

Nota informativa



Consolidação fiscal com redução da carga tributária e mudanças econômicas pela oferta

quarta-feira, 29 de junho de 2022

RESUMO

- Em 2021, a estimativa da carga tributária bruta do governo geral atingiu 33,90% do Produto Interno Bruto (PIB), uma alta de 2,1 p.p. em relação ao ano anterior, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
- A recuperação econômica após a paralisação das atividades no período da pandemia foi acima do esperado, o que tem permitido que a arrecadação tributária venha crescendo a patamares superiores ao crescimento do PIB nominal. Nesse contexto, além de implementar reduções e diferimentos temporários de tributos para atender situações emergenciais, o governo federal tem instituído medidas pontuais mais estruturais e permanentes de redução de tributos com foco no aumento da produtividade.
- A redução de impostos é uma política econômica pelo lado da oferta, que objetiva aumentar a capacidade produtiva da economia brasileira de forma sustentável no horizonte longo de tempo, gerando aumento da produtividade e correção da má alocação, abrindo espaço para a ampliação da produção por meio de novos investimentos e empreendimentos.
- Diversos artigos acadêmicos apresentados ao longo desta nota mostram os efeitos positivos da redução da carga tributária e da variância nos impostos sobre a produtividade, o que poderá gerar um aumento do produto e da Produtividade Total dos Fatores (PTF) na economia brasileira, contribuindo para o nível e para a taxa de crescimento do PIB per capita e elevação do emprego e da renda.
- Adicionalmente, apresentam-se os efeitos das desonerações tributárias estruturais no crescimento do PIB, consumo e produtividade através de um modelo DSGE (equilíbrio geral estocástico e dinâmico), que diferencia as diversas formas de tributação.
- Dentre as reduções temporárias, destacam-se as medidas em 2020 de combate à pandemia da Covid-19, com redução de alíquotas de impostos e contribuições, assim como o adiamento do recolhimento desses tributos. Quanto às reduções que objetivam a elevação da produtividade, as medidas com maior impacto referem-se às menores alíquotas do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), dentre outras.
- Em conjunto, o impacto em 2022 das reduções de tributos instituídas neste ano e nos dois anos anteriores somam cerca de R\$ 30,8 bilhões no ano, ou cerca de 0,32% do PIB. Ademais, sob diversos cenários para os efeitos positivos da redução tributária no PIB, a tendência e o nível de redução do endividamento serão mantidos.



1 – Introdução

A política tributária de um país pode afetar a sua competitividade e o crescimento econômico, seja por meio do nível da carga tributária ou da sua estrutura e composição. O estabelecimento de um tributo pode gerar distorções econômicas, ao beneficiar determinados setores ou produtos em detrimento a outros. Dessa forma, o principal objetivo desta nota é analisar o efeito das medidas de redução tributária implementadas no Brasil recentemente. Desde 2018, têm sido adotadas medidas buscando a redução da carga tributária e de distorções setoriais. Essas medidas representam alterações na economia pelo lado da oferta, o que abre espaço para a redução da má alocação de recursos e aumento da produtividade na economia brasileira.

Na primeira parte da nota, são apresentadas as estimativas mais recentes da carga tributária brasileira e faz-se uma comparação com outros países. Em seguida, são discutidos os argumentos econômicos que justificam a redução de tributos no contexto atual e as medidas instituídas. Logo depois, mostra-se como a recuperação econômica que ocorreu após a paralisação das atividades na pandemia foi melhor do que o esperado, o que permitiu que o governo federal implementasse medidas de reduções de tributos mais estruturais e permanentes, além das temporárias, que atuaram na mitigação dos impactos de choques globais, em especial, decorrentes da Covid-19. Por fim, são elencadas as principais medidas implementadas no período da pandemia e demais ações para a redução da carga tributária, junto com seu custo fiscal médio estimado. Ademais, são fornecidas estimativas qualitativas dos impactos de três reformas estruturais sobre as principais variáveis macroeconômicas. Foi realizado um exercício sobre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) sob diversos cenários para os efeitos positivos da redução tributária no PIB. Observa-se que a tendência e o nível de endividamento serão reduzidos ou mantidos, no caso de impactos positivos no PIB da correção tributária.

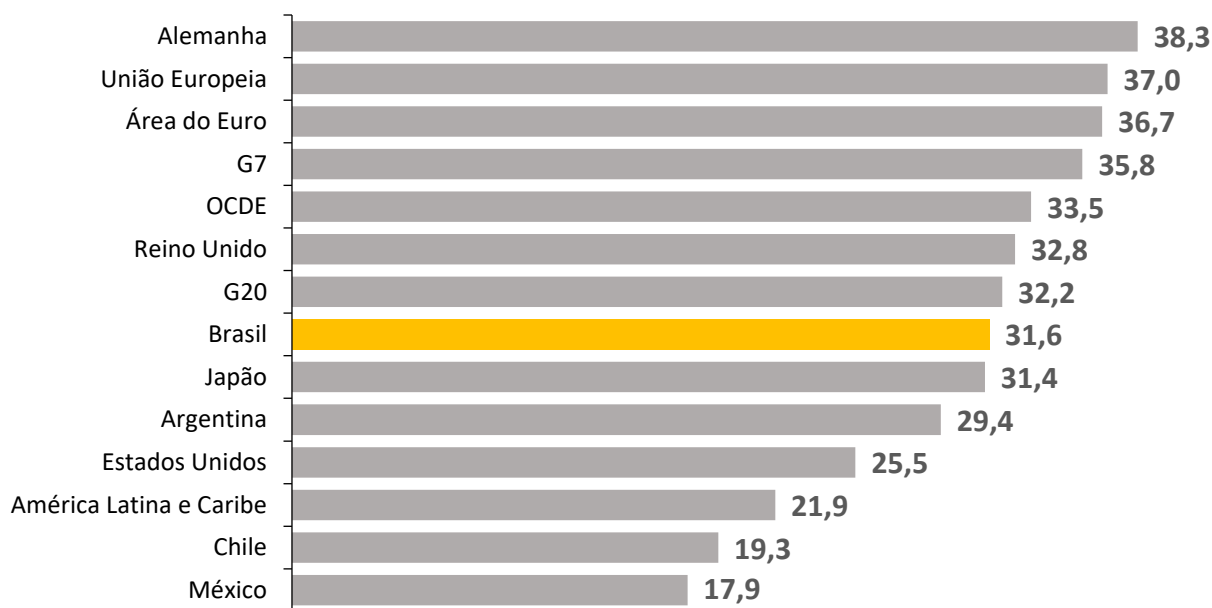
2. Carga tributária

Em 2021, a estimativa da carga tributária bruta do governo geral (governo central, estados e municípios) elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) atingiu 33,90% do PIB, uma alta de 2,1 p.p. em relação ao ano anterior. A maior ampliação neste resultado ocorreu no governo central (1,5 p.p.), seguida dos governos estaduais (0,6 p.p.). A carga tributária dos governos municipais, por sua vez, manteve-se praticamente constante.

