

POSSÍVEIS IMPACTOS DA TRANSFERÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE FOLHA SALARIAL PARA O FATURAMENTO EM SETORES SELECIONADOS PELO PLANO BRASIL MAIOR*

Bruno César Araújo**
Fabiano Mezadre Pompermayer**

1 INTRODUÇÃO

O Plano Brasil Maior (PBM) é um conjunto de iniciativas de apoio e proteção ao setor produtivo, notadamente à indústria, de escopo mais amplo que seus antecessores – Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce). Em realidade, o PBM apresenta dois conjuntos de ações. O primeiro pode ser considerado um desenvolvimento dos planos anteriores, e elenca dez metas para 2014. Estas metas se referem ao investimento agregado, aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), à agregação de valor industrial no Brasil, à qualificação da mão de obra na indústria e ao uso mais eficiente da energia. Neste sentido, podem ser consideradas medidas que visam resolver problemas de competitividade estrutural da economia brasileira. O segundo conjunto de ações, que não necessariamente tem ligação com o primeiro, combina instrumentos de suporte mais imediato à competitividade – como ampliação dos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);¹ redução de impostos federais indiretos, a exemplo do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);² e transferências tributárias para segmentos selecionados –, com medidas de caráter defensivo contra o que se convencionou chamar “desindustrialização”, intensificando do uso de mecanismos de salvaguarda e aumentando tarifas de importação.

Do conjunto de ações do segundo tipo, em abril deste ano, o governo federal anunciou a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos para alguns setores industriais e de serviços. Para compensar, haverá uma contribuição incidente sobre o faturamento das empresas afetadas, com alíquotas de 1% a 2%. Conforme sustentado pelo ministro da Fazenda, esta mudança acarreta, em teoria, desoneração real, dado que as alíquotas adotadas são menores que as alíquotas necessárias para manter a arrecadação com a contribuição sobre a folha. Outro ponto importante é que as novas alíquotas incidem também sobre os produtos importados e não incidem sobre os exportados.

As propostas de desoneração das contribuições previdenciárias remontam à década de 1990, inicialmente baseadas nos efeitos que trariam sobre a formalização das relações de trabalho e na própria geração de empregos. Sem embargo, Ansiliero *et al.* (2010) e Ribeiro *et al.* (2011) recordam os diversos momentos e justificativas para as propostas de desoneração. Paiva e Ansiliero (2009) argumentam que os efeitos das desonerações sobre a geração de empregos são, no mínimo, incertos. Como geralmente as propostas de desoneração são acompanhadas de compensação por meio de impostos sobre valor agregado, os autores argumentam que os eventuais benefícios da desoneração são geralmente menores que os custos sociais na forma de: *i*) maior regressividade do sistema tributário; e *ii*) enfraquecimento do vínculo contributivo da Previdência Social.

A novidade nas ações do PBM no campo das transferências tributárias, tanto de agosto de 2011 como a do último mês de abril, é que, agora, a justificativa principal é recuperar a competitividade de setores industriais atingidos pela sobrevalorização do real e pela concorrência de produtos importados, em especial da Ásia. Assim, a transferência tributária da contribuição previdenciária originalmente sobre a folha para o faturamento, no âmbito do

* Os autores agradecem a João Maria de Oliveira, Luiz Ricardo Cavalcante e Mansueto Almeida pelos valiosos comentários a versões anteriores deste artigo, sem, naturalmente, implicá-los nos resultados e conclusões aqui expostos.

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

1. Os impactos dos financiamentos do BNDES sobre a competitividade das empresas industriais foram estudados pelo Ipea em Coelho e De Negri (2011).

2. Os efeitos das reduções de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o setor automotivo foram estimados em Alvarenga *et al.* (2010).

PBM, tem dois objetivos: o primeiro é forçar o produto importado, que não arca com contribuição previdenciária sobre mão de obra, a pagar um imposto aproximadamente equivalente, equalizando, assim, as condições de competição no mercado interno; e o segundo é possibilitar a desoneração deste imposto quando da exportação. Tudo isto considerando uma perda de arrecadação por parte do governo que, quando não nula, pelo menos seja tolerável.

Em termos práticos, espera-se que estas medidas tenham o efeito de recuperar as margens de setores industriais selecionados que, diante das condições cambiais, de concorrência com os importados e da própria competitividade do setor, estejam enfrentando problemas de rentabilidade, o que poderia levar, no limite, ao fechamento de empresas.

