Efeitos esperados para redução da alíquota do IPI

Apresentação e detalhes do decreto

Ao final de fevereiro, o governo federal editou o decreto 10.979/2022, reduzindo em 25% as alíquotas do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) incidentes sobre todos bens industriais, nacionais ou importados. As exceções ficaram para os derivados de tabaco, que não tiveram reduções, e Automóveis, com redução de 18,5%. Um novo decreto foi editado em abril (11.055/2022), elevando a taxa de redução da alíquota de 25% para 35%. Exceção desta vez ficou para as classes de bens que são produzidos na Zona Franca de Manaus que, com o intuito da zona especial não perder sua vantagem competitiva, manteve a taxa de redução em 25%. A taxa de redução do IPI para automóveis também se manteve em 18,5%.

Essa medida vem ao encontro do interesse dos empresários industriais do país. Diante de um quadro macroeconômico complicado, com inflação disseminada dos preços de insumos, juros elevados e desarranjo logístico das cadeias globais de suprimento, a redução da alíquota é uma maneira de compensar parcialmente estes efeitos adversos. Desta forma, a compensação pode vir em redução dos preços finais dos bens, elevação dos investimentos da empresa ou até mesmo elevação da margem de lucro.

Redução do IPI		
Produto	**Como era**	**Nova alíquota**
Brinquedos	7,5%	5,63%
Celular	15%	11,25%
Ferro de passar roupas	10%	7,5%
Forno de micro-ondas	35%	26,25%
Fogão a gás	4%	3%
Geladeira	15%	11,25%
Lavadora de roupas, de uso doméstico	15%	11,25%
Aparelho de TV	15%	11,25%
Liquidificador	10%	7,5%

Cabe ressaltar, no entanto, que a medida deixa os micros e pequenos empresários aderentes ao Simples Nacional de fora, uma vez que estas empresas pagam uma alíquota única referente a diversos impostos nacionais e subnacionais. De acordo com dados da RAIS de 2020, apenas 28% das MPEs da indústria de

transformação não são optantes ao regime especial de tributação[1]. Logo, o impacto da redução do IPI será pouco significante para este porte de empresa.

O impacto fiscal é significativo. De acordo com estimativas do próprio governo, através do Ministério da Economia, a perda de arrecadação ultrapassaria R$ 23 bilhões em 2022, atingindo R$ 27 bilhões em 2023, R$ 29 bilhões em 2024 e R$ 32 bilhões em 2025. Importante ressaltar que o governo alega que, apesar desta perda de arrecadação do IPI, o efeito arrecadatório total líquido no longo prazo pode ser positivo, uma vez que a redução das alíquotas aumentaria a produção nas fábricas e o consumo das famílias, dado o barateamento dos produtos. De acordo com cálculos feitos pela Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia, esta medida pode elevar os investimentos em até R$ 500 bilhões nos próximos 15 anos, sustentando o argumento de efeito arrecadatório líquido positivo.

É difícil avaliar o impacto isolado da medida sobre crescimento econômico e investimento privado. Inúmeros outros fatores exercem influência sobre essas variáveis, o que pode complicar uma avaliação precisa do quanto a redução da alíquota do IPI compensará as adversidades da conjuntura econômica. A própria literatura acadêmica sobre o tema apresenta divergências sobre os resultados obtidos (ver estudo de Linhares e Carvalho, 2017). Assim, as seções a seguir apresentarão uma análise qualitativa de medidas que reduzam a oneração ao setor produtivo, pontuando em que direção uma redução dos impostos sobre bens de consumo aumentam a produtividade e reduzem desigualdade da economia, e como a redução de barreiras comerciais pode ser feita para integrar o país às cadeias globais, com efeito positivo sobre o crescimento.