Nota-se que a carga tributária brasileira permanece elevada e assemelha-se a de países desenvolvidos, como Japão e Reino Unido, e à média dos países da OCDE em 2020. Deve-se salientar que a carga tributária do Brasil encontra-se em patamar superior à média de países da América Latina e Caribe, em especial Chile, México e Argentina.



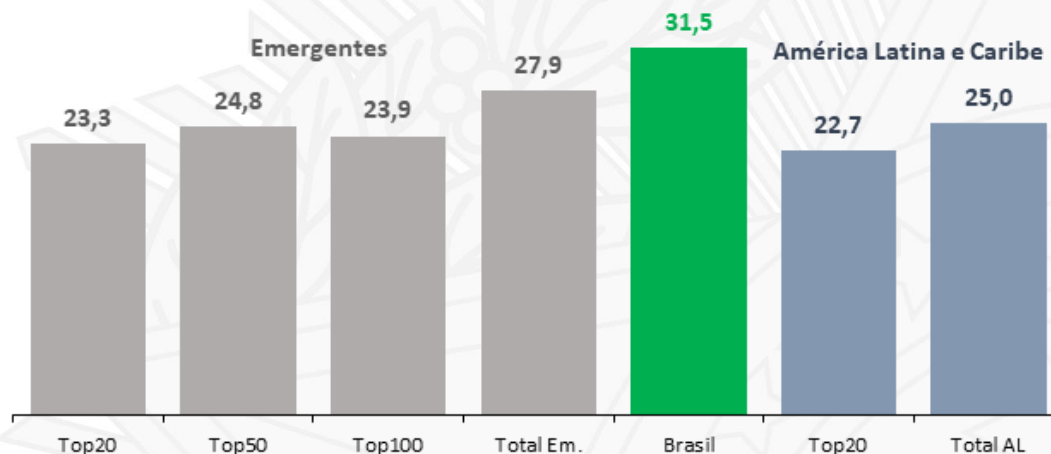
Gráfico 1 - OCDE - Estimativa de Carga Tributária dos Países em 2020 (% do PIB)



Fonte: OCDE

Além disso, segundo os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), a receita do governo geral no Brasil, quando comparada a dos países emergentes e pares da América Latina, é superior à média desses grupos. Segmentando os grupos pelo tamanho do PIB de 2021 em dólares, observa-se que os países com maior nível de atividade econômica – os principais países comparáveis ao Brasil – têm taxas mais baixas em proporção do PIB que os demais da região e bem abaixo da taxa brasileira.

Gráfico 2 - Receita do Governo Geral - 2021 (% do PIB)



Fonte: FMI. WEO abril/2021.

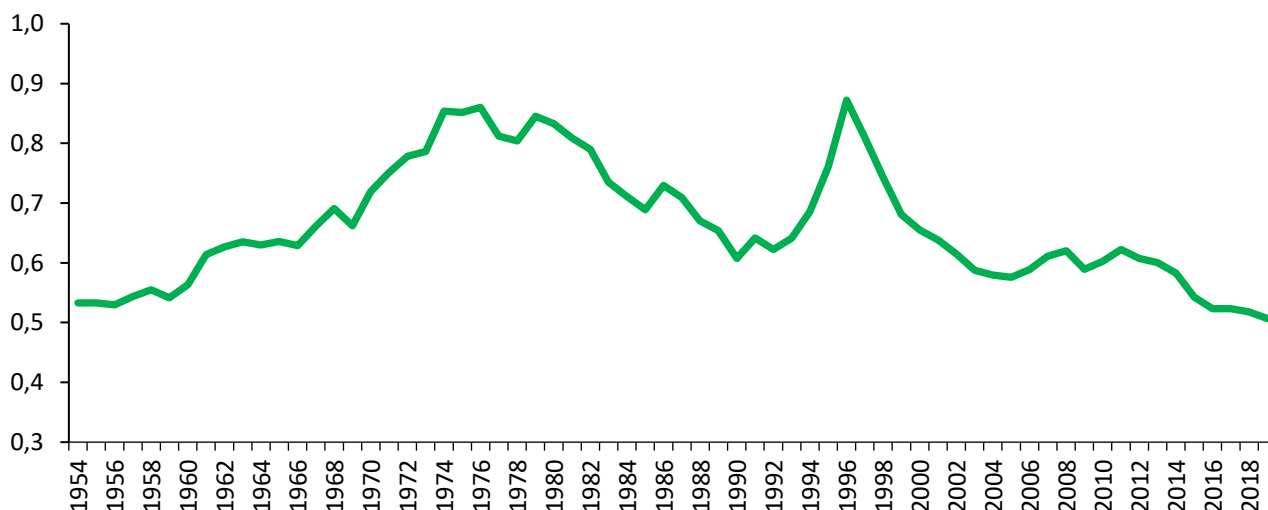
Fonte: FMI. WEO abril/2021

3. Argumentos econômicos favoráveis à redução de tributos

A Constituição Federal atribui à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência de instituir impostos, taxas e contribuições sobre as pessoas físicas e jurídicas, para financiar as despesas com segurança, infraestrutura, educação e saúde públicas, dentre outras. No entanto, deve-se ressaltar que, em muitas vezes, o estabelecimento de um tributo pode gerar distorções econômicas, ao beneficiar determinados setores em detrimento de outros. Dessa forma, a política tributária de um país afeta a competitividade e o crescimento econômico, seja por meio do nível da carga tributária ou da sua estrutura/composição.

O Gráfico 3 apresenta uma medida da Produtividade Total dos Fatores (PTF) no Brasil nos últimos 65 anos (período de 1954-2019), segundo dados da *Penn World Table*. O primeiro destaque é que o nível da razão atual, na comparação com a economia americana, é semelhante ao valor observado no início da década de 1950. Adicionalmente, desde o ano de 1996, é possível verificar que o nível de produtividade brasileira tem se reduzido em relação aos EUA.