No entanto, o ponto sustentado neste artigo é que este tipo de medida pode não surtir os efeitos desejados, pelo menos no que tange à recomposição das margens nos setores beneficiados. A recomposição das margens depende fundamentalmente dos fatores listados a seguir.

- 1) Das condições de demanda e concorrência do setor – se a demanda é inelástica ou elástica, e se os importadores repassarão o aumento dos impostos para os preços.
- 2) Das condições do mercado de trabalho, pois os trabalhadores podem pleitear parte da redução do imposto previdenciário para os salários, em contexto de mercado de trabalho aquecido.
- 3) Do regime de tributação (simples ou lucro real).
- 4) Da estrutura da cadeia produtiva, tanto em termos de concorrência (condição 1) quanto em distribuição do porte das empresas, o que afeta o regime de tributação (condição 3) e os mecanismos de créditos tributários. Como resultado, o custo dos insumos pode aumentar ou diminuir.
- 5) Das exportações da empresa, uma vez que a transferência tributária beneficia relativamente as empresas que exportam mais.

Desse modo, não se procura demonstrar neste artigo qual o impacto exato das medidas de transferência tributária sobre as empresas industriais; apenas se procura demonstrar que é praticamente impossível calcular estes efeitos com exatidão. Além disso, mesmo nos casos em que a medida seja benéfica para a “média” das empresas (na média do setor), argumenta-se que, provavelmente, há firmas que veem sua situação piorar com as medidas anunciadas. Estas firmas não podem optar pela situação *ex ante*, porque as bases tributárias não são as mesmas.

Com o intuito de ilustrar esse argumento, foram elaborados dois cenários básicos, a partir de dados do setor de confecções. A partir destes cenários, discutem-se possíveis extensões e suas implicações, avaliando situações em que a empresa ilustrativa sob análise afasta-se da composição média de custos do setor e relaxando hipóteses sobre o poder dos sindicatos, sistema de tributação da empresa (lucro real *versus* presumido), possíveis efeitos na cadeia produtiva e exportações da empresa.

O restante do artigo está estruturado da seguinte forma: a próxima seção traz a proposta do Ministério da Fazenda, apresentada em abril; a terceira seção caracteriza os cenários básicos e discute as extensões e suas implicações; e, finalmente, a quarta seção traz os comentários finais.

2 A PROPOSTA DE TRANSFERÊNCIA TRIBUTÁRIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

De acordo com o Ministério da Fazenda (Brasil, 2012), a mudança da contribuição patronal sobre a folha de pagamento para um imposto sobre o faturamento teve três objetivos: reduzir custos de produção e exportação, gerar mais empregos e formalizar a mão de obra. O mecanismo para atingir tais objetivos seria a equalização das condições de competição nos setores beneficiados em comparação aos produtos importados. Ao incidir sobre a folha de pagamento, a contribuição patronal não atingia os produtos importados. Com a mudança, os produtos importados passarão a pagar um imposto igual ao pago pelos produtores domésticos. Além disto, com a mudança, é possível desonerar as exportações (antes, não era possível desonerar a contribuição patronal) sem infringir as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A transferência tributária pode ocorrer com aumento, redução ou ser neutra em relação à arrecadação. A neutralidade de arrecadação pressupõe o cálculo da alíquota incidente sobre o faturamento que se iguala, na média, aos 20% sobre a folha de pagamento da contribuição patronal, descontando-se da nova base tributária o faturamento advindo das exportações. Em tese, esta alíquota é dada pela equação a seguir.

$$\tau_{neutra} \cdot (\text{Faturamento} - \text{Exportações}) = 0,20 \cdot (\text{Custo de M.O.})$$

∴

$$\tau_{neutra} = \frac{0,20 \cdot (\text{Custo de M.O.})}{(\text{Faturamento} - \text{Exportações})}$$

A alíquota t_{neutra} depende, portanto, da relação entre o custo de mão de obra e o faturamento no mercado doméstico. Em outras palavras, a alíquota neutra depende, de alguma forma, da relação custo de mão de obra/faturamento, de modo que, quanto mais intensivo em trabalho for um setor, maior será a alíquota neutra necessária.³

Na prática, a alíquota neutra pode fugir deste cálculo simples, devido a alguns fatores. O primeiro fator é que, se a medida tiver os efeitos desejados sobre as margens das empresas domésticas, haverá uma compensação parcial automática via aumento do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), mesmo no caso em que não há criação de IVA equivalente (desoneração de contribuição patronal). Isto faz com que a alíquota neutra, na prática, seja menor que a proposta pela equação. O segundo fator se refere a possíveis perdas ou ganhos de eficiência (*deadweight losses/gains*), que podem resultar da mudança no regime de tributação.

