

Encargos sociais e demanda por trabalho no setor formal da economia

Reynaldo Fernandes[§]

RESUMO

Este artigo analisa teoricamente o debate do peso dos encargos sociais no Brasil. Ele utiliza como critério de avaliação o bem-estar dos trabalhadores. A medida proposta para o peso dos encargos sociais é a diferença entre os custos do trabalho impostos pela legislação e o quanto os trabalhadores avaliam os benefícios dela decorrente. Assim, o peso dos encargos sociais possui um significado que, para efeitos do funcionamento do mercado de trabalho, é equivalente a um imposto sobre o trabalho e, portanto, fornece uma medida dos incentivos que empregados e empregadores possuem em transformar suas relações de trabalho de formal para informal. O artigo também avalia a proposição de substituir a fonte de financiamento dos programas sociais, da folha de pagamentos para o valor adicionado, concluindo que ela não é uma proposição tão simples de ser defendida, indicando a necessidade de novos estudos sobre a questão.

Palavras-chave: encargos sociais, demanda por trabalho, imposto sobre folha de salários.

ABSTRACT

This paper analyses theoretically the Brazilian debate about employees' pay roll social contribution. To evaluate the social contribution burden on pay roll it uses employees welfare as criterion of the analysis. It proposes as measure of this burden the difference between costs and benefits both imposed by law, where the benefits are a worker's subjective dimension. Therefore, the social contribution burden has a precise meaning. It is similar to pay roll tax and it provides a measure of the incentive to employers and employees to move from formal to informal labor market. This paper deals also with the matter of the changing the collection source, from pay roll tax to value added tax. It concludes it isn't a proposition to be defended easily.

Key words: social contribution, demand for labor, pay roll tax.

§ Do departamento de economia da FEA/USP, campus de Ribeirão Preto.

O autor agradece a Samuel Abreu Pessôa, Ricardo Paes de Barros, Paulo Picchetti, Antônio Gledson de Carvalho e a dois pareceristas anônimos desta revista pelos comentários e à FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas pelo suporte financeiro concedido a esta pesquisa.

Recebido em outubro de 1997. Aceito em fevereiro de 1998.

I Introdução

A idéia de que os encargos sociais no Brasil são demasiadamente elevados, com impactos negativos sobre o nível de empregos e salários do setor formal da economia, é hoje bastante difundida. Alguns estudos têm procurado avaliar o peso desses encargos sobre a folha de salários, mostrando o quanto ele é elevado, seja quando comparado ao início da década, seja na comparação com outros países. Por exemplo, Almeida (1992) procura demonstrar que *“há, atualmente, excessiva carga impositiva sobre a folha de salários, o que tem repercutido de modo desfavorável, em especial sobre a estrutura do mercado de trabalho brasileiro, bem como sobre os próprios níveis da arrecadação previdenciária.”* A autora, ao analisar a evolução recente da estrutura de contribuições das empresas e dos empregados para a previdência social, ressalta que as *“soluções para a superação das consecutivas dificuldades financeiras por que passou a instituição foram, via de regra, buscadas na criação de novos tributos ou na elevação da carga impositiva.”* As alíquotas do INSS passaram de 8% para os trabalhadores e 8% para as empresas (até o limite de 20 SM), no início dos anos 80, para 8 a 10% para os trabalhadores (até o limite de 20 SM de referência) e 20 a 22,5% para as empresas.

Em outro estudo, Pastore (1994) calcula em 102% o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários. Comparando o Brasil com 9 países europeus (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália e Luxemburgo) o autor conclui que o Brasil possui *“a mais alta carga na comparação efetuada.”*

Do ponto de vista da política econômica, estes trabalhos apontam para a existência de um grande espaço para se reduzir encargos trabalhistas, com impactos significativos sobre o nível de empregos e salários do setor formal da economia.

Esta idéia, apesar de bastante difundida, não é consensual. Alguns autores argumentam que estes cálculos incluem nos encargos sociais itens que, a rigor, não deveriam ser considerados como tal. Em especial, argumenta-se que muitos destes itens vão direto para o “bolso” do trabalhador e, portanto, deveriam ser considerados como salários. Redefinindo o conceito de encargos sociais, autores como Amadeo (1994a e 1994b) e Santos (1996) calculam que o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários está em torno de 25%, o que é compatível com os padrões internacionais, existindo, pois, muito pouco espaço para se reduzir encargos. Como argumenta Amadeo (1994b), retirando-se os itens que vão diretamente para o trabalhador, *“estamos falando de redução dos 24,5% que vão para o Estado e dos 1,6% que vai para as empresas. É pouco o que há para cortar e há que se pensar em como financiar os gastos financiados por estes encargos.”*

A princípio, não deveria causar estranheza que diferentes definições de encargos sociais causem diferenças no peso destes encargos na folha de salários. O fato é que não existe um conceito de aceitação geral para encargos sociais ou trabalhistas e, portanto, a definição apropriada fica dependendo dos objetivos do analista.

Este trabalho procura reavaliar tal debate tendo como perspectiva o bem-estar dos trabalhadores. Assim, ele explora a possibilidade de melhorar as condições de vida dos trabalhadores via uma alteração na legislação trabalhista, no que tange aos “encargos” sobre a folha de salários.

O artigo foi desenvolvido em três seções, além desta introdução: a seção 2 discute alguns aspectos metodológicos sobre o cálculo dos encargos sociais como proporção da folha de salários; a seção 3 analisa o impacto de um imposto sobre a folha de salários, comparativamente a um imposto sobre o valor adicionado, na demanda por trabalho; e, por fim, na seção 4 tecem-se as considerações finais.

II O peso dos encargos sociais sobre a folha de salários: alguns aspectos metodológicos

Os cálculos do peso dos encargos sociais sobre a folha de salários seguem, grosso modo, o seguinte procedimento:

- i) Definem-se os itens que, além do salário básico, compõem o custo do trabalho;
- ii) Divide-se o custo do trabalho entre salários e encargos sociais;
- iii) Calcula-se a razão entre encargos sociais e salários.

Desta forma, as diferenças encontradas no peso dos encargos sociais sobre a folha de salários derivam de diferenças nos itens que devem ser incluídos no custo do trabalho e nos itens, incluídos no custo do trabalho, que devem ser considerados como encargos sociais ou como salários. Por exemplo, Pastore (1994) define encargos sociais como sendo todos os itens do custo do trabalho, à exceção do salário-base, e inclui no custo do trabalho itens como: 13º salário, férias, adicional de férias, INSS, FGTS, salário-educação, INCRA, SEBRAE, SESI, SENAI, repouso semanal, feriados, auxílio enfermidade, aviso prévio e despesas de rescisão contratual. Por outro lado, autores como Santos (1996) ponderam que itens como 13º salário, adicional de férias, FGTS, aviso prévio e outras despesas com rescisão contratual deveriam ser considerados como salários, o que reduziria o numerador

e aumentaria o denominador da razão encargos-salários e, portanto, reduziria o peso dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos. Além disso, Santos não inclui no custo do trabalho itens como férias, feriados e repouso remunerado.

O ponto central deste artigo é o bem-estar dos trabalhadores. Assim, questão a ser destacada refere-se à parcela dos custos do trabalho que não reverte em benefícios para os trabalhadores. É evidente que o FGTS, por exemplo, proporciona um benefício direto para os trabalhadores, e pela forma que a questão é colocada em estudos como o de Pastore (1994) tem-se a impressão que o recolhimento para este fundo deveria ser tratado como um simples imposto sobre a folha de salários. Entretanto, colocar o FGTS como parte dos salários significa assumir que os trabalhadores são indiferentes entre ter este benefício e receber em dinheiro o que as empresas arcam para mantê-lo. Se, por hipótese, os trabalhadores estivessem dispostos a trocar este benefício por um aumento correspondente a 4% do salário bruto (metade do que custa para as empresas), um montante de 4% dos salários deveria ser considerado um imposto sobre a folha de pagamentos, ou mesmo um “peso morto”

Antes de nos atermos a esta questão de forma um pouco mais detalhada, seria interessante destacar dois aspectos metodológicos que são comuns à grande maioria dos estudos que calculam o impacto dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos.