Gráfico 3 - Produtividade Total dos Fatores no Brasil relativa aos EUA



Fonte: *Penn World Table 10*

Vários fatores são responsáveis pela deterioração da produtividade brasileira, como, por exemplo, a baixa participação da economia no comércio mundial, a infraestrutura insuficiente, o direcionamento do crédito pelos bancos estatais e a defasagem de alguns marcos legais. Esses fatores são, em muitos casos, fontes de má alocação de capital e, em outros, inibidores de fluxos de investimento. Além disso, a redução da produtividade também pode ter origem no sistema tributário, pois, devido às distorções causadas, há o estímulo ao direcionamento do investimento a setores que se beneficiam do diferencial de impostos, e não do incentivo ao retorno esperado – lucro futuro.

Nesse sentido, a escolha de consumo das famílias e do investimento das empresas não deve ser determinada por benefícios tributários. Para os consumidores, a maior diferença (variabilidade) de alíquotas entre os bens afetará o preço e poderá alterar a escolha ótima e, conseqüentemente, a eficiência econômica. Ao se fazer a diferenciação dos impostos, pode-se incentivar o maior consumo de determinados bens que, numa situação de maior eficiência econômica e neutralidade de alíquotas, não teria tal demanda. O artigo seminal de Ramsey (1927) sobre Teoria da Tributação tem



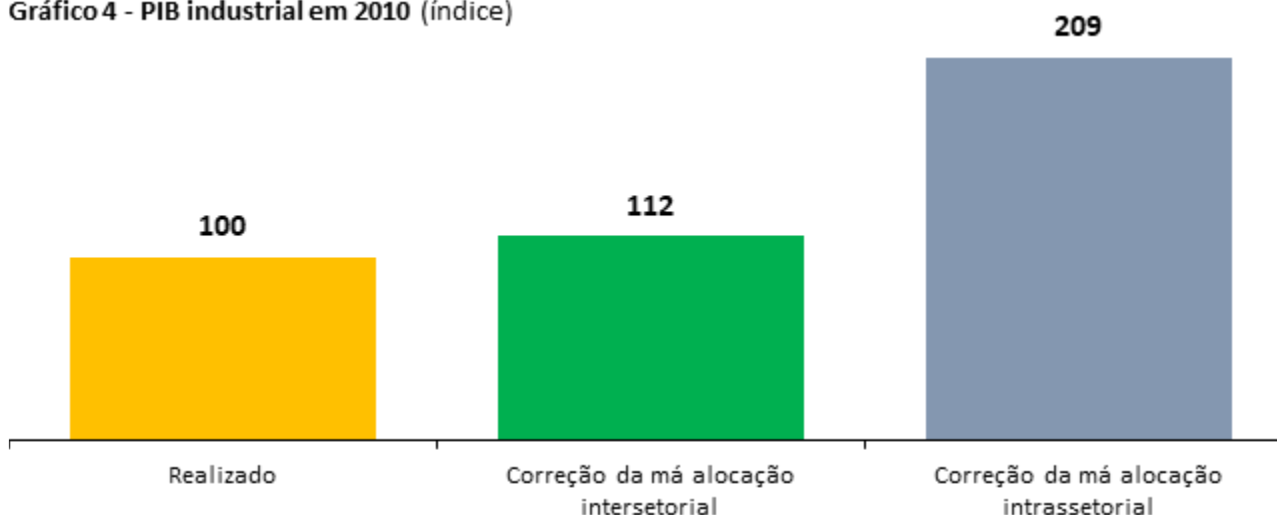
como um dos principais resultados que, ao taxar bens que são substitutos (como vinho e cerveja) ou complementares (como chá e açúcar), as alíquotas dos impostos devem ser tais que as proporções nas quais os bens são consumidos se mantenham inalteradas.

Atualmente, de posse desse conceito da diferença de alíquotas entre empresas e setores, a literatura econômica ilustra de várias maneiras os ganhos potenciais que uma maior neutralidade tributária pode trazer ao país. Por exemplo, o estudo de Restuccia e Rogerson (2008) utiliza um modelo neoclássico de crescimento econômico, em que a produção é realizada por firmas heterogêneas e conclui que políticas que geram heterogeneidade de preços podem levar a uma redução significativa do produto e da Produtividade Total dos Fatores (PTF) na ordem de 30% a 50%. Desta forma, como o relevante para cada produtor não são apenas os preços relativos no agregado, mas os preços relativos pagos por cada produtor individual após a tributação setorial heterogênea, o empresário pode deixar de investir em um setor que lhe pareça mais rentável em detrimento do setor em que há maior benefício tributário.

Na mesma direção, o artigo de Guner (2008) mostra que políticas governamentais que são condicionadas às características heterogêneas de setores e firmas geram má alocação de recursos e queda do produto. Um outro artigo de Restuccia e Rogerson (2017), ao discutir as causas das diferenças de padrões de vida entre os países, mostra que a explicação pode residir na má alocação de recursos: países de renda baixa não são efetivos em alocar seus fatores de produção onde é mais eficiente. O artigo aponta taxação distorciva como uma das principais fontes de má alocação de recursos que atrasa o desenvolvimento dos países de baixa renda.

Dessa maneira, a redução linear do IPI em 25%, instituída por decreto presidencial e posteriormente ajustada para redução em 35%, teve como objetivo primordial diminuir o diferencial das alíquotas entre os bens e setores. Com a implementação desta medida espera-se reduzir a interferência do diferencial tributário na escolha das famílias, além de melhorar, pelo menos parcialmente, os incentivos das empresas na busca por retorno do capital e não de benefícios tributários.

Analisando o setor industrial brasileiro no período de 1996-2011, Vasconcelos (2016) mostra que a correção da má alocação de recursos, principalmente dos diferenciais dentro dos setores, poderia quase duplicar o produto da indústria brasileira, conforme o Gráfico 4. Em 2010, a indústria brasileira operava num nível de quase 50% do que poderia alcançar com uma melhor alocação de recursos.