Sem embargo, a tabela 1 traz a proposta de transferência tributária do Ministério da Fazenda, para onze setores industriais e três de serviços. É interessante notar que, em todos os setores, a alíquota a incidir sobre o faturamento foi calibrada abaixo da que seria a “neutra”, implicando em possível perda de arrecadação (mesmo considerando as compensações automáticas). O Ministério da Fazenda calculou esta perda de arrecadação em R\$ 7,2 bilhões.

TABELA 1

Novas alíquotas da contribuição previdenciária patronal incidentes sobre o faturamento¹ (abril de 2012)

Setor	Alíquota neutra (%)	Alíquota fixada (%)	Renúncia anual (R\$ milhões)
Têxtil	2,32	1	550
Confecções	2,32	1	385
Couro e calçados	3,28	1	632
Móveis	2,09	1	209
Plásticos	1,87	1	530
Material elétrico	1,88	1	372
Autopeças	2,19	1	1.130
Ônibus	1,72	1	77
Naval	4,59	1	145
Aeronáutico	2,83	1	225
BK mecânico	2,24	1	1.254
Hotéis	4,18	2	216
TI e TIC	3,35	2	1.171
Call center	3,15	2	312
Design house (chips)	6,67	2	4
Total	-		7.214

Fonte: Ministério da Fazenda (Brasil, 2012).

Nota: ¹ Medidas do Plano Brasil Maior (PBM).

3. Cabe notar que raciocínio semelhante é aplicado às firmas, individualmente: quanto mais a intensidade de mão de obra da firma se afastar da média do setor, mais ela se beneficiará com uma medida de transferência tributária pela alíquota neutra de IVA.

3 CENÁRIOS ILUSTRATIVOS DE TRANSFERÊNCIA TRIBUTÁRIA

Esta seção busca estimar, a partir de alguns cenários,⁴ os possíveis impactos das medidas descritas na seção anterior sobre a margem de lucro das empresas beneficiadas. Para a construção dos cenários básicos, são adotadas as hipóteses relacionadas a seguir.

- 1) A distribuição do preço final entre margem, contribuição patronal (incidente sobre a folha ou sobre o faturamento), custo de mão de obra e outros custos da empresa ilustrativa é igual à média do setor.
- 2) A concorrência no mercado se dá por preço, isto é, os consumidores não diferenciam os produtos nacionais dos importados.
- 3) A firma opta pelo regime de lucro real.
- 4) Os importadores repassarão o aumento de imposto para os preços se não puderem absorvê-lo em suas margens e se as condições de demanda assim permitirem.
- 5) A firma doméstica não exporta.
- 6) Custos de insumos e bens intermediários não se alteram com as mudanças tributárias.
- 7) Os trabalhadores não pleiteiam aumento decorrente da redução da contribuição previdenciária.

A empresa ilustrativa se situa no setor de confecções (CNAE 14 – Confecção de artigos do vestuário e acessórios). Segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a margem de lucro⁵ média do setor de confecções foi de 8,57% em 2009. A apresentação das novas medidas do PBM (Brasil, 2012) considerou que a alíquota neutra a incidir sobre o faturamento para compensar a alíquota de 20% sobre a folha de pagamento seria de 2,32% para o setor de confecções. Isto indica que o custo médio com mão de obra neste setor é de pouco menos de 12% do faturamento,⁶ aproximadamente.⁷ Assim, tem-se que a margem foi calculada a partir da PIA de 2009, a relação mão de obra/faturamento foi recuperada do cálculo da alíquota neutra do Ministério da Fazenda, a contribuição patronal é de 20% sobre a folha e os outros custos são calculados pela diferença. Entretanto, cabe ressaltar que as conclusões básicas a partir dos cenários são independentes da distribuição dos itens que compõem o preço.