O primeiro aspecto refere-se ao fato de que em tais estudos consideram-se como encargos as despesas tidas como de responsabilidade das empresas (aquelas que não fazem parte do salário contratual, ou salário bruto dos trabalhadores). Isto é marcadamente importante no caso das contribuições para o INSS.

Hoje, cerca de 30% do salário bruto de um trabalhador é “taxado” para financiar a previdência (8% a 10% referente à parcela do trabalhador e 20% a 22,5% referente à parcela do empregador). Vamos admitir uma situação onde o trabalhador possua um salário bruto de 100, sendo a contribuição para a previdência de 8% para o trabalhador e 20% para a empresa. Restringindo-nos apenas ao INSS, temos, neste caso, o salário líquido do trabalhador igual a 92, o custo do trabalho igual a 120 e a arrecadação da previdência igual a 28. Utilizando-se da metodologia de cálculo desses estudos, o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários seria de 20%.

Vamos imaginar agora que o salário bruto do trabalhador seja elevado para 120 e que toda a arrecadação do INSS seja feita sobre o trabalhador – portanto, uma alíquota de 23,33%. Isso em nada altera a situação do trabalhador, da previdência ou da empresa.

Entretanto, o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários seria igual a zero. O mesmo raciocínio se aplica caso o salário contratual fosse reduzido para 92 e a empresa tivesse que arcar com 28 para a previdência. Novamente, nada mudaria para as partes envolvidas, mas o peso dos encargos seria de 30,44%.

Assim, três situações economicamente indistinguíveis apresentam diferenças significativas no peso dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos.

O segundo aspecto a ser destacado é que nem todos os itens de custo do trabalho são incluídos na discussão do peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários. A discussão centra-se nos chamados encargos compulsórios ou legais. E mesmo entre estes apenas uma parcela é considerada, aquela mais facilmente generalizável para o conjunto dos trabalhadores.

Uma parte importante dos chamados “custos não-salariais do trabalho” são acordados voluntariamente entre empregados e empregadores. Tais custos variam entre empresas e entre trabalhadores e, por este motivo, são de difícil mensuração. De qualquer modo, por serem voluntários, não são vistos como um atrito no mercado de trabalho.¹

Os estudos do peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários estão inseridos na discussão sobre o impacto da legislação trabalhista no funcionamento do mercado de trabalho, mas que, evidentemente, não a esgota. Um contrato de trabalho pode ser visto como um arranjo bastante complexo, envolvendo diversos aspectos ou dimensões. Ao estabelecerem um contrato de trabalho empregados e empregadores acertam uma série de cláusulas, tais como: salário; condições e ambiente de trabalho; descanso semanal; férias; jornada de trabalho; esforço e comprometimento no trabalho; planos de seguros etc. Muitas dessas cláusulas são explícitas, outras apenas implícitas.

A legislação trabalhista pode afetar a eficiência dos contratos de trabalho - e, conseqüentemente, o bem-estar dos trabalhadores - de diferentes formas. Ela restringe o conjunto de contratos possíveis e, deste modo, pode impedir que arranjos mais proveitosos para as duas partes sejam estipulados² ou pode “permitir” a implementação de cláusulas

1 Entretanto, uma das possíveis explicações para a existência e o crescimento desses custos reside na própria legislação. Tais benefícios podem ser uma maneira de empresas e trabalhadores “fugirem” dos encargos legais e, assim, podem refletir uma ineficiência alocativa no mercado de trabalho. Para uma discussão desses benefícios ver, por exemplo, Hart (1984).

2 Na realidade, como a legislação pode ser burlada, e isto envolve custos, a legislação trabalhista pode ser vista como “encarecendo” certos tipos de contratos.

que, apesar de vantajosas, pelo menos para uma das partes, não seriam estipuladas livremente.³ A legislação pode, também, impor uma diferença entre o que o trabalhador recebe e o que a empresa gasta para mantê-lo empregado, assemelhando-se à implementação de um imposto, ou subsídio, sobre o trabalho.⁴ É exatamente sobre este último aspecto que os cálculos do peso dos encargos sociais sobre a folha de salários poderiam fornecer uma estimativa.

Como o objetivo é avaliar o impacto da legislação trabalhista sobre o bem-estar dos trabalhadores, temos que comparar o trabalhador representativo, ou mediano, em duas situações distintas: uma que a legislação não está presente (que chamaremos de estado 0) e outra que a legislação está em vigor (que chamaremos de estado 1). Assim, teríamos que avaliar EU_1 e EU_0 , sendo $EU_1 = \pi_1 u(W_1, B_1) + (1 - \pi_1) u(R_1)$ e $EU_0 = \pi_0 u(W_0, B_0) + (1 - \pi_0) u(R_0)$, onde:

EU_i = utilidade esperada do trabalhador representativo no estado i

W_i = salário líquido no estado i

B_i = vetor de benefícios contratados no estado i

R_i = vetor de benefícios do desemprego no estado i (salário-desemprego; renda do setor informal etc.)

$u(.)$ = função de utilidade instantânea

π_i = probabilidade de estar empregado no estado i

Admitindo que o mercado de trabalho no setor formal seja competitivo ou, alternativamente, caso estivéssemos interessados em comparar o bem-estar apenas dos trabalhadores efetivamente empregados no setor formal poderíamos nos restringir a comparar $u(W_1, B_1)$ e $u(W_0, B_0)$. Neste caso, poderíamos definir um salário líquido W^* , tal que $u(W^*, B_0) = u(W_1, B_1)$, sendo que $(W_0 - W^*)$ nos daria uma medida da perda (ou ganho) de bem-estar do trabalhador em virtude da legislação trabalhista.

3 A presença de problemas de coordenação pode impedir cláusulas contratuais que seriam viáveis apenas se existisse uma adesão generalizada. Certos programas assistenciais poderiam ser vantajosos a um determinado custo, o qual seria factível apenas se realizado em uma escala relativamente grande e, por esse motivo, impediria que uma empresa isoladamente o oferecesse.

4 Uma parte da diferença entre o que o trabalhador recebe e o custo de mantê-lo empregado refere-se aos custos de transação (obtenção de informações; elaboração e monitoria de contratos etc.). Tais custos não estão sendo considerados aqui, mesmo porque uma grande parte deles são pagamentos feitos a outros trabalhadores.

Vale notar que tanto W_0 como W^* são variáveis não observáveis no estado 1. Assim, numa economia que já opera com base numa legislação trabalhista, tal medida não poderia ser obtida diretamente e quaisquer estimativas de W_0 e W^* deveriam ser realizadas apenas com informações disponíveis no estado 1. Isto tornaria muito difícil realizar uma estimativa para W_0 . Entretanto, se fossemos capazes de fixar B_0 - ou seja, os benefícios que vigorariam na economia caso nenhuma legislação trabalhista estivesse presente - as informações disponíveis no estado 1 poderiam nos proporcionar uma estimativa para W^* pelo menos para os empregados no setor formal da economia.

Uma estimação para B_0 poderia ser realizada, por exemplo, investigando-se os benefícios que vigoram no setor informal da economia. Com base na estimativa de B_0 passaríamos a investigar a elevação mínima no salário líquido capaz de induzir o trabalhador representativo do setor formal a “reduzir” os benefícios de B_1 para B_0 , o que poderia ser feito perguntando-se diretamente aos trabalhadores.⁵ Ou seja, com base nas informações disponíveis no estado 1 seria possível estimar W^* e, portanto, o quanto os trabalhadores avaliam os benefícios existentes em função da legislação trabalhista,⁶ o qual seria dado por $(W^* - W_1)$.