Gráfico 4 - PIB industrial em 2010 (índice)

Outro conjunto de medidas de redução tributária para elevação da produtividade foca na abertura da economia brasileira. Na literatura, há diversos artigos que mostram o efeito positivo da maior corrente de comércio no crescimento de longo prazo da atividade. O artigo de Ferreira e Rossi (2003) mostra que a abertura comercial no período de 1988-1990, em grande medida, via redução das tarifas de importação, permitiu a elevação de 6% da Produtividade Total dos Fatores e efeitos positivos semelhantes no produto por trabalhador. Um dos principais canais da maior abertura econômica, segundo Hay (2001), ocorre pelo aumento da produtividade das empresas industriais e de sua lucratividade, conseqüentemente, da elevação do PIB per capita. Dessa forma, conforme Cavalcante e Trejos (2011), a maior participação brasileira no comércio internacional, abertura completa, poderá gerar ganhos de 3,3% no produto per capita, ou seja, um aumento de R\$ 1,3 mil reais por brasileiro a preços de 2021.

Nesse contexto, diversas medidas foram implementadas com o objetivo de reduzir as barreiras comerciais e ampliar o acesso do Brasil a tecnologias internacionais mais eficientes. Em março de 2021, o Comitê-Executivo de Gestão (Gecex) da Câmara de Comércio Exterior (Camex) do ME reduziu em 10% as alíquotas de importação dos produtos de Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) e Bens de Capital (BK) e, em março deste ano, reduziu mais 10% nos níveis tarifários desses bens, que abrangem cerca de 950 códigos tarifários. Adicionalmente, em novembro de 2021, o Gecex reduziu em 10% as alíquotas do Imposto de Importação de 87% dos códigos tarifários da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), o que representa cerca de 6.195 códigos e, em março de 2022, houve nova redução dessas tarifas em 10%, totalizando uma redução de 20% dos níveis tarifários anteriores.

Destaca-se que a relevante abertura comercial proposta com essas ações nesse período são de suma importância para o aumento da produtividade das empresas e da economia. Embora a economia brasileira esteja entre as maiores do mundo, o Brasil é apenas o 25º importador de produtos em BIT e BK. A baixa participação ocorre, em grande parte, pelo fato de a tarifa média brasileira ser três vezes superior ao resto do mundo e seis vezes superior à da OCDE.

Outra medida relevante implementada foi a redução do Adicional do Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). Este tributo incide sobre o custo de transporte das cargas



transportadas por embarcações marítimas. Anteriormente, a incidência sobre o custo do frete era segmentado em: i) 25% na navegação de longo curso; ii) 10% na navegação de cabotagem, ou seja, movimentação de cargas entre portos de um mesmo país e; iii) 40% na navegação fluvial e lacustre nas regiões Norte e Nordeste, quando do transporte de graneis líquido. Com a edição da Lei nº 14.301/22 – BR do Mar – essas alíquotas foram reduzidas para 8%, excetuando o item iii. Assim, observa-se que a redução da tributação sobre o frete da navegação de longo curso de 25% para 8% significa redução relevante das barreiras do comércio internacional, principalmente para os produtos oriundos de países mais distantes. A redução da alíquota da navegação de cabotagem também contribui para a diminuição do custo de transporte das mercadorias transacionadas internamente no país. Segundo estimativas da SPE, o impacto desta medida na cesta básica pode ter um efeito superior a 4% de seu valor.

Outro aspecto decorrente das distorções que um sistema tributário pode causar refere-se aos seus efeitos no crescimento econômico. A produção de uma firma ou o total agregado é resultado da combinação de insumos, como capital e trabalho. A literatura econômica mostra que a distorção de preços não gera alocação ótima e, conseqüentemente, a produção da economia é prejudicada. Kneller et al. (1999) mostra que impostos distorcivos reduzem o crescimento, pois afetam a decisão de investir dos agentes econômicos. Adicionalmente, os efeitos nos impostos sobre o rendimento do trabalho tendem a gerar conseqüências nefastas, como o aumento da informalidade e exclusão de trabalhadores do mercado de trabalho. Fernandez e Villar (2017) mostram que a redução de encargos trabalhistas teve impacto causal e relevante na informalidade na Colômbia.

Em 2019 e 2020, um conjunto de reformas possibilitou mudanças na legislação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), permitindo maior acesso dos trabalhadores ao capital investido no fundo. No início de 2020, foi extinta a multa adicional de 10% do FGTS para demissões sem justa causa, que era direcionada ao governo. A multa de 10% foi criada em 2001 e era cobrada do empregador para ser repassada à União. Sua cobrança devia-se à indenização de expurgos inflacionários de planos econômicos anteriores. Este valor onerava as empresas, além de ampliar a rigidez do mercado de trabalho brasileiro.

Além dos modelos teóricos ou estimações para analisar o efeito de impostos específicos, diversos artigos econômicos evidenciam os impactos positivos da redução da carga tributária. Para o Brasil, cita-se como exemplo, o texto de Sachsida et al. (2016) que apresenta a relação negativa do nível e da taxa de crescimento do PIB per capita com a maior carga tributária. A estimacão econométrica utilizando dados brasileiros apontou que um aumento de 1,0% na carga tributária total reduz o PIB real per capita em 0,3%, diminui sua taxa de crescimento em 0,15% e reduz a Produtividade Total dos Fatores (PTF) em cerca de 0,1%.

O mesmo resultado pode ser encontrado na literatura internacional. Ilzetzki (2011) também faz uma análise econométrica com dados em painel de 28 países (incluindo o Brasil) do papel da política fiscal na atividade econômica e mostra que a redução de tributos pode apresentar efeito positivo no crescimento econômico nos países em desenvolvimento. Cloyne (2011) estima que reduções na carga tributária no Reino Unido resultaria em maior crescimento do PIB no curto e médio prazo. Utilizando uma nova metodologia para identificar as alteracões tributárias, via legislacão, Romer e Romer (2009) concluem que elevacões de alíquotas ou novos tributos são altamente contracionistas para os Estados Unidos.



De forma resumida, pode-se constatar que, a partir dos artigos acadêmicos apresentados, há efeitos positivos na produtividade com a redução da carga tributária e da variância nos impostos. A redução de impostos é uma política econômica pelo lado da oferta, que objetiva aumentar a capacidade produtiva da economia brasileira de forma sustentável no longo prazo, gerando aumento da produtividade e correção da má alocação, abrindo espaço para a ampliação da produção por meio de novos investimentos e empreendimentos. A diminuição dos tributos contribui para a redução da ineficiência causada por distorções provocadas que não correspondam às escolhas ótimas de consumo dos indivíduos. Além disso, poderá gerar um aumento do produto e da Produtividade Total dos Fatores na economia brasileira, além de contribuir para o nível e para a taxa de crescimento do PIB per capita e elevação do emprego e da renda. O envio das propostas de reforma tributária para o Congresso Nacional (PL nº 3.887/2020 e o PL nº 2.337/2021) é um passo importante na alteração da estrutura tributária e do seu nível, mas são necessárias ainda outras ações, que estão sendo definidas através de medidas de redução de impostos, temporárias ou permanentes.