3.1 Cenário I: repasse integral a preços

Caso o importador não absorva o custo do aumento da PIS/Cofins em sua margem, ele repassará este aumento de imposto para seu preço. Com o aumento do preço do importado, os produtores nacionais obtêm certa folga para também aumentarem seus preços na mesma proporção. Uma das condições que aumenta a probabilidade de tal cenário ocorrer é se a demanda pelo produto em questão for inelástica, isto é, se os consumidores forem pouco sensíveis a seu preço. De fato, no caso extremo de a demanda ser perfeitamente inelástica, qualquer aumento de imposto pode ser repassado integralmente para o preço final, sem queda de quantidade consumida.

Dessa maneira, o aumento de preço provoca o aumento da margem de lucro, dado que os custos para o produtor nacional se mantêm constantes, como pode ser visto no gráfico 1.

4. Os cenários a seguir são exercícios de estática comparativa, e não levam em consideração aspectos de comportamento estratégico (tratados pela literatura que usa teoria dos jogos, por exemplo) ou a dinâmica de entrada e saída do mercado. Nos cenários, a preocupação é apenas com as questões referentes à incidência tributária no curto prazo.

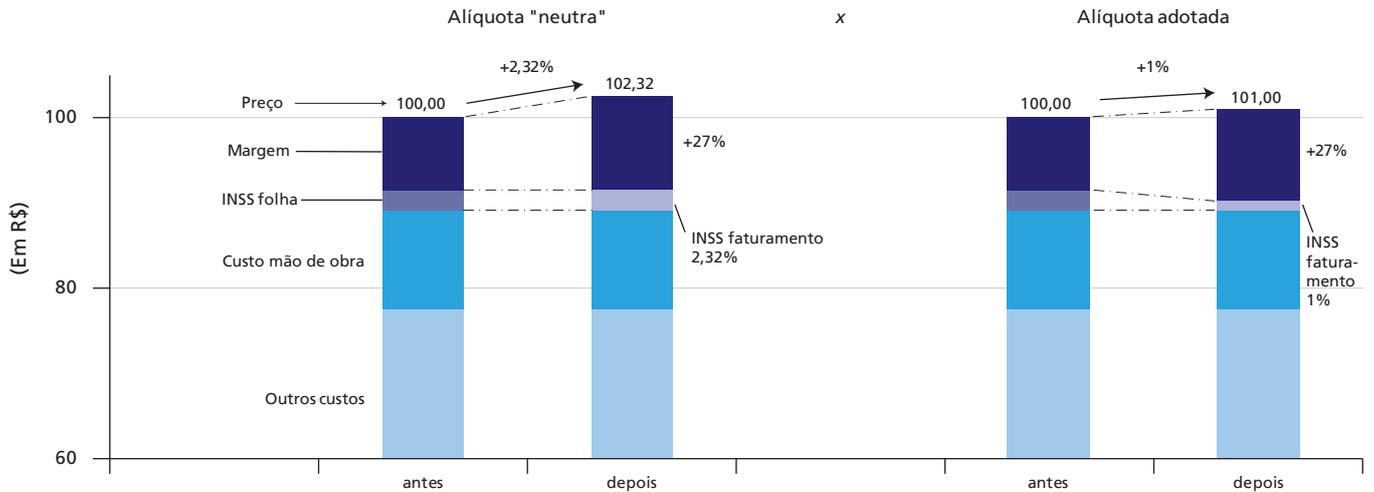
5. $(\text{Receitas totais menos despesas totais})/\text{faturamento}$.

6. A nova alíquota da contribuição patronal incide apenas sobre o faturamento doméstico, isto é, não incide sobre os bens exportados. O cálculo aqui apresentado assume que a empresa ilustrativa não exporta. Entretanto, esta simplificação não compromete as conclusões do exercício a seguir.

7. Segundo a Pesquisa Anual Industrial (PIA) do IBGE (ano de 2009), a relação gasto de pessoal (salários, retiradas e outras remunerações)/receita líquida de vendas é de 21,62%; portanto bem maior que a apontada pelo cálculo com base na alíquota neutra do Ministério da Fazenda. Possivelmente, isto se deve ao fato que apenas as empresas não optantes pelo Simples pagam a contribuição patronal sobre a folha – as optantes pelo Simples já pagam uma contribuição patronal sobre o faturamento. Assim, para efeito puramente fiscal, o montante de gastos sobre mão de obra do setor que serve como base tributária para a contribuição patronal (cálculo do Ministério da Fazenda) é significativamente menor que aquele apontado com base na PIA.