Com base nas informações do estado 1, também seria possível estimar em quanto os custos do trabalho se elevam quando as empresas são obrigadas a alterar o vetor de benefícios de B_0 para B_1 , a um dado salário líquido. Isto nos daria uma estimativa do hiato, entre o que a empresa gasta e o que o trabalhador recebe, imposto pela legislação trabalhista.⁷ É com relação a este ponto que os estudos do peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários podem ser úteis.

III O impacto de um imposto sobre a folha de salários

Como visto, a legislação trabalhista pode impor um hiato entre o que os trabalhadores “recebem” e o que as empresas arcam para manter os contratos de trabalho. Cabe ressaltar

5 Para isto poderíamos utilizar técnicas de precificação de bens contingentes.

6 Aqui cabe fazer uma distinção entre benefícios existentes em função da legislação e benefícios garantidos pela legislação. Um benefício garantido pela legislação poderia existir independentemente da mesma. Neste caso, a legislação não importaria nenhuma alteração no funcionamento do mercado de trabalho.

7 Para uma estimativa dos custos devemos incluir, além dos pagamentos de benefícios, os itens que são tipicamente impostos, ou seja, aqueles que não possuem, como contrapartida, nenhum benefício direto aos trabalhadores, como, por exemplo, as contribuições para o SEBRAE.

que tal hiato não é exatamente uma medida para a variação de bem-estar dos trabalhadores, dada a imposição da legislação trabalhista, que seria $(W_0 - W^*)$. Entretanto, ele deve guardar uma relação inversa com essa variação caso todo custo associado à legislação providenciasse um benefício direto aos trabalhadores. O problema é que parte dos chamados encargos sociais, como, por exemplo, o salário-educação, não providenciam nenhum benefício direto aos trabalhadores, possuindo, assim, um caso típico de imposto sobre a folha de salários.

Para se avaliar o bem-estar dos trabalhadores, numa situação que o imposto está presente e numa situação onde o imposto está ausente, seria necessário considerar o uso dos recursos arrecadados. É possível que - se tais recursos forem bem aplicados em fatores que, por exemplo, promovem o crescimento (educação, infra-estrutura etc.) - no equilíbrio de longo prazo trabalhadores estejam melhores na situação em que o imposto sobre o trabalho está presente do que na situação onde este imposto, e os recursos por ele arrecadados, está ausente. Neste caso, não seria possível falar numa relação inversa entre imposto sobre folha de salários e bem-estar dos trabalhadores.

Mesmo levando em conta este aspecto, a questão a ser considerada é que tais gastos poderiam ser financiados por outras fontes que não um imposto sobre o trabalho. Portanto, as situações a comparar referem-se àquelas em que tais gastos são financiados por um imposto sobre a folha de salários ou por um imposto sobre outra base. Aqui, tem-se, freqüentemente, argumentado que a relação negativa entre bem-estar dos trabalhadores e imposto sobre o trabalho deve ser restabelecida. Isto porque, do ponto de vista dos trabalhadores, um imposto sobre o trabalho seria a pior forma de tributação.

A base tributária usualmente apontada para substituir a folha de salários é a do valor adicionado. Acreditamos que a escolha do valor adicionado tem levado em consideração aspectos como abrangência e facilidade de arrecadação e fiscalização, quando comparado a outras bases (o Imposto sobre a Renda, por exemplo), bem como a facilidade de adaptação, uma vez que o mesmo já é utilizado na estrutura tributária vigente. Deste modo, substituir os impostos sobre folha de salários por um imposto sobre o valor adicionado pode não ser, do ponto de vista dos trabalhadores, a escolha ótima, mas levaria a uma situação melhor do que a atual. O objetivo desta seção é exatamente avaliar esta proposição.

III.1 Um modelo de curto prazo

Para iniciar a discussão da proposição acima, utilizaremos um modelo bastante simplificado, no qual o governo, para obter uma dada arrecadação tributária, pode utilizar-se de dois tributos: um sobre a folha de salários e outro sobre o valor adicionado.

Vamos admitir a existência de uma única empresa atuando no setor formal da economia, a qual opera sob regras competitivas. A função de produção dessa firma é dada por:

$$(1) \quad q = f(k, n) \quad \text{onde,}$$

q = quantidade produzida do único produto da firma
 k = estoque de capital (o qual vamos considerar fixo)
 n = quantidade de trabalho

Supondo que o produto seja o numerário, a equação de custo total é representada por:

$$(2) \quad CT = a.q + (1+g).w.n + p.k \quad \text{onde,}$$

a = alíquota do imposto sobre o valor adicionado (neste caso igual ao faturamento)
 g = alíquota do imposto sobre a folha de salários
 w = salário
 p = preço dos serviços do capital (que é dado para firma).

A equação de lucro total é:

$$(3) \quad LT = f(k, n) - a.f(k, n) - (1 + g).w.n - p.k,$$

onde a condição de primeira ordem para a maximização de lucro é igual a:

$$(4) \quad f_n(k, n) = F.w,$$

$$(5) \quad F = \frac{(1+g)}{(1-a)}$$

Vamos denominar F de cunha fiscal.⁸ Assim, tanto um aumento na alíquota do imposto sobre a folha de salários como do imposto sobre o valor adicionado aumentam a cunha fiscal e, portanto, reduzem a demanda por trabalho.

Neste modelo, a arrecadação do governo seria dada por:

$$(6) \quad A = g.w.n + a.f(k, n)$$

A um dado salário de mercado e a um dado nível de emprego podemos determinar as combinações de “a” e “g” que geram a mesma arrecadação. Tal equação, que poderíamos chamar de isoarrecadação, fica representada por:

$$(7) \quad a = \frac{A - g.w.n}{q}$$

Uma questão a ser investigada é: a um dado nível de emprego e salários, qual é a combinação de “a” e “g” que mantém uma dada arrecadação e minimiza F ?

Substituindo (7) em (5), a equação da cunha fiscal torna-se,

$$(8) \quad F = \frac{(1 + g).q}{q - A + g.w.n} \quad e,$$

$$\frac{dF}{dg} = \frac{q.(q - A - w.n)}{(q - A + g.w.n)^2}$$

O sinal de $\frac{dF}{dg}$ fica dependendo do sinal de $(q - A - w.n)$. Note que a equação de lucro total pode ser reescrita como:

$$(3') \quad LT = q - A - w.n - p.k \quad \text{ou,}$$

$$LT + p.k = q - A - w.n$$

8 De modo geral, o termo cunha fiscal é utilizado para representar a diferença entre o que o comprador paga e o vendedor recebe. Aqui, o termo é utilizado para representar a diferença entre o salário real e a produtividade marginal do trabalho.