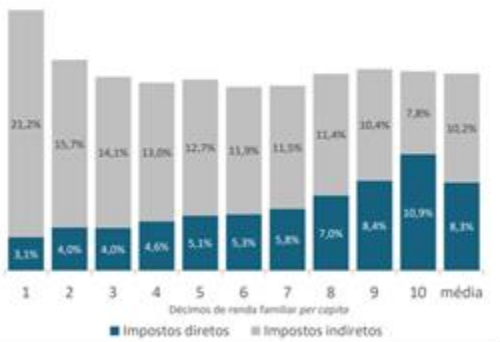
Produção nacional

O Brasil apresenta uma estrutura tributária bastante distinta daquela observada na média da OCDE: metade da arrecadação de tributos em nosso país tem origem nos impostos indiretos, incidentes sobre o consumo de bens de serviços, contra aproximadamente 1/3 no caso da OCDE. Por definição, a tributação indireta é regressiva: como os preços de um mesmo produto são os mesmos para consumidores de renda mais baixa e renda mais elevada, na prática as pessoas mais pobres pagam proporcionalmente às suas rendas mais impostos do que as mais ricas. Boa parte dos países endereça essa questão adotando uma tributação sobre a renda e o patrimônio progressiva, de modo que, somando todos os tributos, a carga tributária efetiva tenha alguma progressividade.

Não obstante, o sistema tributário brasileiro não consegue gerar essa progressividade, como aponta a figura abaixo (obtida em nota técnica recente do IPEA). E isso mesmo sob a presença de algumas políticas públicas, tais como a desoneração de vários itens da cesta básica (que, por ser horizontal, acaba sendo pouco focalizada). Com efeito, alterações da tributação indireta no Brasil acabam tendo efeitos econômicos e redistributivos importantes.

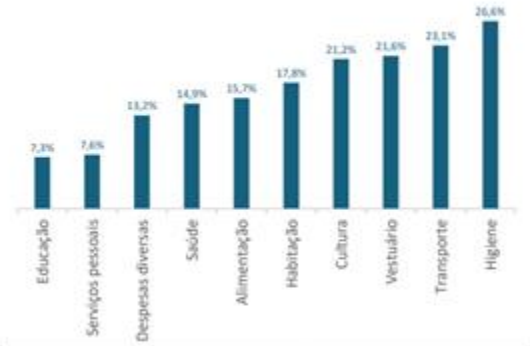
[1] Para chegar neste cálculo, consideramos microindústria aquelas que têm até 19 funcionários e pequena indústria entre 20 e 99 funcionários, de acordo com critério definido pelo Sebrae-NA

Brasil: incidência da tributação direta e indireta na renda total segundo décimos de renda familiar *per capita* (2017/2018)



Fonte: Microdados da POF/IBGE, 2017-2018.
Elaboração: Os autores.

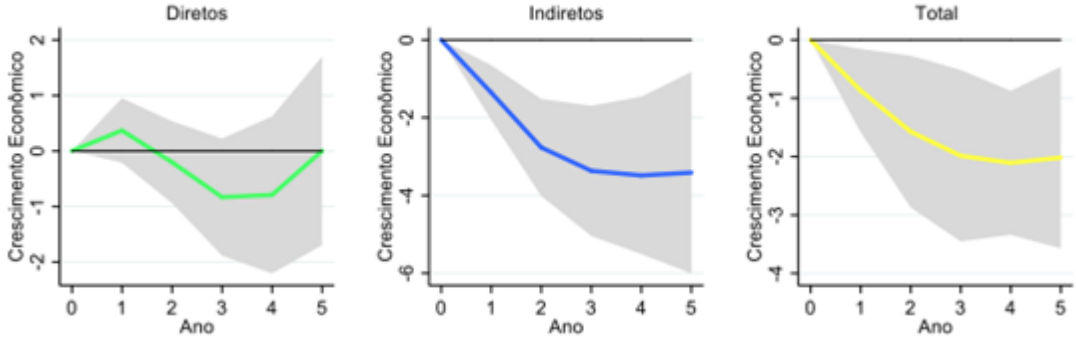
Brasil: carga tributária indireta, segundo rubricas das despesas de consumo (2017/2018)



Fonte: Microdados da POF/IBGE, 2017-2018.
Elaboração: Os autores.