GRÁFICO 1

Impacto na margem do produtor nacional se houver repasse integral ao preço do produto importado (alíquota neutra *versus* alíquota adotada no PBM)



Fonte: PIA/IBGE para margem; custo de mão de obra estimado a partir de Ministério da Fazenda (Brasil, 2012).
Elaboração dos autores.

Caso o governo tivesse optado pela transferência tributária usando a alíquota neutra (2,32% para o setor, ilustrado na porção esquerda do gráfico 1), a contribuição patronal sobre a folha seria substituída integralmente pela incidente no faturamento. Isto não alteraria a estrutura dos itens de custo para a empresa nacional, mas possibilitaria um aumento na margem decorrente do aumento de preço em 2,32%. Para esta empresa, significaria um aumento de margem de 27% (2,32 de aumento de margem dividido por 8,57 da margem original).

É interessante notar que este aumento na margem ocorre também quando o governo opta por uma transferência tributária por uma alíquota menor que a neutra (por exemplo, 1%, o que é o caso). Assim, de acordo com as hipóteses aqui consideradas, o aumento de preço para o consumidor seria apenas de 1%; contudo, a empresa nacional aumentaria sua margem não apenas devido ao aumento de preço, mas também devido ao fato de que a contribuição patronal sobre a folha foi substituída pela incidente sobre o faturamento a uma alíquota 1,32 ponto percentual (p.p.) menor que a neutra. Desta forma, o aumento na margem também seria de 27% (porção direita do gráfico 1).⁸

Assim, quando o importador repassa o novo tributo integralmente ao preço, tem-se que o impacto sobre a margem resultante da mudança é significativo, dado que a margem de lucro do produtor nacional sobe mais que 25% na média do setor de confecções. Em outros setores afetados pelas medidas, o impacto na margem pode ser ainda maior, como nos setores de têxteis, calçados e couros, e móveis, por apresentarem margens de lucro ainda menores que no de confecções, conforme a PIA de 2009. Porém, estes ganhos são fundamentalmente dependentes da hipótese de que os importadores repassarão integralmente o aumento de impostos para preços. A seguir, discute-se o caso exatamente oposto: sem repasse do imposto ao preço do produto importado.

3.2 Cenário II: sem repasse a preços

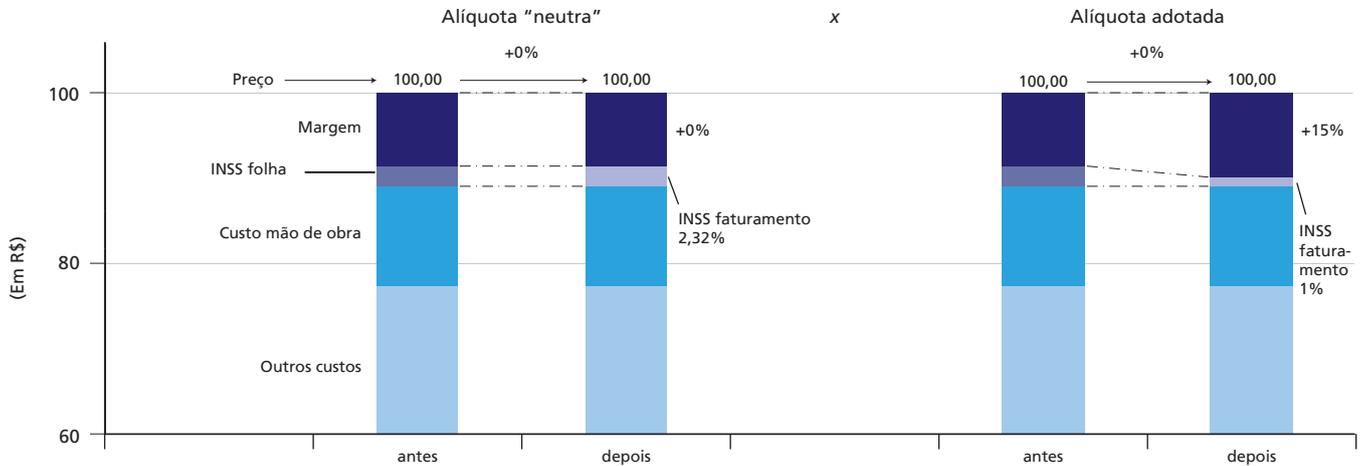
Neste cenário, o importador não tem como repassar o novo tributo para os preços. Esta situação, também extrema, pode acontecer se a demanda for perfeitamente elástica. Assim, o aumento ou não da margem de lucro para a empresa ilustrativa vai depender de a proposta do governo lançar mão ou não da alíquota neutra para a transferência tributária. De acordo com o gráfico 2, se a transferência tributária se der a partir da alíquota neutra, não haverá mudança na margem (porção esquerda do gráfico); alternativamente, no caso em que a mudança se