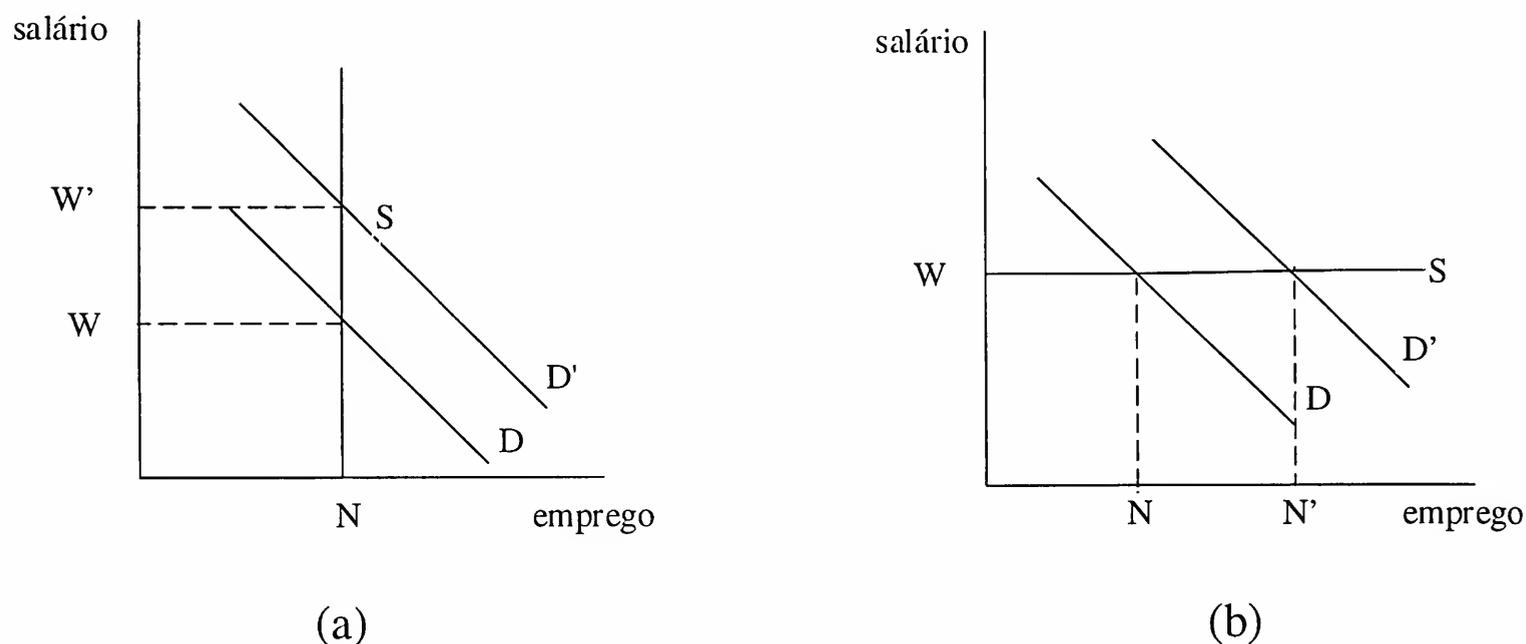
Assim, considerando que a empresa opera de modo a, pelo menos, remunerar o capital, então $\frac{dF}{dg} > 0$. Ou seja, não existiria um ponto de mínimo e quanto menor “g” compensado por um aumento em “a”, menor seria a cunha fiscal. Entretanto, se limitarmos “a” e “g” para serem não negativos, a combinação ótima seria dada por $g = 0$ e $a = \frac{A}{q}$.

Pelo modelo acima o governo, na existência de um imposto sobre a folha de salários, sempre pode reduzir a cunha fiscal e manter sua arrecadação. Isto se dá pela eliminação do imposto sobre a folha de salários e é compensado com o imposto sobre o valor adicionado. Por outro lado, uma redução da cunha fiscal tende a elevar a demanda por trabalho, com impactos positivos sobre o nível de emprego e/ou salários do setor formal da economia, o que, inclusive, tende, num segundo momento, a elevar a própria arrecadação tributária. A forma como esses impactos ocorrem depende da elasticidade da oferta de trabalho. A seguir, passaremos a analisar dois casos polares: quando a oferta de trabalho é perfeitamente inelástica e quando ela é perfeitamente elástica.

A Figura 1.a mostra o caso da oferta de trabalho perfeitamente inelástica. A curva de demanda D representa a situação onde existe um imposto sobre a folha de salários e D’ a situação onde este imposto foi substituído por um aumento na alíquota do imposto sobre valor adicionado. Neste caso, o salário dos trabalhadores se eleva para w' e o nível de emprego se mantém estável. Como o nível de emprego é o mesmo da situação inicial, o nível de produto e de arrecadação tributária também será o mesmo e o aumento de salário dos trabalhadores será proporcional à redução do lucro da firma.

A Figura 1.b representa o caso em que a oferta de trabalho é perfeitamente elástica. Tal situação pode ser pensada, como no modelo de Lewis, para contemplar a existência de abundância de mão-de-obra num setor de subsistência, o qual gera uma renda w . Aqui, o deslocamento da demanda por trabalho no setor formal (de D para D’) não afeta o rendimento dos trabalhadores. Entretanto, como o emprego e o produto aumentam, tanto o lucro como a arrecadação do governo se elevam. Mesmo neste caso poderíamos pensar que a substituição do imposto sobre folha de salários para um imposto sobre valor adicionado é benéfica para os trabalhadores, desde que uma parte do aumento de arrecadação reverta para eles.

Figura 1



Na situação intermediária, onde a elasticidade da oferta de trabalho é maior que zero e menor que infinito, a substituição de um imposto sobre a folha de salários por um imposto sobre o valor adicionado teria como resultado um aumento dos salários, da arrecadação tributária e da parcela de empregados no setor formal da economia. Note que a elevação da demanda por trabalho no setor formal da economia deve ter um impacto positivo nos rendimentos do setor informal e, assim, a situação de todos os trabalhadores seria melhor ao final.

O modelo acima mostra que a substituição do imposto sobre folha de salários por um imposto sobre o valor adicionado melhora a situação dos trabalhadores. Entretanto, é necessário reconhecer que tal modelo é bastante simplificado, contendo apenas uma firma no setor formal com estoque de capital fixo e o mercado de trabalho operando sob regras competitivas. Portanto, seria interessante especular em que medida seria razoável fazer generalizações do resultado obtido, ou se o mesmo está fortemente restrito às hipóteses particulares do modelo.

Uma primeira ressalva que poderia ser feita em relação à análise acima refere-se ao uso da hipótese de competição no mercado de trabalho, ao invés da hipótese de segmentação. Aqui, entretanto, não é possível ver como a hipótese de mercado de trabalho segmentado (formal-informal) possa alterar a conclusão. Admitindo, à semelhança dos modelos de salário eficiência, que a segmentação não altera a condição de equilíbrio da firma, onde a produtividade marginal do trabalho é igual ao custo do trabalho, e considerando que a

análise do impacto da mudança de impostos sobre a cunha fiscal foi realizada no ponto de produto em emprego inicial, a conclusão de que a substituição do imposto sobre folha de salários por um imposto sobre valor adicionado eleva a demanda por trabalho no setor sujeito a tributação não deve ser alterada. Por outro lado, a elevação da demanda no setor formal, que é o setor de salários mais elevados, é benéfica para todos os trabalhadores. Neste sentido, Fernandes (1996) elabora um modelo com mercado de trabalho segmentado entre os setores formal e informal, e conclui que uma redução da cunha fiscal eleva o retorno esperado dos trabalhadores, seja por aumentar os salários nos dois mercados, seja por aumentar a probabilidade de um determinado trabalhador estar empregado no setor formal da economia.

Outra ressalva que poderia ser feita é com relação à hipótese da existência de uma única firma, que é equivalente a supor que as firmas do setor formal são fixas e idênticas. A questão que se coloca é se a existência de firmas com diferentes razões capital-trabalho não pode afetar o resultado.

Para um conjunto de firmas fixas deve existir, para a economia como um todo, uma elevação na alíquota do imposto sobre o valor adicionado capaz de compensar a perda de arrecadação provocada pela eliminação do imposto sobre a folha de salários. Se todas as firmas possuem a mesma razão capital-trabalho, o efeito de tal medida é o descrito no modelo acima. Entretanto, se as firmas possuem diferentes razões capital-trabalho, esta medida deve impor uma elevação na arrecadação tributária das empresas capital intensivo em relação às empresas trabalho intensivo. Assim, para as empresas com baixa razão capital-trabalho a demanda por trabalho deve elevar-se tanto pelo motivo acima exposto como pela redução do volume de impostos pagos. Já para as empresas com elevada razão capital-trabalho o resultado é ambíguo, pois, para estas empresas, o montante de impostos pagos deve se elevar. De qualquer modo, parece mais razoável admitir que a elevação da demanda por trabalho, para a economia como um todo, deve prevalecer, ao invés de diminuir.⁹

Uma outra questão que pode ser levantada diz respeito à evasão de impostos. No modelo acima admitiu-se que as empresas do setor formal pagam corretamente seus impostos, enquanto as empresas do setor informal nada pagam. Entretanto, pode-se argumentar que impostos sobre o valor adicionado são mais fáceis para sonegar, o que pode ter implicações sobre a análise efetuada. Mesmo admitindo a veracidade desta proposição, o resultado da

9 Isto será mais verdadeiro quanto mais inelástica for a demanda por trabalho das empresas capital intensivo (em geral, as grandes empresas) em relação à demanda por trabalho das empresas trabalho intensivo.

troca de base tributária sobre a sonegação seria incerto, pois também é razoável supor que as grandes empresas possuem maior dificuldade de sonegar impostos que as pequenas e, como foi visto, a substituição de um imposto sobre a folha de salários para um imposto sobre o valor adicionado tende a aumentar a participação das grandes empresas no volume de impostos arrecadados.

