

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

IDIANA SILVEIRA TOMAZELLI

UMA ANÁLISE ECONÔMICA DO 'PLANO HADDAD'

BRASÍLIA

2023

IDIANA SILVEIRA TOMAZELLI

UMA ANÁLISE ECONÔMICA DO 'PLANO HADDAD'

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Carlos de Castro
Pires

BRASÍLIA

2023

IDIANA SILVEIRA TOMAZELLI

UMA ANÁLISE ECONÔMICA DO 'PLANO HADDAD'

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Manoel Carlos de Castro Pires
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior
Universidade de Brasília

RESUMO

O "Plano Haddad" analisado neste trabalho compreende o conjunto de medidas concebidas pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e sua equipe para endereçar diferentes problemas fiscais e econômicos sob o novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Além de documentar e explicar os elementos do plano, buscou-se apontar, a partir de evidências da literatura econômica, vantagens e desvantagens das políticas adotadas, seus efeitos esperados e eventuais desafios decorrentes das escolhas realizadas. Na agenda emergencial, o foco foi a recomposição e ampliação de despesas. Na agenda fiscal, a ênfase em iniciativas pelo lado da arrecadação tende a ser negativa para a trajetória do PIB, embora a predominância de medidas de ampliação de base e correção de distorções (em vez de aumento de alíquotas de impostos) possa mitigar esse efeito. Os investimentos públicos estão vulneráveis a cortes e bloqueios, o que, se concretizado, teria impacto negativo sobre as variáveis macroeconômicas. O desenho da regra também apresenta sobreposições indesejáveis, gerando uma ambiguidade que enfraquece a credibilidade das metas fiscais e do próprio arcabouço. Na agenda de crescimento, a aprovação da reforma tributária do consumo deve gerar ganhos para a economia e a produtividade, ainda que minimizados pela generosa lista de exceções aprovada pelo Congresso. As compensações destinadas aos estados pelo fim do ICMS, porém, devem gerar pressão fiscal adicional, especialmente no curto e médio prazo. O governo também parece atento às evidências de que a elevação do endividamento das famílias é um importante preditor de baixo crescimento do PIB no médio prazo. O programa Desenrola Brasil tenta minimizar esse problema ao facilitar a renegociação, mas a adesão ainda tímida é um ponto de alerta diante do risco de tornar o Brasil mais vulnerável a uma desaceleração da atividade no médio prazo.

Palavras-chave: novo arcabouço fiscal; reforma tributária; política fiscal; Plano Haddad.

ABSTRACT

This paper analyzes the "Plano Haddad", a set of measures designed by the Minister of Finance, Fernando Haddad, and his team to address different fiscal and economic issues under the new government of President Luiz Inácio Lula da Silva. The purpose of this work is to document and explain the elements of the plan, as well as to identify the advantages and disadvantages of the policies adopted, their expected effects and possible challenges arising from these choices, based on evidence from economic literature. In the emergency agenda, the focus was on recomposing and expanding expenses. On the fiscal agenda, the emphasis on revenue measures tends to be negative for GDP growth, although the predominance of measures to broaden the base and correct distortions (instead of increasing tax rates) can mitigate this effect. Public investments are vulnerable to cuts, which, if implemented, would have a negative impact on macroeconomic variables. The design of the new fiscal framework also presents undesirable overlaps between different rules, generating ambiguity that weakens the credibility of the fiscal goals and the framework itself. In the growth agenda, the approval of the consumption tax reform is expected to generate positive effects for the economy and productivity, although it could be minimized by the generous list of exceptions approved by Congress. The financial compensation to states because of the extinction of the ICMS, however, should put additional pressure on fiscal trajectory, especially in the short and medium term. The government also appears watchful to the evidence that rising household debt is an important predictor of low GDP growth in the medium term. The Desenrola Brasil program tries to minimize this problem by facilitating renegotiation, but the still timid adherence is a warning point given the risk of making Brazil more vulnerable to a slowdown in activity in the medium term.