8. Este impacto é bruto. Parte do aumento da margem seria absorvido pelos tributos sobre o lucro da empresa (imposto de renda pessoa jurídica – IRPJ – e contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL).

baseia em alíquota menor que a neutra, a empresa ilustrativa aumenta a margem de acordo com a diferença entre a alíquota sugerida e a neutra (porção direita do gráfico 2).

GRÁFICO 2

Impacto na margem do produtor nacional se não houver repasse ao preço do produto importado (alíquota neutra *versus* alíquota adotada no PBM)



Fonte: PIA/IBGE para margem; custo de mão de obra estimado a partir de Ministério da Fazenda (Brasil, 2012).
Elaboração dos autores.

No caso específico do setor de confecções, o aumento de margem seria equivalente à diferença de 1,32 p.p. entre a alíquota neutra (2,32%) e a alíquota do PBM (1%), o que resultaria no aumento da margem de 15% (1,32/8,57). Vale notar que o efeito ocorre apenas devido à redução dos custos (tributários) da empresa, ou seja, devido à desoneração implementada.

3.3 Efeitos da transferência tributária considerando a heterogeneidade do setor

Até agora, tratou-se do caso em que a firma tem seus itens formadores de custo iguais à média do setor. Esta firma ilustrativa necessariamente ganha, ou pelo menos não perde, com a sugestão do governo em se transferir a contribuição patronal da folha para o faturamento por uma alíquota abaixo da neutra.

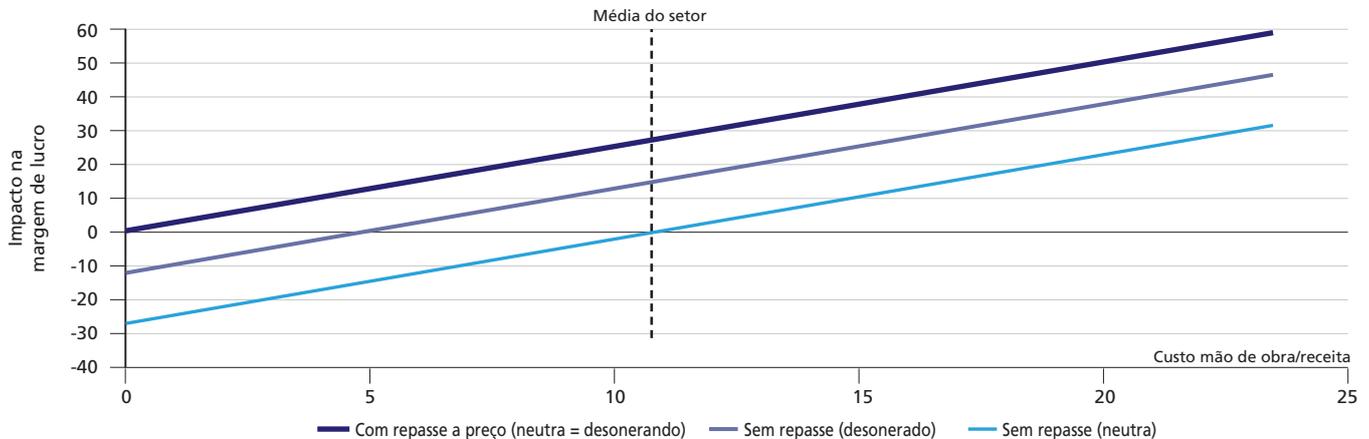
Contudo, as empresas de um setor formam um todo bastante heterogêneo. O quanto uma firma vai se beneficiar relativamente ou não com a mudança sugerida depende, fundamentalmente, da razão custo de mão de obra/faturamento. De fato, a medida tende a beneficiar relativamente as empresas mais trabalho-intensivas, dentro de um setor, que terão uma contribuição patronal relativamente grande substituída por uma sobre o faturamento, abaixo até mesmo daquela que seria calibrada pela média do setor. Inversamente, as empresas que utilizam pouca mão de obra tendem a se beneficiar menos – ou até mesmo a perder – com a medida.