4. Redução de tributos

Durante a pandemia do coronavírus, o Brasil adotou reduções de tributos temporárias para atender situações pontuais e emergenciais. No campo econômico, procurou-se minimizar o impacto sobre a atividade das empresas e consumidores, com redução de alíquotas de impostos e contribuições, assim como o adiamento do recolhimento de alguns impostos.

Inicialmente, reduziu-se o Imposto de Importação (II) de uma série de produtos relacionados ao combate à pandemia, assim como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Programa de Integração Social/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) de alguns medicamentos e insumos. Ademais, houve um corte nas alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) com o objetivo de tentar atenuar o impacto gerado pela pandemia e baratear as linhas emergenciais de crédito. Em 2021, a comercialização interna e a importação de óleo diesel e Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) foram desoneradas por um período específico.

Segundo estimativas do Ministério da Economia, as medidas voltadas ao combate da pandemia adotadas em 2020 atingiram R\$ 28,3 bilhões, o equivalente a 0,38% do PIB neste ano.

Tabela 1 – Medidas de redução tributária ou adiamento do pagamento de tributos vigentes durante o período de pandemia

	Ano	Descrição	Custo estimado médio anual
 IOF Crédito	2020	Redução a zero das alíquotas de IOF sobre operações de crédito	R\$ 18,6 bilhões
 Imposto de importação (II)	2020	Redução a zero das alíquotas do II sobre produtos específicos para enfrentamento da Covid-19 Reduz a zero a alíquota do RTS de produtos listados na portaria	R\$ 3,28 bilhões R\$ 1,6 bilhão
 IPI	2020	Redução temporária de IPI para bens necessários ao combate à Covid-19	R\$ 0,83 bilhão
 PIS/COFINS	2020	Desoneração temporária de PIS/COFINS para insumos de medicamentos	R\$ 0,57 bilhão
 PIS, Pasep, Cofins e Previdência	2020	Adiamento por 4 meses do pagamento do PIS, Pasep, Cofins e contribuição para a previdência por empresas	-
 Simples Nacional	2020	Adiamento por seis meses do pagamento dos impostos federais e por 3 meses os estaduais e municipais no Simples Nacional	-
 Dívida ativa da União	2020	Suspensão, por 90 dias, dos prazos dos processos de cobrança da dívida ativa da União e novas condições de parcelamento para Pessoa Física ou Jurídica	R\$ 0,8 bilhão
 FGTS	2020	Adiamento do recolhimento do FGTS pelas empresas por 6 meses	-
 Sistema S	2020	Redução das contribuições ao Sistema S em 50% por 3 meses	R\$ 2,6 bilhões

Após a abrupta paralisação das atividades causada pela pandemia da Covid-19, a recuperação econômica nos dois últimos anos mostrou-se melhor do que o esperado, gerando impactos sobre a arrecadação. Com a melhora dos indicadores da atividade econômica, a arrecadação tributária tem crescido em patamares superiores ao crescimento do PIB nominal. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o aumento da receita administrada pela Receita Federal do Brasil e a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em 2021 foi de 27,1% em termos nominais e de 17,5% em termos reais, quando comparado ao mesmo período de 2020. Ou seja, no ano passado, o aumento nominal da arrecadação ficou acima de R\$ 350 bilhões e, em



termos reais, a elevação foi de quase R\$ 260 bilhões. Para 2022, segundo dados do Relatório do Tesouro Nacional, houve aumento de R\$ 86 bilhões no primeiro trimestre deste ano quando comparado ao mesmo período de 2021. Em termos reais, descontando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o aumento da arrecadação foi de R\$ 44 bilhões nos primeiros meses do ano.

Conforme Nota Informativa divulgada pela SPE que trata do aumento da arrecadação federal⁽¹⁾, desde meados de 2020 a arrecadação tributária tem surpreendido positivamente: os valores arrecadados têm sido superiores às previsões de mercado de forma recorrente. Utilizando diferentes métodos contábeis e econométricos, estimou-se que o crescimento estrutural adicional da arrecadação federal total em 2021, não antecipado em 2020, seria na ordem de R\$ 110 bilhões. As diferentes metodologias confirmam os resultados observados de que há melhora da arrecadação total quando comparado às expectativas anteriores, fruto da elevação do PIB nominal, e que parte relevante dos valores acrescidos na tributação total em 2021 é permanente.

A melhora da arrecadação permitiu que o governo federal implementasse algumas medidas permanentes de redução de tributos, mantendo-se o comprometimento com a responsabilidade fiscal. O objetivo dessas ações foi corrigir alocações ineficientes de recursos, que contribuem para reduzir o crescimento de longo prazo da economia brasileira. Os impactos dessas medidas sobre a arrecadação tributária totalizam cerca de R\$ 114 bilhões no período de 2018-2024 (Tabela 3).

No ano de 2018, as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)-Combustíveis e do PIS/Cofins sobre combustíveis foram reduzidas, o que implicou uma renúncia fiscal de cerca de R\$ 20 bilhões no período de três anos. Além disso, entre 2018 e 2020, foram adotadas algumas medidas específicas de correção de alíquotas do IPI em mercados específicos, tais como, por exemplo, de veículos elétricos e híbridos.

Em 2021, foram zeradas as alíquotas das contribuições para o PIS e a Cofins incidentes sobre a comercialização de óleo diesel e do GLP quando destinado a uso doméstico e envasado em recipientes de até 13 quilos. A desoneração do óleo diesel teve uma duração de apenas dois meses, mas a desoneração do GLP não tem prazo para seu término.

Já em 2022, medidas importantes têm sido implementadas. A diminuição do AFRMM, a redução linear das alíquotas do IPI e a redução do IOF sobre operações de câmbio são medidas estruturais relevantes que apresentam impactos sobre a produtividade e o crescimento de longo prazo.

