

Redução de IPI rebaixa custeio federativo dos direitos fundamentais

Na sexta-feira do Carnaval, dia 25 de fevereiro, foi publicado o Decreto nº 10.979 com redução de alíquotas do imposto sobre produtos industrializados (IPI). Trata-se de corte quase generalizado de 25% nas alíquotas do IPI, vez que foram excetuados alguns veículos que tiveram redução de 18,5% por força de determinados incentivos vigentes, assim como foram excluídos os produtos que contenham tabaco, álcool e derivados.



Élide Graziane Pinto
procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Segundo [nota do Ministério da Economia](#), "a estimativa do impacto

desta medida é de R\$ 19,6 bilhões em 2022". A expectativa do governo é de que a queda proporcional das alíquotas do IPI fomentaria "o aumento da produtividade, menor assimetria tributária intersetorial e mais eficiência na utilização dos recursos produtivos". Segundo a aludida nota, a inibição da carga tributária em cerca de R\$ 20 bilhões no presente exercício financeiro supostamente "não afetará a solvência da dívida pública e o compromisso do governo federal com a consolidação fiscal", porque haveria pretensa margem decorrente da "elevação da arrecadação dos tributos federais observada ao longo do ano passado".

Como 60% do produto da arrecadação do IPI deve ser repartido com os demais entes da federação (artigo 159, I e II da CF/1988), a análise parcial do Ministério da Economia logo foi refutada pelo Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do DF em nota publicada [aqui](#). Para o Comsefaz:

"A prática brasileira já mostrou que a iniciativa aponta para dois equívocos, a redução do IPI em passado recente não mostrou resultado satisfatório para incentivar a indústria; e não há aumento estrutural da arrecadação que justifique a redução de receitas.

Na prática, a medida concorre também para o desequilíbrio fiscal de estados e municípios e deve fragilizar o resultado consolidado do setor público (que inclui União, estados, municípios e algumas estatais).

[...] A redução do IPI não se mostrou a melhor forma de incentivar a atividade industrial, tampouco de reduzir o preço final ao consumidor. O que fez, de fato, foi alargar as margens de retorno do setor beneficiado.

[...] Porque além de não ter capacidade de incentivar a atividade industrial e de reduzir os preços, o corte do imposto terá reflexos fiscais preocupantes nas três esferas federativas. [...] A capacidade dos estados e municípios de manterem os serviços públicos essenciais à população fica comprometida.

[...] A redução de 25% do IPI poderá gerar um impacto fiscal de R\$ 20,9 bilhões no total, considerando a previsão de arrecadação do imposto da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2022. Desse montante, a União arcará com R\$ 8,4 bilhões e os subnacionais arcarão com R\$ 12,5 bilhões, sendo R\$ 4,5 bilhões no Fundo de Participação dos Estados (FPE), R\$ 5,3 bilhões no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 2,1 bilhões no Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp). Isso, sem descontar o repasse de 20% para o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Os Fundos Constitucionais FNE (Fundo de Financiamento do Nordeste), FNO (Fundo de Financiamento do Norte) e FCO (Fundo de Financiamento do Centro-Oeste), que financiam políticas de desenvolvimento regional, também serão impactados em R\$ 0,6 bilhões.

[...] Em sua fala, o ministro justifica que é possível cortar os tributos, pois ocorre 'excesso de arrecadação'. Guedes faz referência ao entendimento do Ministério da Economia de que está ocorrendo aumento estrutural de receitas, conforme Nota Informativa divulgada pelo ME.

O argumento utilizado pelo ministro é inconsistente, como mostrou artigo publicado [\[1\]](#) sobre política fiscal e ciclo econômico. Conforme os autores [Manoel Pires, Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti], não existe aumento estrutural de receitas, a nota do Ministério da Economia faz uso equivocado do conceito.

Eles explicam que a Nota Informativa utiliza indevidamente o termo 'estrutural' ao se referir ao efeito da inflação na arrecadação. Também alertam que não se trata de desconsiderar o efeito da inflação no ajuste fiscal, o termo 'estrutural' é utilizado pela literatura 'para diferenciar as mudanças permanentes do resultado fiscal das oscilações decorrentes de fatores cíclicos, atípicos ou não-recorrentes'. Ou seja, é necessário mudanças na estrutura da economia ou na legislação.

Portanto, o crescimento real da arrecadação não é sinônimo de crescimento estrutural, como argumenta o Ministério da Economia. É necessário isolar os efeitos cíclicos e comportamentos conjunturais da economia, como é o caso, por exemplo, do comportamento da arrecadação do setor de serviços em comparação com a indústria, durante a pandemia. Trata-se de uma conjuntura específica que tende a não se consolidar ao longo do tempo.