O gráfico 3 ilustra o aumento da margem de lucro resultante da medida do PBM no setor de confecções, tanto para o cenário I quanto para o cenário II. No cenário I, é fácil notar que nenhuma firma seria prejudicada pela medida, mesmo aquelas com razão custo da mão de obra/faturamento igual a zero. Contudo, o aumento de margem é proporcional à razão custo da mão de obra/faturamento.

Entretanto, no cenário II, há firmas que perdem com a mudança sugerida pelo governo. Isto porque, se não há repasse dos impostos para o preço, aquelas firmas que estão abaixo da razão crítica custo da mão de obra/faturamento irão pagar mais na contribuição patronal sobre o faturamento que pagavam antes, sobre a folha. Esta razão crítica será proporcional à alíquota sugerida para a transferência tributária. No caso da sugestão do PBM, a razão mão de obra/faturamento que iguala a transferência tributária no cenário II é de 5%. As firmas que gastam menos de 5% do faturamento com mão de obra saem perdendo com a medida, enquanto as firmas que gastam mais de 5% são beneficiadas com a medida.

GRÁFICO 3

Avaliação do impacto da substituição tributária sobre a margem da empresa em função de sua intensidade no uso de mão de obra (Em %)



Elaboração dos autores.

Em qualquer cenário, o problema das firmas que perdem com a mudança poderia ser solucionado se as empresas tivessem a opção de aderir à nova forma de tributação ou não: a firma só aceitaria trocar a contribuição patronal da folha para o faturamento se isto melhorasse sua situação. Entretanto, este tipo de opção não é possível, pois as bases tributárias são diferentes – a contribuição patronal incide sobre a folha de pagamento, logo se refere à firma; a sobre o faturamento incide sobre o produto, assim como a PIS/Cofins sobre o produto importado.

3.4 Extensões

Nesta seção, relacionam-se algumas hipóteses que embasaram os cenários aqui descritos, e avaliam-se suas possíveis implicações.

Lucro real versus lucro presumido: se as empresas forem optantes pelo Simples, não há efeito direto pela substituição tributária, pois a contribuição patronal já incide sobre o faturamento. Só haveria efeitos se houver repasse aos preços dos produtos importados concorrentes, permitindo algum aumento de preço (e margem) do produtor nacional.

Efeitos na cadeia: não foram considerados efeitos em cadeia resultantes das mudanças tributárias. Contudo, pode ser que as condições de concorrência em cada estágio da cadeia sejam diferentes, assim como o repasse dos impostos para os preços. Adicionalmente, pode ser que a distribuição do porte das empresas em cada estágio da cadeia afete o regime de tributação e os mecanismos de créditos tributários. Como resultado destes dois fatores, o custo dos insumos pode aumentar ou diminuir.

Condições do mercado de trabalho: no Brasil, o mercado de trabalho está aquecido. Alguns sindicatos podem pleitear pelo menos parte da redução da contribuição patronal (Rehder, 2012a). Mesmo naqueles segmentos que não têm sindicatos fortes, o mercado de trabalho pode estar enfrentando concorrência de outros segmentos da economia, notadamente do setor de serviços. Se os trabalhadores tiverem poder de pressão suficiente, a empresa vai ganhar mais ou menos (ou mesmo perder) margem dependendo das condições setoriais de demanda e concorrência devido às mudanças.

Exportações: empresas que exportam mais tendem a ser mais beneficiadas com a medida, pois conseguem a desoneração na exportação.

4 COMENTÁRIOS FINAIS E TRABALHOS FUTUROS

Este artigo demonstrou que o efeito prático das transferências tributárias sugeridas no âmbito do PBM sobre a margem dos setores selecionados é, no mínimo, incerto. Para que a medida não prejudique ninguém dentro dos setores beneficiados e haja aumento de margem para algumas empresas, é preciso que sejam válidas as seguintes hipóteses: *i*) a concorrência seja por preço; *ii*) os importadores repassem integralmente o aumento de imposto para o preço; *iii*) os sindicatos não consigam pleitear aumentos salariais em função da redução da contribuição patronal; *iv*) as empresas sejam optantes pelo sistema de lucro real; e *v*) não haja efeitos relacionados à cadeia produtiva de modo a alterar o custo de insumos e bens intermediários. Caso estas hipóteses não sejam válidas, não apenas não se garante que as margens da indústria nacional aumentarão, como a mudança certamente acarretará prejuízo para alguns, uma vez que não se pode optar entre a contribuição patronal sobre a folha e a sobre o faturamento. E as firmas perdedoras podem ser exatamente as firmas mais produtivas, que mais investiram em automação nos últimos anos, por exemplo.⁹

A escolha de alíquotas tributárias menores que a considerada neutra pode ter duas motivações. A primeira seria evitar um repasse tão grande para a inflação no caso da demanda ser inelástica nos setores analisados. A segunda – talvez a mais importante, uma vez que os impactos inflacionários podem não ser tão significativos – é evitar que muitas firmas percam com as alterações, e que não se prejudique exatamente as firmas mais produtivas.