A redução de 10% da Tarifa Externa Comum (TEC) em 2021 e 10% também foi outra medida com prazo de vigência estabelecido, até dezembro/2022, mas com impactos potenciais muito relevantes, devido aos efeitos positivos na produtividade que esta medida pode gerar. Ademais, houve redução nos itens de Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) de 10% em 2021 e de 10% em 2022, o que amplia ainda mais a abrangência do escopo dessas ações na produtividade total da economia brasileira. Há redução a zero do PIS e da Cofins sobre as receitas das vendas de óleo diesel, biodiesel, GLP, gás natural e querosene de avião até dezembro/2022, reduzindo o custo dos derivados do petróleo.

Tabela 2 – Medidas de redução tributária não relacionadas à pandemia

		Ano	Descrição	Custo estimado médio anual
	CIDE, PIS/ Cofins	2018	Redução das alíquotas da CIDE e alíquotas de PIS/Cofins sobre combustíveis	R\$ 6,7 bilhões
	FGTS	2019	Extinção da multa de 10% do FGTS nas rescisões de contrato de trabalho sem justa causa	R\$ 5 bilhões
	Pis-Cofins	2021	Redução da Pis e Cofins sobre GLP	R\$ 847,3 milhões
		2021 e 2022	Redução do Pis/Cofins para combustíveis	R\$ 9,8 bilhões
	AFRMM	2022	Redução do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	R\$ 4,5 bilhões
	IPI	2022	Redução linear de 35% do imposto para bens industrializados em geral	R\$ 20,9 bilhões
		2018, 2019, 2020	Redução do IPI para produtos específicos	R\$ 706,7 milhões
	IOF Cambial	2022	Redução gradual do IOF sobre operações de câmbio	R\$ 938,3 milhões
	Imposto de Importação (II)	2021 e 2022	Redução de 10% da Tarifa Externa Comum do Mercosul) em 2021 e 10% em 2022	R\$ 6,7 bilhões
			Redução de 10% em 2021 nos itens de Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) e de 10% em 2022	

Fonte: Ministério da Economia

Por fim, na Tabela 3 estão totalizadas as estimativas das desonerações tratadas ao longo desta nota por ano. Para cada linha, apresenta-se o total das desonerações instituídas e os impactos nos anos posteriores. Por exemplo, em 2018, a redução de tributos neste ano somou R\$ 4,0 bilhões, com impactos nos anos de 2019 a 2021, de R\$ 8,0 bilhões, R\$ 8,3 bilhões e R\$ 12 milhões, respectivamente. Desta forma, o total instituído de reduções de tributos no período de 2018 a 2024 soma R\$ 111,4 bilhões, sendo que nos anos de 2022 e 2023 é que estão concentrados os impactos mais expressivos das reduções dos tributos. Em relação ao PIB, o maior valor refere-se ao de 2022, quando as desonerações deverão representar 0,32% do PIB.

Tabela 3– Desonerações instituídas e impactos anuais (R\$ milhões)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2018	4.015	8.037	8.269	12			
2019		1,94	23,8	24			
2020			5,8	636	687		
2021				937	3.962	3.988	
2022					26.213	29.638	27.978
Total	4.015	8.039	8.299	1.609	30.861	33.626	27.978
% PIB	0,06%	0,11%	0,11%	0,02%	0,32%	0,32%	0,25%

Fonte: Ministério da Economia

5. Efeito da redução tributária – Uma análise qualitativa de um modelo DSGE

A estrutura teórica da modelagem dos efeitos da redução tributária é baseada em Gali, Lopez-Salido e Valles (2007). Nesse modelo, a economia é habitada por um conjunto contínuo de famílias (residentes) que vivem infinitamente, indexadas por $i \in (0,1)$, as quais tomam suas decisões sobre o consumo, sem a necessidade de um planejador central, e ofertam mão de obra às firmas. A parcela de famílias ricardianas ω_R - aquelas que não têm restrição de crédito – possui a propriedade das firmas, de modo que recebe receitas e poupa na forma de aquisição de títulos públicos. A parcela $1 - \omega_R$ se refere às famílias não ricardianas, que não possuem acesso ao mercado financeiro e que dependem apenas de sua renda do trabalho.

No lado da oferta de bens, como padrão, as firmas são divididas em um setor de bem final (isto é, as firmas varejistas) e um contínuo de produtores de bens intermediários (isto é, as firmas atacadistas) que atuam em concorrência monopolística. De modo geral, essas firmas atacadistas produzem uma infinidade de bens diferenciados, empregam mão de obra e capital e pagam salários aos trabalhadores. Já as firmas varejistas congregam a infinidade de bens intermediários na produção de um único bem que será vendido às famílias.

Os salários dos trabalhadores são determinados em um mercado de concorrência perfeita. Os preços são determinados em uma maneira escalonada de acordo com Calvo (1983). O modelo possui também o bloco do governo (autoridades fiscal e monetária) e a economia do resto do mundo.