De fato, um trabalho recente realizado por economistas do MADE-USP apontou que ajustes fiscais viabilizados por meio de elevações da tributação indireta geram impactos negativos sobre o crescimento econômico, em contraste com ajustes amparados na elevação de tributos diretos, incidentes sobre a renda.

Figura 1 – Funções Impulso Resposta – Painel 1



Dados esses resultados, seria de se esperar que a redução anunciada do IPI pelo governo brasileiro gerasse algum impacto econômico positivo, além de ajudar a aliviar a inflação. Não obstante, na medida em que tais reduções estão sendo neutralizadas pela alta expressiva dos custos com insumos que vem sendo observada no mundo desde o final de 2021, agravadas pela guerra entre Rússia e Ucrânia, na prática os efeitos econômicos tendem a ser muito limitados, sobretudo no curto prazo.

No médio e longo prazo, o principal ganho em termos de desempenho econômico no Brasil não viria de reduções localizadas e seletivas do IPI e sim da aprovação de uma reforma nos moldes das PECs 45/2019 e 110/2019, que estão em tramitação no Congresso há alguns anos, já que elas poderiam reduzir expressivamente as várias distorções do atual sistema de tributação indireta no Brasil: a cumulatividade (que tira competitividade das exportações e onera a aquisição de bens de capital); a regressividade (por tributar bens muito mais do que os demais serviços, em um contexto no qual os serviços são um bem superior, proporcionalmente mais consumidos pelos mais ricos); a guerra fiscal entre estados e mesmo entre municípios (que induz a uma alocação ineficiente dos fatores de produção); e uma enorme complexidade, com a existência de diversos regimes especiais e legislações federais, estaduais e municipais (que também induz a um má alocação de recursos produtivos, além de gerar um enorme contencioso tributário que reduz a segurança jurídica para se investir no Brasil).

Importações

Em 23/05, o governo reduziu em 10% as alíquotas do Imposto de Importação sobre diversos códigos tarifários, incluindo produtos como alimentos e insumos de construção. Vale lembrar que em novembro do ano

passado, o governo já havia anunciado um corte de 10% neste mesmo imposto. Como estas medidas estão associadas à redução da alíquota do IPI, cabe nesta seção uma análise qualitativa dos efeitos de redução das barreiras tarifárias sobre a economia nacional.

Em geral, uma das principais recomendações feitas por órgãos multilaterais para as economias emergentes e em desenvolvimento é que elas se abram mais ao comércio exterior e para o recebimento de capitais externos. Isso porque economias mais abertas – seja por meio de alíquotas de importação mais baixas e/ou menores barreiras não-tarifárias – acabam se beneficiando de uma maior incorporação de bens de capital e insumos importados mais avançados à produção local e de uma maior integração às cadeias globais de valor. Ademais, uma maior abertura acaba tornando o mercado doméstico para diversos bens mais competitivo, reduzindo o poder de mercado de empresas locais e, ainda, impulsionando a busca por ganhos de produtividade e menos inovações.

Contudo, uma maior abertura não é isenta de custos, já que os impactos redistributivos entre setores/regiões podem ser bastante expressivos, gerando até mesmo efeitos colaterais negativos em termos de estabilidade política – em um contexto no qual há um incentivo econômico para que as empresas transnacionais desloquem suas plantas para países com mão de obra mais barata. Ademais, há toda uma literatura apontando que o momento no qual uma abertura comercial é feita afeta seus resultados: caso o ponto de partida seja um no qual o país se caracteriza por problemas crônicos de crises de balanço de pagamentos e possua um ambiente de negócios muito desfavorável, uma abertura rápida pode até mesmo gerar efeitos líquidos negativos em termos macroeconômicos. É nesse contexto que surge o debate do sequenciamento das reformas, algo que inclui o timing dessas mudanças.