Por fim, a última ressalva a ser feita na análise acima refere-se à hipótese de curto prazo de que tanto o número de firmas como o estoque de capital da economia são fixos. Note, por exemplo, que na análise do Figura 1.a o ganho dos trabalhadores é proporcional à redução de lucro das firmas. O problema aqui é que uma redução da lucratividade tende a reduzir o estoque de capital de equilíbrio - seja por reduzir o estoque ótimo de cada firma, seja por reduzir o número de firmas -, e a redução do estoque de capital tende a reduzir a demanda por trabalho de longo prazo, não tendo como garantir que a nova curva de demanda se situe acima de D . Ou seja, se o ganho de curto prazo dos trabalhadores ocorrer como uma contrapartida à redução do lucro dos empresários, isto tende a reduzir o estoque de capital no equilíbrio de longo prazo, o que pode acontecer numa magnitude em que a situação dos trabalhadores seria, ao final, pior do que se os impostos continuassem a ser arrecadados sobre a folha de salários.¹⁰ É exatamente esse ponto que passaremos investigar a seguir.

III.2 Um modelo de longo prazo com retornos constantes de escala

Para analisar os efeitos de longo prazo da substituição de impostos adotaremos um modelo que, além de permitir que as empresas ajustem seu estoque de capital e de incluir explicitamente a oferta de trabalho, difere do modelo da subseção anterior em relação à tecnologia e à forma de cobrança dos impostos. Vamos assumir competição perfeita no mercado de trabalho e também que as empresas se defrontam com uma tecnologia que apresenta retornos constantes de escala. Deste modo, não haverá lucro econômico e o estoque de capital ótimo da economia pode se dar com qualquer número de firmas.

10 Minha posição inicial em relação a esse ponto era de que, embora teoricamente possível, as condições necessárias para que a troca de um imposto sobre folha de salários por um imposto sobre valor adicionado provocasse, via redução do estoque de capital, uma piora da situação dos trabalhadores eram muito especiais e que, portanto, isso seria muito pouco provável de acontecer. Eu acreditava que um modelo simples de curto prazo, levando-se em consideração apenas os aspectos da demanda por trabalho, seria suficiente para tratar da questão. Hoje, entretanto, não me parece mais tão simples sustentar que a troca de impostos eleva o bem-estar dos trabalhadores. Para ter uma maior clareza acerca desses problemas foi de fundamental importância os comentários recebidos de Samuel Abreu Pessoa, Ricardo Paes de Barros e de um dos pareceristas anônimos desta revista.

Quanto à cobrança de impostos, o presente modelo possui duas diferenças em relação ao modelo anterior. A primeira é que aqui estamos admitindo que o volume de impostos arrecadado pelo governo é fixo, independentemente do nível de produto e salário.¹¹ A segunda é que o imposto sobre salário será cobrado do trabalhador ao invés da empresa. Essa última diferença é apenas formal, uma vez que ela em nada altera os resultados. As firmas pagam aos trabalhadores um salário bruto (w_b), sobre o qual incide o imposto sobre o trabalho. Os trabalhadores estão interessados no salário líquido (w), onde $w_b (1-g) = w$.

O estoque de capital ótimo se dará no ponto onde a produtividade marginal do capital se iguala ao preço do serviço do capital, dividido por um menos a alíquota do imposto sobre o valor adicionado, enquanto a quantidade de trabalho ótima se dará no ponto onde a produtividade marginal do trabalho é igual ao salário bruto dividido por um menos a alíquota do imposto sobre o valor adicionado. O preço do serviço do capital é considerado constante, refletindo uma taxa de juros de *steady state* determinada, por exemplo, pelas preferências intertemporais dos agentes. Assim, no equilíbrio das firmas temos:

$$(9) \quad (1-a)\phi'(k^*) = p$$

$$(10) \quad (1-g)(1-a)[\phi(k^*) - k^*\phi'(k^*)] = w \quad \text{para } a \text{ e } g < 1$$

onde,

$$f(k,n) = n\phi(k^*);$$

$$k^* = \frac{k}{n} = \phi'^{-1}\left(\frac{p}{1-a}\right) e;$$

$$\frac{dk^*}{da} = \frac{\phi'}{\phi''} \frac{1}{1-a} < 0$$

Vamos admitir, também, que a oferta de trabalho é crescente com o salário líquido e possui uma elasticidade constante, mais especificamente:

¹¹ No modelo anterior a arrecadação foi considerada dada apenas para o nível de produto e salário inicial.

$$(11) \quad n = w^\varepsilon \quad \text{para } \varepsilon > 0 \quad \text{onde;}$$

$\varepsilon =$ elasticidade da oferta de trabalho

Para finalizar a especificação do modelo fica faltando a equação de arrecadação do governo, a qual é dada por:

$$(12) \quad a\phi(k^*)n + g(1-a)[\phi(k^*) - k^*\phi'(k^*)]n = A \quad \text{ou,}$$

$$(12') \quad (1-g) = \frac{(1-a)[\phi(k^*) - k^*\phi'(k^*)]n - A + a\phi(k^*)n}{(1-a)[\phi(k^*) - k^*\phi'(k^*)]n}$$

Uma vez que estamos interessados no bem-estar dos trabalhadores, o problema a ser resolvido é o de encontrar a combinação de alíquotas (a e g) que gera a arrecadação "A" e maximiza o montante de salários da economia. Como "w" e "n" possuem uma relação crescente, maximizar a massa salarial da economia é o mesmo que maximizar o nível de emprego.

Substituindo (12') em (10) e utilizando-se de (11) obtemos:

$$(13) \quad n = \left\{ \frac{(1-a)[\phi(k^*) - k^*\phi'(k^*)]n - A + a\phi(k^*)n}{n} \right\}^\varepsilon \quad \text{ou,}$$

$$(13') \quad n^{\frac{1+\varepsilon}{\varepsilon}} + A = [\phi(k^*) - k^*p]n$$

Diferenciando (13') dos dois lados e com alguma álgebra obtemos:

$$(14) \quad \frac{dn}{da} = \frac{X}{Z} \quad \text{onde,}$$

$$X = n[\phi'(k^*) - p] \frac{dk^*}{da} \quad \text{e;}$$

$$Z = \frac{1+\varepsilon}{\varepsilon} n^{\frac{1}{\varepsilon}} - \phi(k^*) + k^* p$$