Qualquer redução da arrecadação com a justificativa de que houve aumento estrutural precisa ser visto com preocupação. Os estados enfrentam grave crise fiscal desde 2014, estão longe de recuperar as receitas necessárias para prestar os serviços públicos com a qualidade que a população necessita, e já reduziram sua arrecadação em 3,4 milhões de reais desde novembro com o congelamento dos combustíveis. Mais um corte no orçamento dos entes federativos, como o proposto pelo Ministério da Economia, compromete ainda mais a prestação de serviços essenciais como educação, saúde e segurança."

Como bem suscitado pelo Comsefaz, a redução do IPI tende a ampliar a margem de lucratividade dos empresários, sem necessariamente resguardar maior produtividade aos setores beneficiados, tampouco há garantia de queda nos preços finais ao consumidor. A medida impacta o curto prazo eleitoral do chefe executivo da União, com consequências gravosas para as contas públicas estaduais e distritais, além de potencialmente comprometer o fomento à Zona Franca de Manaus. Tudo isso ocorre de forma fragmentada e federativamente contenciosa, porquanto alheia a uma ampla e progressiva reforma tributária.

Como bem suscitado por Bernard Appy, aludida redução de IPI é "*bondade e populismo com chapéu alheio*":

"A progressiva redução do IPI é, portanto, uma medida estruturalmente correta. Mas foi tomada por motivos claramente populistas, num ano eleitoral. O pior é que foi populismo com chapéu alheio, pois o governo federal arca com apenas 40% do custo da 'bondade', jogando o grosso da conta para os Estados e municípios, a quem pertence quase 60% da receita do IPI.

A redução do IPI também afeta a competitividade dos produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM), que são isentos do imposto. Para produtos sujeitos à alíquota de 35%, por exemplo, a redução do IPI em 25% reduz a vantagem dos produtos da ZFM em 8,75% do preço de fábrica.

O modelo da ZFM é uma forma ineficiente de política de desenvolvimento regional. Com outras políticas, é possível gerar mais empregos e mais renda para a região, com menor custo para a sociedade. Mas isso não pode ser feito do dia para a noite. Mesmo depois de definido um novo modelo de desenvolvimento, é necessária uma transição relativamente longa, para que a mudança não seja traumática.

Idealmente, o IPI deveria ser extinto no bojo de uma ampla reforma tributária, de modo a não jogar a conta para os Estados e municípios, e com uma transição que permitisse um ajuste suave para a ZFM e para os investidores que tomaram decisões com base nas regras atuais."

Cabe, ainda, destacar que implicitamente o governo federal almeja arrefecer a pressão inflacionária neste ano eleitoral, mediante redução da carga tributária. Porém o próprio presidente do Banco Central objetou publicamente tal estratégia. Logo após o anúncio da medida, Roberto Campos Neto [alertou](#) que "*se você abaixa imposto ou faz alguma coisa que abre mão de receita para obter um preço de produto mais baixo naquele momento, estruturalmente você não está ajudando a inflação*".



É, portanto, iníqua e potencialmente inefetiva para atingir os fins pretendidos a inibição da arrecadação federal empreendida pelo Decreto nº 10.979/2022. Trata-se do paradoxo que o [editorial da Folha](#) de 28/2/2022 bem resumiu como "Receita gasta":

"Pode-se prever que a medida se tornará bandeira na campanha do presidente pela reeleição; agradará a uma parcela considerável do empresariado e será propagandeada como suposta evidência do avanço de uma agenda liberalizante.

A experiência ensina, no entanto, que bondades tributárias desacompanhadas de redução correspondente nas despesas do governo raramente se sustentam por muito tempo [...] a melhora da receita [de 2021] se deveu principalmente aos impactos da expansão da economia e da escalada da inflação, que deverão refluir. Para este 2022 de eleições e aumento de gastos, projeta-se retorno ao déficit.

[...] o desequilíbrio orçamentário do governo pressiona a inflação, eleva os juros e mina a confiança dos empresários. Tudo isso está em curso, e as projeções para o crescimento do PIB continuam sombrias, mesmo com a indicação de mais estímulos, como a liberação de recursos do Fundo de Garantia."

A União quer para si o bônus eleitoral de curtíssimo fôlego da redução da carga tributária, terceirizando seus graves e longevos impactos e custos para os demais entes políticos. A pecha de que o governo federal estaria a fazer bondade com chapéu alheio em ano eleitoral às expensas de estados, DF e municípios, aliás, tem se repetido. É, no mínimo, contraditório, por exemplo, que o Presidente recentemente tenha majorado o piso remuneratório do magistério, quando quase concomitantemente, com a recente redução do IPI, erodiu parcialmente a base de cálculo do piso em educação e do Fundeb.