Em um mundo no qual há diversos atores interessados em ganhar mercado mundo afora, mas, ao mesmo tempo, proteger seus mercados locais, emergem considerações de ordem estratégica envolvendo políticas de abertura comercial. Por isso é relativamente raro observar decisões de abertura unilaterais; geralmente boa parte desses processos ocorrem no esteio da negociação de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, permitindo que os ganhos de comércio sejam partilhados de forma relativamente uniforme entre todos os participantes e que esse processo seja realizado de forma a introduzir alguma previsibilidade para os agentes do setor privado. Mas essas negociações são morosas, já que é difícil encontrar um denominador comum, e muitas vezes acabam em impasses. – sobretudo quando envolvem inúmeros países ao mesmo tempo.

No fundo, dados os possíveis ganhos e perdas associados a esses processos, uma avaliação mais objetiva/quantitativa dos impactos econômicos líquidos de aberturas comerciais é algo que deve ser feito a partir de exercícios estatísticos rigorosos. É o caso, por exemplo, de um trabalho recente de economistas do FMI, que buscaram avaliar os impactos macroeconômicos de aumentos e reduções de alíquotas médias de importação (Furceri, Hannan, Ostry & Rose 2019). Usando uma base de dados contemplando 151 países entre 1963 e 2014, os autores apontaram que elevações das alíquotas de importação geralmente estão associadas a impactos líquidos negativos sobre o PIB, a produtividade dos países e mesmo a desigualdade de renda nos países. Tais efeitos surgem com mais força no médio e longo prazo, vale notar. Boa parte desses efeitos nocivos estão associados aos impostos de importação sobre os insumos e não sobre os produtos finais. Contudo, os autores não identificaram efeitos claros associados a reduções de alíquotas de importação (sugerindo que, neste caso, os efeitos positivos e negativos acabam se compensando e/ou que essa análise depende de cada caso específico).

Considerações finais

Como pontuado e argumentado anteriormente, as medidas de redução dos impostos sobre produção e sobre importação tem efeito positivo na medida em que reduzem impostos sobre bens de consumo, altamente regressivos e prejudiciais à população de renda mais baixa. Contudo, estas medidas pontuais em nada alteraram o quadro estrutural da economia brasileira se não forem acompanhadas de outras medidas, mais amplas.

Avaliamos que um incremento forte de investimento no setor produtivo virá com uma reforma tributária aos moldes das PECs 45/2019 e 110/2019, conforme detalhada na seção anterior. De acordo com a pesquisa *Doing Business* de 2020 do Banco Mundial, o Brasil ocupa a 184ª posição dentre 190 países no quesito pagamento de impostos. Isso porque uma empresa no país gasta, em média, 1500 horas por ano para pagamento de todos os impostos devidos, além de atingir a taxa de 64% em pagamento de impostos e contribuições sobre o lucro empresarial (a título de comparação, na América Latina e Caribe esta taxa é de 47% e em países desenvolvidos da OCDE, 40%).

Outro fator preponderante na decisão de investimento empresarial é o clima político. As eleições no fim do ano serão bem polarizadas e a hipótese de um quadro político conturbado não é desprezível, o que leva a um clima de incerteza na tomada de decisão das empresas em contratarem novos planos de investimento para o futuro.

Por fim, a forte pressão inflacionária continua como a principal fonte de preocupação das indústrias nacionais. Commodities, seja agrícolas, metálicas e energéticas, deverão permanecer em patamares elevados até o fim do ano, o que manterá as margens achatadas, dando pouco espaço para a redução no IPI chegar aos preços finais. Desta forma, ainda que avaliemos a medida governamental como positiva no médio prazo (tanto mais quanto maior for o avanço em outras reformas na seara tributária), no curto prazo haverá pouco efeito.