Este tipo de estratégia pode sinalizar uma abordagem, por parte do governo federal, de política industrial como um processo de aprendizado e interações em um contexto de incerteza (Bakshi, Freeman e Potts, 2011). Se este for o caso, é importante que haja um sistema de monitoramento e avaliação das medidas sugeridas, para que, recursivamente, aprimore-se o aparato institucional de suporte à indústria.

Por exemplo, vale lembrar que, no ano passado, as alíquotas sugeridas para a transferência da contribuição patronal para o faturamento eram maiores. Nas desonerações de abril, a alíquota sugerida foi de 1% para a indústria, inclusive para alguns setores já beneficiados nas medidas do ano passado, com isto, reduzindo o número de potenciais prejudicados com a medida (ainda que à custa de perda de arrecadação). O pacote de transferências tributárias de abril é temporário, mas independentemente de sua renovação ou não, seria interessante contar com uma ampla avaliação das medidas adotadas.

Por fim, cabe notar a dificuldade em se fomentar a competitividade industrial com o atual sistema tributário brasileiro. Para um dado nível de arrecadação, é possível elaborar um sistema tributário mais simples, no qual se possa prever com mais exatidão os impactos das mudanças e se garanta que nenhuma firma perca em decorrência de mudanças tributárias que, supostamente, são tomadas para induzir a competitividade. A substituição tributária proposta no PBM tem o mérito de equalizar a incidência deste tributo entre o produtor nacional e o importado. Contudo, sendo temporária, espera-se que se insira em um processo de aprendizado para, no futuro, subsidiar a elaboração de uma reforma tributária mais ampla, propiciando não apenas maior competitividade da produção nacional, mas também uma maior progressividade da tributação e simplificação do sistema.

Para trabalhos futuros, sugere-se uma caracterização das empresas que potencialmente perdem com as mudanças de abril, quais sejam, empresas que apresentam relação custo da mão de obra/faturamento inferior a 5% nos setores beneficiados.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, G. *et al.* **Políticas anticíclicas na indústria automobilística**: uma análise de cointegração dos impactos da redução de IPI sobre as vendas de veículo. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.512).
- ANSILIERO, G. *et al.* A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com o mercado de trabalho. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e equidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.
- BAKSHI, H., FREEMAN, A.; POTTS, J. State of uncertainty: innovation policy through experimentation. **Nesta Provocation**, London, n. 14, 2011. Disponível em: <http://www.nesta.org.uk/library/documents/Provocation_14_State_of_Uncertainty_v7.pdf>.

9. Para as desonerações do setor de *software* anunciadas antes de abril de 2012 e a reação de várias empresas do segmento que tiveram sua situação prejudicada, ver Rehder (2012b).

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Novas medidas do Plano Brasil Maior**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2012/Novas%20Medidas%20Brasil%20Maior.pdf>>.

COELHO, D. S. C.; DE NEGRI, J. A. Impacto do financiamento do BNDES sobre a produtividade das empresas: uma aplicação do efeito quantílico de tratamento. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38., **Anais...** Niterói: ANPEC, 2011. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-62cf725608576526071dfbbed02385cf.pdf>>.

PAIVA, L.; ANSILIERO, G. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos – Uma solução à procura de problemas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 32, jan.-jul. 2009.

REHDER, M. Sindicatos querem fatia da desoneração na folha. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 9 jun. 2012a. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,sindicatos-querem-fatia-da-desoneracao-na-folha,115575,0.htm>>.

_____. Desoneração de folha eleva carga em alguns setores. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 fev. 2012b. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,desoneracao-de--folha-eleva-carga-em-alguns-setores-,831920,0.htm>>.

RIBEIRO, J. *et al.* **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos**: elementos para reflexão. Brasília: Ipea, 2011.