[Como bem suscitado por Fernando Facury Scaff](#), com quem tenho a honra de dividir esta coluna Contas à Vista, a estratégia da União de diferir em seis anos o aumento da complementação federal ao Fundeb, enquanto impõe imediata expansão da responsabilidade de gastos municipais e estaduais, é uma equação entre o bônus eleitoral e o ônus do pagamento que não fecha:

"O governo Bolsonaro deu um justo reajuste aos docentes de estados e Municípios, baseado no aumento de arrecadação destes (o que não deve ser permanente pois é fruto da má condução de política de preços estratégicos conduzida pelo próprio governo federal), e a complementação financeira federal para custeio desse reajuste só será plena em 2026.

Dessa forma, o **bônus eleitoral** do reajuste salarial fica para o presidente, e o **ônus do pagamento** fica para governadores e prefeitos. [...]

*Constata-se que a expressão 'dar o benefício com o chapéu alheio' não diz respeito apenas a incentivos fiscais interfederativos, mas também a **gastos** públicos interfederativos." (grifos em negrito conforme o original)*



Para que tenhamos claro em mente a ordem de grandeza dessa disputa federativa, vale a pena retomar que os R\$ 12,5 bilhões que os estados, DF e municípios perderão com a recente redução do IPI superam os R\$ 6,12 bilhões [\[2\]](#) que serão acrescidos em 2022 à complementação federal ao Fundeb, na forma do artigo 60, II do ADCT e do artigo 41, II da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Para a educação básica, aliás, é como se a União desse com uma mão valores escalonados até 2026 e tirasse com a outra mão, de forma rápida e ainda mais voraz, montante quase equivalente, já que a redução do IPI compromete a base de cálculo do piso educacional e do próprio Fundeb.

Se somarmos os efeitos sobre os pisos estaduais e municipais em saúde e educação, muito provavelmente a perda proporcional acarretada pela redução do IPI anulará os efeitos da ampliação da complementação federal ao Fundeb, recentemente aprovada na Emenda 108/2020.

É necessário lembrar, todavia, que a discricionariedade do governo federal em manejar sua competência tributária em relação aos impostos sujeitos ao regime de repartição federativa (transferência obrigatória) foi resguardada pelo Supremo Tribunal Federal. No Tema de Repercussão Geral 653, apreciado por ocasião do RE 705.423, foi fixada a tese de que: *"é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades"*.

Infelizmente o horizonte interpretativo do STF extremou o foco insulado do manejo da competência tributária e ignorou o custeio federativo dos direitos fundamentais. Tamanha é a guerra fiscal de receitas e despesas na federação brasileira, que o artigo 52 da Lei 14.113/2020 tentou equalizar minimamente o risco de perda da base tributária em que se assenta o financiamento do Fundeb a partir de um piso de aplicação equivalente à média aritmética de três anos:

"Artigo 52. Na hipótese prevista no [§ 8º do artigo 212 da Constituição Federal](#), inclusive quanto a isenções tributárias, deverão ser avaliados os impactos nos Fundos e os meios para que não haja perdas ao financiamento da educação básica.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, deve-se buscar meios para que o montante dos recursos vinculados ao Fundeb nos entes federativos seja no mínimo igual à média aritmética dos 3 (três) últimos exercícios, na forma de regulamento."

Aludido dispositivo, contudo, ainda é quimera em uma federação tão fiscalmente desequilibrada. Fato é que reduzir o IPI em ano eleitoral, sem maior diálogo com o Banco Central e com os demais entes federados, é uma opção do governo federal que, direta ou indiretamente, drena recursos dos pisos estaduais e municipais em saúde e educação e do Fundeb. Aludido comprometimento do custeio federativo dos direitos fundamentais aproveita apenas a alguns agentes privados que terão sua margem de lucratividade ampliada, já que não há qualquer garantia de que os preços finais ao consumidor serão reduzidos ou de que a inflação venha ser minorada.



Mais uma vez, a dura realidade se impõe mesmo após as promessas de expansão do novo Fundeb: cortar tributos é escolher aumentar a dívida pública e precarizar serviços públicos. Em suma, as prioridades alocativas do Estado brasileiro não têm compromisso primordial com a máxima eficácia dos direitos fundamentais.

[1] PIRES, Manoel Carlos; ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Uma avaliação estrutural da evolução recente da arrecadação a partir das técnicas de ajustamento cíclico. Publicado em 29/12/2021 e disponível em <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/outros/uma-avaliacao-estrutural-da-evolucao-recente-da-arrecadacao-partir-das>

[2] Previsão calculada a partir dos dados divulgados em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estimativas-do-fundeb-para-2022-sao-publicadas>

Meta Fields