

DESONERAÇÕES DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS E SEUS IMPACTOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Igor Vinícius de Souza Geracy

Analista de planejamento e orçamento da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério da Economia.

Carlos Henrique Leite Corseuil

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Fernando Gaiger Silveira

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea.

O objetivo deste trabalho é avaliar os impactos sobre o mercado de trabalho das alterações tributárias no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) instituídas no período de 2007 a 2012. Para o período como um todo, os resultados apontam efeitos nulos em todas as variáveis investigadas, referentes ao mercado de trabalho. Quando dividimos em dois subperíodos, aparece um efeito de desonerações do IPI reduzindo demissões somente entre 2010 e 2012. Todos esses resultados são robustos a uma série de escolhas metodológicas alternativas.

A partir de 2007, foi observada reorientação da política econômica no Brasil, reforçando as funções da política tributária no sentido de estimular o consumo privado, impulsionar o investimento e promover a produção nacional. Essa tendência ganhou força com a adoção de políticas anticíclicas, para mitigar os efeitos negativos da crise econômica internacional em 2008. O IPI destacou-se como instrumento dessas políticas, sob a premissa de que a sua desoneração reduziria os custos e ampliaria a competitividade do produto nacional, estimulando o consumo interno, as exportações, o aumento da produção e a geração de empregos.

O principal argumento a favor das desonerações do IPI é que a política, associada com outras medidas governamentais, teria auxiliado o país a manter a taxa de desemprego em queda e teria contribuído para a geração de empregos formais, mesmo em períodos de crise. Sustenta-se ainda que, juntamente com outras medidas anticíclicas, teria contribuído para as taxas de investimento e a manutenção dos níveis de demanda, além de ter gerado aumentos de arrecadação em outros impostos, compensando ou mitigando os efeitos das renúncias fiscais.

Apesar da relevância do tema, são escassas as pesquisas empíricas que avaliaram os impactos econômicos das alterações tributárias do IPI por meio de métodos quantitativos. Os principais estudos disponíveis são de natureza prospectiva, com os de caráter retrospectivo sendo de abrangência restrita. Já o estudo de Paes (2015), que avaliou o impacto distributivo das alterações tributárias do IPI sobre as famílias, oferece mapeamento setorial minucioso das alterações da legislação do imposto em período amplo (2001-2012). Com base nesse mapeamento, o trabalho estimou os impactos sobre o mercado de trabalho das alterações tributárias do IPI efetuadas no período 2007-2012, procurando identificar as relações entre as desonerações e os níveis de emprego formal, de admissões, de demissões e de salários dos trabalhadores.

Como dito, a identificação do tratamento tributário do IPI foi baseada no estudo de Paes (2015), utilizando dados de estimativas setoriais da carga tributária efetiva do imposto, desagregadas por classes da CNAE 2.0, referentes aos anos de 2007, 2010 e 2012. A definição do período de análise até 2012 foi pautada pela indisponibilidade de estimativas mais recentes sobre as alíquotas setoriais médias do imposto no nível de desagregação requerido pela pesquisa. Avaliaram-se o período 2007-2012 e os subperíodos 2007-2010 e 2010-2012. Sob a hipótese de que há viés de seleção não explicitado na política tributária do IPI e de que as características não observáveis que afetam o tratamento não são fixas no tempo, foi proposta estratégia de identificação territorial do impacto do IPI, buscando reduzir potenciais distorções de estimativas setoriais. O método é baseado na construção de variável regionalizada do imposto, combinando a alíquota setorial

do IPI com a composição e o custo setorial do emprego por unidade regional. Construiu-se, assim, variável de carga tributária do IPI por microrregião, considerando as mais de duzentas classes de atividades industriais implicadas pela política.

A hipótese fundamental da proposta metodológica é que o tratamento tributário regional do IPI seria aleatório, considerando que, via de regra, a política de regulação do imposto se dá em bases setoriais, ou seja, a participação na política não é definida pela seleção de territórios.

A variável de tratamento tributário do IPI em nível regional é construída a partir da média ponderada das alterações tributárias setoriais entre os anos final t_2 e inicial t_1 do período de tratamento analisado (por exemplo, 2012 e 2007, no caso do período de análise 2007-2012), atribuindo-se maior peso às indústrias que concentram maiores parcelas do emprego regional e apresentam maiores custos relativos do fator trabalho na produção. Para conferir caráter exógeno à variável, a ponderação é feita com base na composição setorial do emprego no ano pré-experimento t_0 .

Definida essa variável, propõe-se estratégia de identificação com base em modelo de painel com efeitos fixos. Para contornar o problema de estimar número excessivo de parâmetros, aplica-se o operador de primeiras diferenças (*first differences*) nas variáveis, a fim de eliminar as *dummies* correspondentes aos efeitos fixos de microrregião.

Os coeficientes da variação do IPI não são significantes para todas as variações analisadas – emprego, admissões, demissões e salários – no período 2007-2012. Pode-se afirmar que a política de desoneração não apresentou efeitos sobre o mercado de trabalho. Mesmo quando dividimos o período de análise em dois, só obtemos resultado não nulo para a variação dos desligamentos involuntários no segundo período, apontando que a redução de 1 ponto percentual (p.p.) no IPI implica a queda de quase 7 p.p. nas demissões. Interessante notar que, nos estudos sobre os impactos da desoneração da folha, menciona-se que um dos potenciais efeitos tenha sido a redução no ritmo de desligamentos ante o que se anunciava com as dificuldades da crise internacional.

Todos esses resultados são robustos a uma série de escolhas metodológicas alternativas. Os resultados ensejam discussão do uso desse tipo de política de desoneração ao setor industrial como forma de estimular a atividade econômica, sobretudo em contextos de severa restrição orçamentária.

SUMÁRIO EXECUTIVO