Key words: new fiscal framework; novo arcabouço fiscal; tax reform; fiscal policy; Plano Haddad.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 UMA DESCRIÇÃO DO 'PLANO HADDAD'.....	8
2.1 A agenda emergencial.....	10
2.2 A agenda fiscal.....	12
2.3 A agenda de crescimento.....	17
2.3.1 Reforma tributária.....	18
2.3.2 Crédito e endividamento.....	21
3 REGRAS FISCAIS E O NOVO ARCABOUÇO.....	24
3.1 O novo arcabouço fiscal.....	30
3.2 Vantagens e desvantagens da nova regra.....	34
3.3 Resultado esperado e limitações.....	39
4 A AGENDA DE CRESCIMENTO: REFORMA TRIBUTÁRIA E CRÉDITO.....	45
4.1 A tributação sobre o consumo.....	45
4.2 O sistema brasileiro e a reforma em discussão.....	51
4.3 Vantagens, desvantagens e resultados esperados da reforma tributária.....	58
4.4 Endividamento das famílias como preditor de baixo crescimento.....	68
4.5 O programa Desenrola Brasil, suas motivações e limitações.....	73
5 CONCLUSÃO.....	81
REFERÊNCIAS.....	84
APÊNDICE 1 - A REFORMA TRIBUTÁRIA DA PEC 45/2019.....	92

1 INTRODUÇÃO

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2022 inaugurou uma nova fase na economia brasileira, com mudanças significativas na condução da política fiscal e na escolha das prioridades de governo. Lula foi eleito sob promessas de elevar investimentos públicos, reforçar políticas sociais, simplificar o sistema tributário e buscar uma taxaço proporcionalmente maior sobre os brasileiros de maior renda. Ele também assumiu o compromisso de apresentar um plano crível para reequilibrar as contas públicas e implementar uma nova regra fiscal em substituição ao teto de gastos, fragilizado por constantes dribles e cuja manutenção seria incompatível com as demandas por políticas públicas e a sustentabilidade fiscal do país.

O pano de fundo para tais compromissos foi a realidade econômica e fiscal do país. Nos seis anos anteriores, o Brasil passou por um período de queda nos investimentos públicos e elevação da pobreza, ao mesmo tempo em que houve persistência de déficits fiscais e aumento da dívida pública. Para tentar resolver os dois primeiros problemas, Lula empenhou-se, ainda na transição de governo, para aprovar uma emenda à Constituição que autorizou uma expansão dos gastos públicos, com o objetivo de desafogar políticas que estavam estranguladas pela regra fiscal mais restrita em vigor. A medida, no entanto, teve como efeito colateral uma deterioração adicional do cenário fiscal, tornando ainda mais desafiadora a tarefa de atingir o equilíbrio.

O que se convencionou neste trabalho a chamar de "Plano Haddad" compreende o conjunto de iniciativas concebidas com o objetivo de endereçar os problemas fiscais e econômicos a partir dessa nova realidade. Nesse sentido, a agenda emergencial foi apenas o ponto de partida de um plano mais amplo, que contempla também uma agenda fiscal e uma agenda de crescimento. O intuito deste trabalho é explorar diferentes aspectos do Plano Haddad, documentá-los e explicá-los, bem como apontar, a partir de evidências encontradas na literatura econômica, vantagens e desvantagens das políticas adotadas, seus efeitos esperados e eventuais desafios decorrentes das escolhas realizadas.

O capítulo 2 analisa o contexto econômico da eleição de Lula e descreve os diferentes aspectos do Plano Haddad, subdivididos entre agenda emergencial, agenda fiscal (que compreende as medidas para elevar a arrecadação e a proposição de uma nova regra fiscal) e agenda de crescimento (que inclui a reforma tributária sobre o consumo e a tentativa de reduzir o endividamento das famílias). Outros elementos da política econômica conduzida por

Lula-Haddad também mereceriam uma análise mais aprofundada, como a reforma da tributação sobre a renda, a política monetária, a política industrial e o plano de transição ecológica. No entanto, por uma questão de racionalização, esses temas ficarão fora do escopo deste trabalho.

O capítulo 3 faz uma avaliação econômica dos diferentes pontos da agenda fiscal. Ao propor uma expansão de gastos públicos, não só em 2023, mas de forma contínua por meio da nova regra fiscal, o Plano Haddad se mostra bastante dependente da ampliação da arrecadação para alcançar as metas traçadas no curto prazo. Evidências encontradas na literatura indicam que o ajuste pela receita pode ter efeitos adversos para o crescimento econômico, embora a opção do governo de focar em medidas de ampliação de base ou redução de distorções represente um risco menor à atividade do que ocorreria mediante a elevação de alíquotas. Do lado das despesas, a sobreposição de regras pode gerar ambiguidades na condução da política fiscal, e as consequências disso são analisadas à luz de recomendações para uma boa regra fiscal, além de achados sobre a relação entre preservação de investimentos públicos durante consolidações fiscais e variação do PIB.

