidade administrativa para quem paga e para quem cobra o imposto. A vinculação dos benefícios à base contributiva, ao contrário das despesas que dependem de impostos gerais, confere estabilidade aos gastos e evita custos políticos próprios da disputa por recursos orçamentários. A questão está no possível excesso de utilização desta forma de tributação, que tem sido observado em escala mundial, com particular intensidade no Brasil.

Além disso, se é fato que a tributação do trabalho introduz ineficiências na economia tais como a redução do emprego e o incentivo à informalidade, não é menos certo que outras modalidades de financiamento previdenciário também provocam suas distorções.

Diante das evidências enumeradas, defende-se uma redução parcial da alíquota tributária do INSS incidente sobre as empresas do setor privado dos atuais 20% para 12%. Tomando por base as contas nacionais de 2000 a 2006, a alíquota média sobre a folha de pagamentos diminuiria de 23,9% para 15,9%. Considerando-se ainda uma reação favorável, embora menos do que proporcional, do nível de emprego formal, combinada à recuperação do salário efetivamente recebido, elementos que se compõem para formar a folha de pagamentos, estima-se em 10% o incremento da base tributária. Como resultado, a arrecadação total de contribuições sofrerá redução de 27%.

A redução na arrecadação será compensada pelo acréscimo da tributação sobre o faturamento. No trabalho, são feitos dois exercícios acerca da repartição setorial do acréscimo desta modalidade de tributação. Nos dois exercícios, admite-se que o aumento da tributação não provoque redução da base contributiva. A manutenção da base, isto é, do faturamento mesmo em face da tributação decorre da possibilidade de repasse da alíquota ao preço final dos bens e serviços.

No primeiro exercício, a desoneração é linear, correspondente a 27% do montante pago a título de contribuição sobre a folha de pagamentos. A redução é compensada por um acréscimo da tributação sobre faturamento de 0,98%. Os percentuais não devem ser comparados porque incidem sobre bases tributárias diferentes. Segundo o IBGE, em 2006, o valor da produção da economia brasileira, variável que mais se aproxima da noção de faturamento, era 26,15 vezes maior do que a cifra referente a contribuições sociais sobre folha de pagamentos. Para o setor educacional privado, a desoneração de 27% da folha salarial seria integralmente compensada por uma tributação de 1,21% do faturamento.

O segundo exercício repete a desoneração de 27%, diferenciando-se do anterior pela adoção de um critério de rateio do acréscimo da tributação sobre o faturamento. Esta tributação adicional é repartida segundo a participação de cada setor no total do faturamento do setor privado. Tratada desta maneira, a tributação compensatória incidirá sobre todas as atividades segundo a mesma alíquota de 0,98%. Embora todos os setores venham a ser tributados nas respectivas folhas de pagamento, é possível verificar, usando-se dados do IBGE referentes a 2006, que 20 dos 52 terão desoneração líquida, isto é, redução do ônus sobre folha superior ao acréscimo da tributação sobre faturamento. O

setor educacional faz parte deste grupo, sendo objeto de uma redução líquida no pagamento de tributos equivalente a 0,23% de seu faturamento.

A transferência de incidência tributária na forma aqui apresentada não é uma solução definitiva. A dinâmica demográfica requererá recursos adicionais para financiar o sistema previdenciário. A necessidade de recursos para o pagamento crescente de benefícios imporá o aumento das alíquotas, seja sobre a folha ou sobre o faturamento. No leque de propostas de reformas do atual modelo previdenciário, com o objetivo de limitar novos acréscimos das alíquotas, o aumento da idade mínima é o de maior eficácia.

A proposta de desoneração da folha de pagamentos, de caráter parcial e implementação gradativa conforme se detalha ao longo do trabalho, atende a interesses de todos os setores empregadores de mão-de-obra no País, mas é especialmente conveniente para o segmento educacional privado. Destacado empregador, o setor enxerga a proposta de desoneração como uma condição necessária ao pleno cumprimento de sua vocação. A razão é simples: a difusão dos benefícios da educação não pode prescindir da contratação de profissionais capacitados e motivados.

Uma variante de proposta, com benefícios dirigidos ao setor educacional privado, seria o uso de uma alíquota marginal decrescente, que favorecesse o emprego de mão-de-obra qualificada, normalmente mais bem paga. Neste caso, para garantir o equilíbrio orçamentário, a desoneração seria baseada numa alíquota média, começando de um percentual mais alto, que decresceria com o nível de rendimento. A

diferença entre alíquota máxima e mínima poderia ser de três a cinco pontos percentuais.

Embora possam ser formuladas propostas de interesse específico do setor educacional, não é objetivo deste trabalho defender teses setoriais e sim reforçar o caráter geral do problema de estabelecer parâmetros para o uso adequado da tributação sobre a folha de pagamentos.