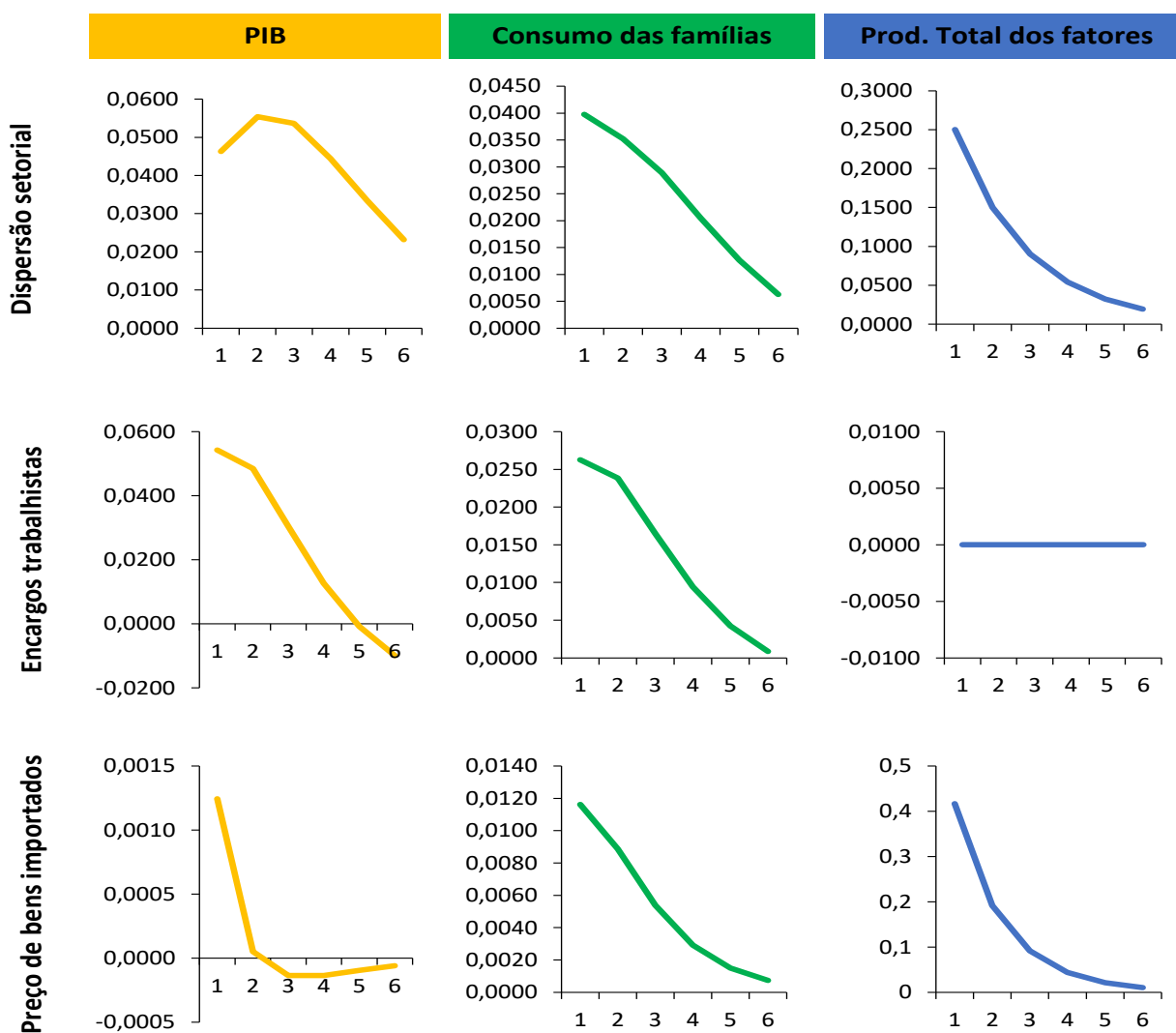
Usando este modelo DSGE, foram feitas estimações qualitativas dos impactos de três reformas estruturais selecionadas sobre variáveis macroeconômicas. Essas medidas se relacionam com a discussão teórica apresentada na seção 3. Como não são desconhecidas as grandezas numéricas exatas que mensuram impactos das reformas, não é possível estimar os resultados quantitativos que mostram com precisão os impactos dos choques. Entretanto, as estimações qualitativas com o uso da modelagem DSGE permitem observar a direção do movimento das variáveis e a sua convergência ao estado estacionário.

Os resultados dos exercícios seguem abaixo: na matriz 3x3 de gráficos, as linhas representam os seguintes choques: (i) **diminuição da dispersão das alíquotas tributárias intrasetoriais em um desvio-padrão**, (ii) **redução da alíquota tributária sobre os salários em um desvio-padrão**; e (iii) **redução da tributação sobre bens de consumo importados em um desvio-padrão**. Nas colunas,

estão as variáveis sobre as quais avaliamos os impactos desses choques: PIB, consumo agregado e Produtividade Total dos Fatores (PTF). No eixo das abscissas de cada gráfico, estão os trimestres decorridos após o choque.

Observa-se que as medidas de política econômica de redução da dispersão das alíquotas, da redução dos encargos trabalhistas e de abertura econômica via redução das barreiras tarifárias têm impactos positivos no PIB, no consumo agregado e na PTF ao longo do período considerado. O formato do gráfico na segunda linha, terceira coluna da matriz, se deve à forma funcional escolhida para modelar a PTF neste DSGE específico.

Gráfico 5 – Função de resposta impulso a um desvio padrão de reduções tributárias



Resposta ao choque de 1 desvio padrão em função de diferentes medidas de redução tributária

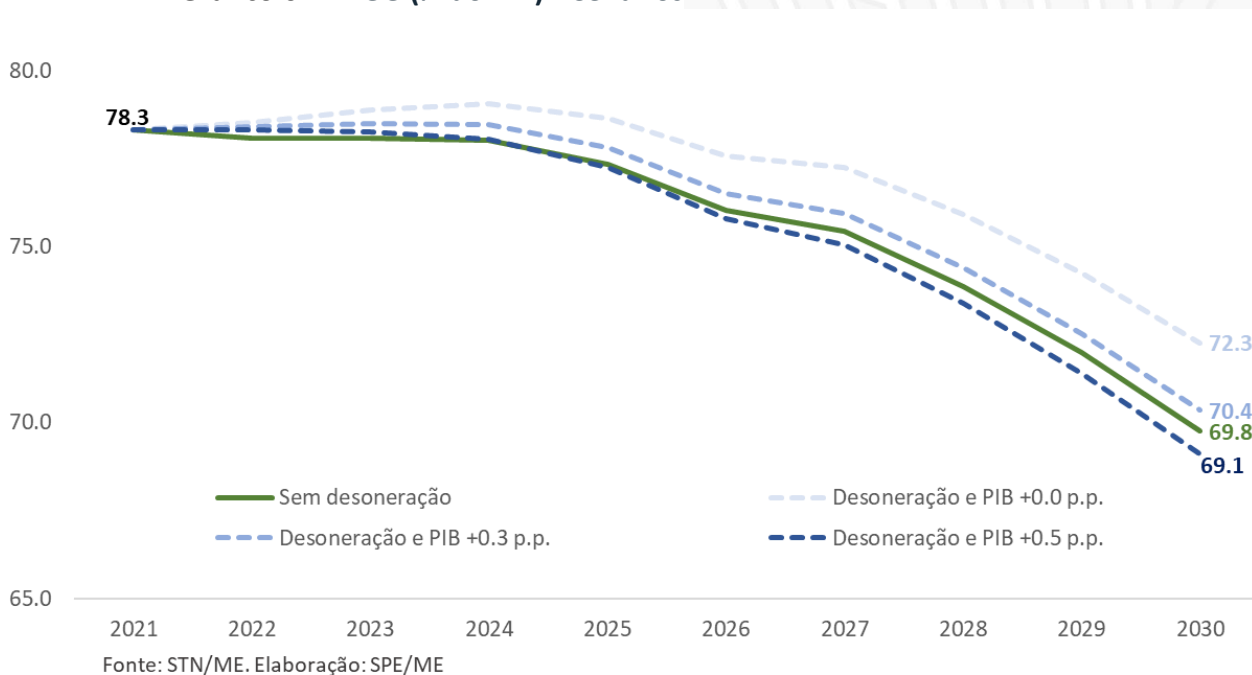
6. Impacto das reduções tributárias na dívida pública

Nesta seção, apresentam-se os impactos das desonerações destacadas anteriormente na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). No cenário básico de projeção da DBGG, são consideradas as projeções de crescimento da atividade econômica e possíveis impactos no crescimento da atividade.