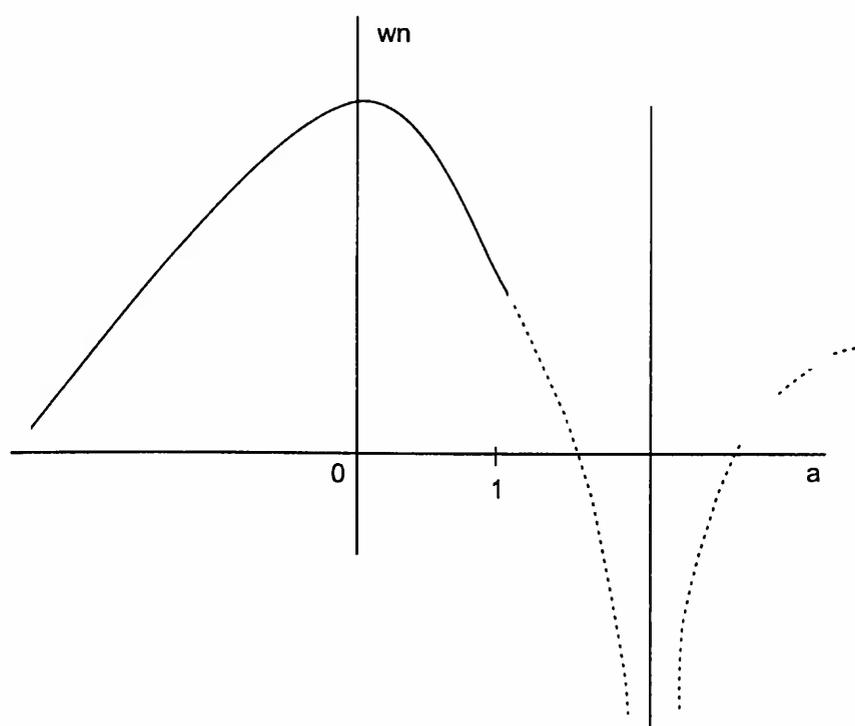
Vale notar que quando $a = 0$, $\phi(K^*) = p$ e, portanto, $X = 0$. Deste modo, $a = 0$ é um valor crítico de a , que gera um ponto de máximo se $Z > 0$ e um ponto de mínimo caso $Z < 0$. Passaremos, então, a estudar o sinal de Z no ponto em que $a = 0$. No ponto em que $a = 0$ temos:

$$(15) \quad n^{\frac{1}{\varepsilon}} = \frac{[\phi(k^*) - k^* p]n - A}{n} \quad \text{então,}$$

$$(16) \quad Z = \frac{[\phi(k^*) - k^* p]n - (1+\varepsilon)A}{\varepsilon n} = \frac{wn - \varepsilon A}{\varepsilon n}$$

Assim, o sinal de Z fica dependendo do sinal de $\left(\frac{wn}{\varepsilon} - A\right)$. No caso em que a massa salarial da economia dividida pela elasticidade da oferta de trabalho for maior que arrecadação tributária do governo, no ponto onde $a = 0$, esse será um ponto de máximo da massa salarial. Caso contrário, esse será um ponto de mínimo.

Figura 2



A Figura 2 apresenta o caso onde a massa salarial assume um ponto de máximo quando $a = 0$. Enquanto "A" e " ε " são parâmetros do modelo, " wn " é a variável que se deseja maximizar. À medida que se vai aumentando "a" a massa salarial vai se reduzindo. É possível que a partir de um momento uma elevação de "a" inverta o sinal de "Z" e, portanto, a massa salarial volta a crescer com aumentos de "a". No exemplo da Figura 2 isso ocorre para $a > 1$ e, portanto, $a = 0$ gera um máximo global.

Para uma dada elasticidade da oferta de trabalho, quanto menor for "A" mais provável será que $a = 0$ gere um ponto de máximo. E para uma dada arrecadação do governo, quanto mais elástica for a oferta de trabalho mais provável será que $a = 0$ minimize a massa salarial da economia. Em relação à elasticidade da oferta de trabalho, vale notar que quando $\lim_{\varepsilon \rightarrow \infty} Z < 0$ e, deste modo, $a = 0$ minimiza a massa salarial da economia. Por outro lado, quando $\lim_{\varepsilon \rightarrow 0} Z > 0$ e, do ponto de vista dos trabalhadores, é preferível que toda arrecadação seja realizada sobre o trabalho.

A análise acima chama a atenção para a importância da elasticidade da oferta de trabalho na determinação da combinação ótima de alíquotas de imposto, quando se tem em vista o bem-estar dos trabalhadores.¹² Vários estudos internacionais têm procurado estimar a elasticidade da oferta de trabalho.¹³ Pencavel (1986) faz um *survey* extensivo dos trabalhos que estimam a elasticidade da oferta de trabalho para homens, contemplando diversos países e períodos, com diferentes técnicas de estimação. Ele mostra que esses estudos convergem para um valor da elasticidade próximo de zero. Se o fato de se admitir uma oferta de trabalho perfeitamente inelástica constitui uma boa hipótese, o resultado do modelo acima é que, do ponto de vista dos trabalhadores, o melhor seria que toda arrecadação tributária tivesse como base o salário ao invés do valor adicionado. Entretanto, tal resultado está sujeito a uma série de qualificações.

Em primeiro lugar, esses resultados empíricos limitam-se apenas à oferta de trabalho de homens adultos não aposentados e não a oferta de trabalho total. Por exemplo, no caso da elasticidade da oferta de trabalho para mulheres os resultados obtidos são, em média, maiores e bem mais divergentes.¹⁴

12 É interessante observar que, de modo geral, a taxa ótima será tudo sobre o trabalho ou tudo sobre o valor adicionado. Uma combinação de alíquotas com "a" e "g" diferentes de zero dificilmente ocorrerá.

13 Não se encontrou qualquer estudo sobre a elasticidade de oferta de trabalho para o Brasil.

14 Killingsworth e Heckman (1986) reportam valores para estimativas da elasticidade da oferta de trabalho de mulheres que vai de -0.89 a 14.79.

Um segundo aspecto refere-se ao fato que tais estudos sobre a elasticidade da oferta dizem respeito à relação entre salários e horas de trabalho por pagamento no mercado. Como no nosso caso o interesse recai sobre a oferta de trabalho do setor formal da economia, o setor sujeito a tributação, é de se esperar que a oferta de trabalho do setor formal seja mais elástica do que a oferta de horas de trabalho por pagamento no mercado de trabalho.

Por fim, mesmo supondo uma oferta de trabalho fixa, o resultado acima pode estar fortemente dependente de hipóteses muito restritivas do modelo: retornos constante de escala e existência de apenas dois fatores de produção (capital e trabalho) como o preço do serviço do capital fixo no longo prazo. Incluir uma oferta de trabalho fixa implica, nesse modelo, que o produto fica dependendo apenas do estoque de capital da economia. Nesse caso a equação (9) poderia ser reescrita como:

$$(9') \quad (1-a)f'(k) = p \quad \text{onde,}$$

k = estoque de capital da economia

A massa salarial da economia seria $wn = f(k) - kp - A$. Assim, a questão reduz-se a encontrar o estoque de capital que maximiza a massa salarial, sendo que k fica dependendo apenas de "a". A condição de primeira ordem para maximizar a massa salarial é: $f'(k) = p$. Note, por (9'), que essa condição ocorre quando $a = 0$.

O problema surge quando um terceiro fator de produção é incluído na análise. Vamos supor que esse terceiro fator seja também fixo, como, por exemplo, terra ou talento empresarial. Neste caso teríamos $r = f(k) - kp - A$ onde r é o montante de recursos destinado ao pagamento dos fatores fixos. Note que $a = 0$ é, ainda, a condição que maximiza r . Entretanto, como a combinação de alíquotas define não apenas o montante de recursos a ser destinado aos fatores fixos, mas, também, a distribuição desses recursos entre os dois fatores fixos, não é mais possível afirmar que $a = 0$ é a melhor situação para os trabalhadores.

III.3 Um modelo de longo prazo com oferta de trabalho e número de firmas fixos

Para melhor analisar esse ponto, vamos admitir, a exemplo da subseção III.1, que as empresas operam com retornos decrescentes de escala, sendo $q = f(k, n)$ e o preço do

serviços do capital, p , é dado. Cada firma pode alterar o seu estoque de capital, mas o número de firmas no setor formal da economia é fixo. Assim, existiria na economia uma dotação de empresários formais, que pode estar representando talento empresarial, recursos ou outros fatores que estão ausentes nos trabalhadores de modo a impossibilitá-los de tornarem-se um empresário. O lucro econômico das firmas seria a renda desses empresários. Caso os empresários sejam homogêneos, podemos admitir a existência de uma única firma operando no setor formal da economia.