A partir dos dados da Tabela 3, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) adicionou também as estimativas de desonerações elaboradas por esta Secretaria, até o ano de 2024, para calcular o cenário até 2031 da dívida pública. Desta maneira, os diferentes cenários consideram, além dos efeitos da desoneração, as projeções de crescimento da atividade econômica e possíveis impactos no crescimento da atividade. Conforme indicado na seção anterior, as reduções de tributos propostas tiveram como objetivo corrigir má alocação de recursos, o que poderá elevar o crescimento da produtividade e do PIB. Dessa forma, são delineados três possíveis cenários para a DBGG, considerando-se hipotéticos resultados que as reduções de tributos poderão desencadear no PIB. No primeiro, espera-se que não haja alteração no crescimento da economia e, nos outros, projeta-se elevação adicional da atividade em 0,3% e 0,5%, respectivamente.

Adicionalmente, considerou-se o efeito fiscal da aprovação do PLP nº 18/2022 na arrecadação federal. Prevê-se, até 31 de dezembro desse ano, a redução do PIS/Cofins e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre operações que envolvam a gasolina e suas correntes (exceto de aviação) e etanol, além do PIS/Cofins sobre receita ou faturamento ou importações de gás natural.

Gráfico 6 - DBGG (% do PIB) - Cenários



Utilizando o nível das projeções da STN/ME da dívida até 2030 divulgadas em fevereiro deste ano, mas com os dados atuais de juros e parâmetros macroeconômicos, observa-se uma deterioração inicial do endividamento público nos anos iniciais, devido à menor arrecadação. No entanto, a partir de 2024, há inversão do nível da DBGG para os cenários com maior crescimento econômico. Destaca-se que, no final do horizonte de projeção, caso se confirme um cenário positivo para o crescimento, o nível do endividamento será menor ou próximo ao cenário caso não ocorresse a redução dos tributos.



7. Conclusão

A redução de impostos que tem sido adotada no Brasil poderá gerar efeitos positivos sobre a produtividade da economia brasileira, com impactos no crescimento do emprego e da renda. Em 2021, a atividade econômica do país apresentou forte recuperação, após um ano do maior impacto da pandemia da Covid-19 e, desde o segundo semestre de 2020, a retomada tem se mostrado consistente. No entanto, há problemas estruturais que ainda precisam ser endereçados. A redução de impostos específicos e localizados poderá contribuir para uma melhor alocação de recursos em setores e atividades.

Além disso, a partir de alguns artigos científicos apresentados, pode-se verificar os efeitos positivos da redução da carga tributária sobre a produtividade das economias em geral. Argumentou-se como os efeitos econômicos da medida poderão beneficiar a economia pelo lado da oferta, elevando a produtividade e o PIB de longo prazo.

Por fim, destacou-se que as medidas implementadas até o momento, principalmente as de redução permanente dos impostos, são amparadas na responsabilidade fiscal, uma vez que a recuperação recente da economia brasileira tem se mostrado bem melhor do que o esperado inicialmente. A arrecadação elevou-se mais do que o crescimento do PIB nominal e será possível, desta forma, retornar para a população parte do aumento dessa arrecadação, além de permitir a geração de empregos, beneficiando empresas e famílias.

Referências Bibliográficas:

Calvo, G. (1983) "Staggered Prices in a Utility Maximization Framework." *Journal of Monetary Economics* 12: 383–98.

Cloyne, J. (2011) What are the Effects of Tax Changes in the United Kingdom? New Evidence from a Narrative Evaluation, CESifo Working Paper No. 3433 Coelho, Isaias. *Tributação e Crescimento Econômico*. In Eurico de Santi (org.) *Tributação e Desenvolvimento: Homenagem ao Professor Aires Barreto*, Série Tributação e Desenvolvimento, São Paulo: Quartier Latin, 2011.

Cristina Fernandez & Leonardo Villar, 2017. "The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia," *Economía Journal*, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA, vol. 0(Fall 2017), pages 125-155, November.

Ferreira, P. C., & Rossi, J. L. (2003). New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth. *International Economic Review*, 44 (4), 1383-1405.

Gali, Jordi, J. David López-Salido and Javier Vallés "Understanding the Effects of Government Spending on Consumption," *Journal of the European Economic Association*, 5:1, 227-270, 2007.

Guner, N., Ventura, G., Xu, Y., 2008. Macroeconomic implications of size-dependent policies, *Review of Economic Dynamics* 11 7, 721–744.

Hay, D. (2008) The Post-1990 Brazilian Trade Liberalisation and the Performance of Large Manufacturing Firms: Productivity, Market Share and Profits, *The Economic Journal*, vol 111.



Ilzetzki, E. *Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5666, May 2011.

Richard Kneller, Michael F. Bleaney & Norman Gemmell, “Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries” in *Journal of Public Economics* vol. 74 (1999) pp. 171-190.

Ramsey, F. P., 1927. A Contribution to the Theory of Taxation, *The Economic Journal* 37, no. 145 (1927): 47–61.

Restuccia, D., Rogerson, R. 2008. Policy distortions and aggregate productivity with heterogeneous establishments, *Review of Economic Dynamics*, Volume 11, Issue 4, 707-720.

Restuccia, D., and Richard R. 2017. The causes and costs of misallocation, *Journal of Economic Perspectives* 31.3: 151-74.

Romer, C. and Romer, D. (2009) *The Macroeconomics Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, Berkley: University of California.

Sachsida, A. and Mendonca, M. and Moreira, T. 2016. Tax and Growth in a Developing Country: The Case of Brazil, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2772161> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2772161>

Vasconcelos, Rafael da Silva, 2017. Misallocation in the Brazilian manufacturing sector *Brazilian Review of Econometrics Sociedade Brasileira de Econometria - SBE*, vol. 37(2), November.

Notas

- (1) Nota Informativa “Elevação estrutural da arrecadação federal” - <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2021/ni-elevacao-estrutural-da-arrecadacao-federal.pdf/view>