Admitindo que o número de trabalhadores é dado, podemos notar que a economia possui dois tipos de capital humano com oferta fixa: um que torna os indivíduos trabalhadores e outro que os tornam empresários.

As condições de primeira ordem para maximização de lucro da firma são:

$$(17) \quad (1-a)f_n - (1+g)w = 0$$

$$(18) \quad (1-a)f_k - p = 0 \quad \text{onde,}$$

$$f_{nn} < 0 ; f_{kk} < 0 \text{ e } f_{nn} \cdot f_{kk} > f_{nk}^2$$

O jacobiano deste sistema é $|J| = (1-a)^2 [f_{nk}^2 - f_{kk} f_{nn}] < 0$ e as derivadas parciais da demanda por trabalho, n^d , em relação às variáveis exógenas para firma (w , a e g) são:

$$(19) \quad \frac{\partial n^d}{\partial w} = \frac{-(1-a)(1+g)f_{kk}}{|J|} < 0$$

$$(20) \quad \frac{\partial n^d}{\partial a} = \frac{(1-a)[f_{nk} \cdot f_k - f_{kk} \cdot f_n]}{|J|} < 0 \quad \text{para } f_{nk} > 0$$

$$(21) \quad \frac{\partial n^d}{\partial g} = \frac{-(1-a)f_{kk} \cdot w}{|J|} < 0$$

Assim, a demanda por trabalho reduz-se com a elevação de "a", "g" e "w". Como estamos interessados no bem-estar dos trabalhadores, a questão a investigar é o que acontece com os salários quando, para uma dada arrecadação do governo, ocorre uma substituição de impostos. O sistema a ser resolvido é:

$$(22) \quad n^d - \bar{n} = 0$$

$$(23) \quad g \cdot w \cdot \bar{n} + a \cdot f(k, n) - \bar{A} = 0$$

A equação (22) representa o equilíbrio do mercado de trabalho e a equação (23) representa a restrição orçamentária do governo. As variáveis endógenas do sistema são

"w" e "g" e o jacobiano é dado por $|J| = \frac{-f_{kk} \cdot w \cdot \bar{n}}{(1-a)[f_{nk}^2 - f_{kk} \cdot f_{nn}]} < 0$

Para avaliarmos o impacto da substituição do imposto sobre trabalho pelo imposto sobre valor adicionado temos que analisar a derivada de "w" em relação a "a", que é dada por:

$$(24) \quad \frac{dw}{da} = \frac{[f_{kk} \cdot f_n - f_{nk} \cdot f_k] \cdot w \cdot \bar{n} - f(k, n) \cdot f_{kk} \cdot w}{(1-a)[f_{nk}^2 - f_{kk} \cdot f_{nn}] |J|}$$

Caso $\frac{dw}{da} > 0$, para todo "a" e "g", toda substituição de imposto do trabalho para imposto sobre o valor adicionado seria benéfica aos trabalhadores. Se limitarmos "a" e "g" para serem não negativos, a combinação ótima de alíquotas, do ponto de vista dos trabalhadores, seria, novamente, $g = 0$ e $a = \frac{A}{q}$. Para que essa condição seja satisfeita é necessário que o numerador em (24) seja positivo, o que implica:¹⁵

$$(25) \quad \frac{f(k, n)}{n} - f_n > -\frac{f_{nk}}{f_{kk}} \cdot f_k$$

¹⁵ Note que $f_{kk} < 0$

A condição (25) não é de interpretação simples e depende, fundamentalmente, da forma específica da função de produção. Admitindo que a função de produção seja do tipo Cobb-Douglas com retornos decrescentes de escala, ou seja, $q = n^\alpha k^\beta$, com $\alpha + \beta < 1$, essa condição seria:

$$(25') \quad (1 - \alpha) > -\frac{\alpha\beta}{(\beta - 1)}$$

É fácil verificar que (25') está atendida. Assim, admitindo uma função de produção Cobb-Douglas com retorno decrescente de escala, seria melhor para os trabalhadores que toda arrecadação de impostos tivesse como base o valor adicionado.

Por fim, a proposição de que a substituição dos impostos sobre folha de salários por um imposto sobre o valor adicionado melhora a situação dos trabalhadores está fortemente dependente de uma série de hipóteses, em especial acerca da tecnologia das empresas e das elasticidades de oferta dos insumos de produção, as quais não nos parece muito simples para uma tomada de posição *a priori*.

IV Considerações finais

Este artigo tem por objetivo realizar uma reflexão teórica acerca do debate do peso dos encargos sociais no Brasil. Ele surge em virtude de uma insatisfação com o modo pelo qual esse debate vem sendo conduzido no País. Os critérios utilizados para se avaliar a questão não são claramente definidos e a produção de uma disparidade de números tem contribuído para trazer mais confusão do que luz ao problema.

Uma vez que a principal justificativa para a existência da maior parte dos itens freqüentemente classificados como encargos sociais é a "proteção social" dos trabalhadores, utilizou-se como critério de avaliação o bem-estar dos trabalhadores. Com isso acredita-se dar maior clareza e relevância social ao debate, além de evitar desvios da discussão com aspectos secundários e muitas vezes desnecessários.

Toda a análise foi realizada tendo como perspectiva uma economia fechada. De modo geral, um item de encargo que possa ser considerado positivo para os trabalhadores em uma economia fechada será também positivo em uma economia aberta. Por outro lado, distorções no mercado de trabalho, causadas pela legislação trabalhista, que afetem

negativamente os trabalhadores, devem ser combatidas sempre e não apenas em virtude da abertura comercial. A inclusão de aspectos de comércio internacional no debate sobre encargos sociais tem sido, via de regra, pouco cuidadosa, limitando-se a comparar o custo da mão-de-obra entre o Brasil e o resto do mundo. Tal comparação, além de ser de difícil realização, tem levado o debate para um campo “espinhoso” sobre competitividade internacional, num exemplo claro do que considero um desvio do foco da discussão.¹⁶

Para avaliar o impacto da legislação trabalhista sobre o bem-estar dos trabalhadores dois pontos foram destacados. O primeiro diz respeito à distinção entre benefícios existentes em função da legislação e benefícios garantidos pela legislação. Um benefício garantido pela legislação poderia existir extensivamente no mercado independentemente da mesma e, assim, essa legislação teria pouco impacto no funcionamento do mercado de trabalho. Uma proposta para se avaliar, ao menos para os trabalhadores menos qualificados, os benefícios que existiriam independentemente da legislação seria utilizar os benefícios normalmente concedidos no setor informal da economia. O segundo refere-se à necessidade de dividir os encargos entre aqueles que providenciam um benefício direto aos trabalhadores e aqueles que possuem muito mais um caráter de impostos, sendo utilizados para financiar programas mais gerais.

O primeiro grupo inclui itens como SESI/SESC; indenização por demissão sem justa causa; seguro-acidente; e o FGTS. Neste caso a questão seria avaliar se esses benefícios custam mais do que os trabalhadores os avaliam. Em caso afirmativo, uma melhora no bem-estar dos trabalhadores poderia ser alcançada substituindo tais benefícios por um aumento nos salários, correspondente aos seus custos. Uma proposta para avaliar esse hiato é investigar, para os trabalhadores formais, o quanto seria necessário elevar os salários para compensar a perda dos benefícios existentes em função da legislação. Este último ponto refere-se a um problema de disposição a receber e sobre o qual existe uma vasta literatura.¹⁷

Neste primeiro grupo poderíamos incluir, ainda, o vale-transporte; as férias de 30 dias;

16 Pastore (1994), por exemplo, considera que os encargos sociais elevam demasiadamente o custo do trabalho e, assim, reduzem a “competitividade” do país. Ele enxerga a relação entre países como se fosse uma competição entre empresas, não levando em consideração a literatura padrão sobre comércio internacional. A tese da competitividade das nações tem sido severamente combatida por Krugman (1996) no que ele denomina **Interacionalismo Pop**. O interessante é que grande parte dos críticos de Pastore aceitam a tese de competitividade internacional, discordando apenas da importância dos encargos como forma de encarecer demasiadamente o custo do trabalho no Brasil. Para uma discussão que envolve a questão de custos e comércio internacional ver Pessôa (1997).

17 No Brasil, uma interessante discussão e aplicação do Método de Avaliação Contingente é fornecida por Belluzzo (1995).

o 13º salário e o adicional de 1/3 das férias. Entretanto, seria necessário verificar primeiro se tais benefícios não são extensivamente utilizados no setor informal da economia. No caso do 13º e do adicional de férias, como são benefícios em dinheiro, não seria de se esperar uma diferença significativa entre custos e benefícios de tais itens, a qual poderia surgir em virtude dos mesmos não estarem homogeneamente distribuídos ao longo do ano e a taxa real de juros ser diferente de zero.

O segundo grupo inclui itens como salário-educação; SEBRAE; SENAI/SENAC; e, em grande medida, o INSS.¹⁸ Aqui teríamos que avaliar se esses programas devem ser mantidos com recursos públicos na forma que estão, ou devem ser reformados ou, mesmo, eliminados. Caso devam ser mantidos, teríamos, ainda, que discutir a forma de arrecadação desses recursos. Uma proposta recorrente é a de transferir a arrecadação desses recursos da folha de pagamentos para o valor adicionado. Esta proposta foi analisada na seção III deste artigo e os resultados não são claros. A possibilidade de melhorar as condições de vida dos trabalhadores via essa substituição é fortemente dependente de uma série de hipóteses, em especial acerca da tecnologia das empresas e das elasticidades de oferta dos insumos de produção.

Existe entre os empresários e entre parte dos analistas econômicos brasileiros um sentimento de que os chamados encargos sociais possuem um peso excessivo, sendo uma das principais explicações para o enorme setor informal que se verifica no País.¹⁹ Este artigo não apresenta uma resposta a esta questão. Ele se limita a realizar uma reflexão crítica sobre os termos nos quais esse debate vem se desenvolvendo e a apontar alguns caminhos que investigações futuras poderiam trilhar.

O primeiro desses caminhos insere-se, ainda, no âmbito da idéia de peso dos encargos sociais. Qualquer avaliação dos custos do trabalho no Brasil mostra que uma parcela significativa deles não faz parte do que os trabalhadores formais levam em dinheiro mensalmente para suas casas. O que os trabalhadores recebem mensalmente em dinheiro é, no máximo, 92% do seu salário contratual, sendo o restante custos para financiar programas sociais ou outros benefícios, incluindo aí o 13º salário, o adicional de férias e as férias de

18 O INSS é um caso híbrido, pois ele fornece um benefício direto para o contribuinte, provavelmente menor que o custo, mas dado o sistema interno de redistribuição e pagamento de benefícios para idosos que pouco ou nunca contribuíram ele possui uma caráter de um programa social mais geral. Assim, uma parte das contribuições para o INSS é tipicamente seguro, outra parte é tipicamente imposto para financiar gastos sociais

19 Hoje menos da metade dos trabalhadores brasileiros possui emprego com carteira de trabalho assinada.

30 dias. Dos benefícios teríamos que investigar quais deles são impostos pela legislação e quais existiriam independentemente dela. Para tanto, como já mencionado, poderiam ser utilizados os benefícios concedidos no setor informal da economia. Os custos dos benefícios impostos pela legislação mais aqueles para financiar os programas sociais formariam os custos do trabalho impostos pela legislação. Tais custos menos o quanto os trabalhadores avaliam os benefícios impostos pela legislação formaria o que poderíamos chamar de peso dos encargos sociais. Aqui, o peso dos encargos sociais possui um significado preciso, ele é, para efeitos do funcionamento do mercado de trabalho, equivalente a um imposto sobre o trabalho e, portanto, fornece uma medida dos incentivos que empregados e empregadores possuem em transformar suas relações de trabalho de formal para informal. Por outro lado, o peso dos encargos sociais, assim definidos, mais o custo dos demais impostos sobre as empresas fornecem uma medida dos incentivos das firmas de caminharem totalmente para a ilegalidade.

O segundo caminho diz respeito às reformas visando desonerar a folha de pagamentos. O artigo aponta para a necessidade de se avaliar separadamente cada um dos itens incluídos nos chamados encargos sociais. No caso dos benefícios diretos é necessário comparar os custos com o quanto os trabalhadores os avaliam. Isto deve ser feito benefício por benefício. Para os programas sociais é necessário analisar se eles justificam o montante de recursos públicos utilizados. Em relação à substituição da fonte de financiamento desses programas, da folha de pagamentos para o valor adicionado, o artigo mostra que, do ponto de vista teórico, não é uma proposição tão simples de ser defendida, indicando a necessidade de novos estudos sobre a questão, principalmente estudos empíricos. Seria importante encontrar formas de comparar emprego e salários entre firmas com diferentes composições da carga tributária. Como no Brasil não existem bases de dados com informações sobre arrecadação e emprego por firmas, estudar melhor as experiências internacionais pode ser uma alternativa, em especial para os países onde a legislação tributária possui uma maior diversidade entre os estados.

Na subseção III.2 vimos que no caso em que os fatores de produção são capital e trabalho e a oferta de trabalho é suficientemente inelástica, o melhor para os trabalhadores seria que toda a arrecadação fosse sobre a folha de salários. Entretanto, se mais um fator de produção com oferta inelástica é considerado (subseção III.3) esse resultado pode ser totalmente invertido. Se pensarmos a função de produção da economia contendo vários tipos de mão-de-obra com qualificações diferenciadas, onde talento empresarial pode ser considerado um tipo de qualificação, e se estivermos interessados primordialmente com os trabalhadores menos qualificados, substituir os impostos desses trabalhadores por impostos sobre os demais tipos de mão-de-obra, ou sobre o valor adicionado, poderia se mostrar

uma medida eficaz. Isto poderia se dar reduzindo a tributação dos trabalhadores com menores salários ou, alternativamente, das firmas que os empregam. Como os trabalhadores pouco qualificados estão super-representados nas pequenas empresas, medidas como o SIMPLES poderiam atuar nesse sentido.

Referências bibliográficas

Almeida, S. C. F. *As contribuições sociais de empregados e trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão*. IPEA, Documento de Política nº 8, fevereiro, 1992.

Amadeo, E. J. O real peso dos encargos sobre salários. *Folha de São Paulo*, 04 de janeiro, 1994a.

_____. O consenso sobre encargos trabalhistas. *Folha de São Paulo*, 06 de junho, 1994b.

Belluzzo, W. J. *Valorização de bens públicos: o método de avaliação contingente*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Departamento de Economia da USP, 1995.

Fernandes, R. Contratos informais de trabalho: uma análise a partir da experiência brasileira. *Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia - ANPEC*, Águas de Lindóia, SP, dezembro de 1996.

Hart, R. A. *The economics of non-wage labour costs*. London: George Allen and Unwin, 1984.

Killingsworth, M. R. & Heckman, J. J. Female labor supply: a survey. *In: Ashenfelter, D. & Layard, R (eds.), Handbook of labor economics*. North-Holand, 1986.

Krugman, P. *Pop internationalism*. MIT Press, 1996.

Pastore, J. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: Ed. Ltr, 1994.

Pencavel, J. Labor supply of men: a survey. *In: Ashenfelter, D. & Layard, R. (eds.), Handbook of labor economics*. North-Holand, 1986.

Pessoa, S. A. *O Impacto da redução do custo Brasil sobre a defasagem cambial*. IPE-USP, Programa de Seminários Acadêmicos nº 08/97, 1997.

Santos, A. L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. *In: Oliveira, C. E. B. & Mattoso, J. E. L. (orgs.), Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Página Aberta Ltda, 1996.