O capítulo 4 foca na agenda de crescimento e está dividido em cinco seções. As duas primeiras detalham o papel da tributação sobre o consumo, o sistema predominante no mundo, as distorções do modelo empregado atualmente no Brasil e a reforma tributária recém-aprovada. A terceira seção do capítulo apresenta uma análise dos resultados econômicos esperados com a aprovação da reforma, apontando os ganhos em termos de crescimento do PIB e da produtividade — a despeito da lista generosa de exceções aprovada pelo Legislativo —, mas também os riscos fiscais proporcionados pelas compensações monetárias previstas no texto.

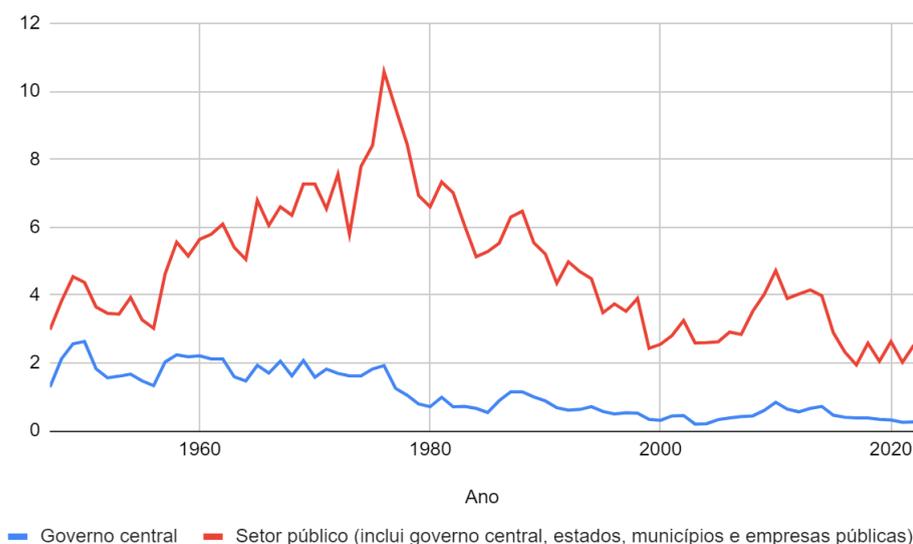
As duas últimas seções do capítulo 4 discutem o papel do endividamento das famílias como preditor de baixo crescimento da economia no médio prazo e o quadro observado no Brasil. O programa Desenrola Brasil busca minimizar esse problema com uma renegociação de dívidas patrocinada pelo governo federal, focada em famílias de baixa renda. O trabalho discute os resultados esperados e as limitações encontradas. Por fim, o capítulo 5 apresenta uma síntese das principais conclusões.

2 UMA DESCRIÇÃO DO 'PLANO HADDAD'

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno das eleições, em 30 de outubro de 2022, inaugurou uma nova fase na política econômica brasileira, com mudanças de orientação e objetivos na comparação com a experiência de viés mais liberal que vigorou nos seis anos anteriores. Lula foi eleito sob promessas de elevar investimentos públicos, reforçar políticas sociais, simplificar o sistema tributário e taxar proporcionalmente mais os brasileiros de maior renda. Ele também assumiu o compromisso de apresentar um plano crível para recuperar o equilíbrio das contas públicas e implementar uma nova regra fiscal em substituição ao teto de gastos — aprovado pelo governo Michel Temer e que, após constantes dribles, se tornou frágil e incompatível com as demandas por políticas públicas e a sustentabilidade fiscal.

A eleição de Lula se deu em um contexto econômico bastante diverso. Embora as contas do governo central (que inclui Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) tenham registrado um superávit em 2022, o país vinha de uma sucessão de déficits acumulados entre 2014 e 2021, provocados por uma série de fatores que passam pela expansão fiscal do governo Dilma Rousseff, pela crise econômica dos anos 2015-2016 e pela pandemia de Covid-19, já em 2020. Os investimentos públicos alcançaram mínimas históricas, enquanto a pobreza e a extrema pobreza voltaram a subir.

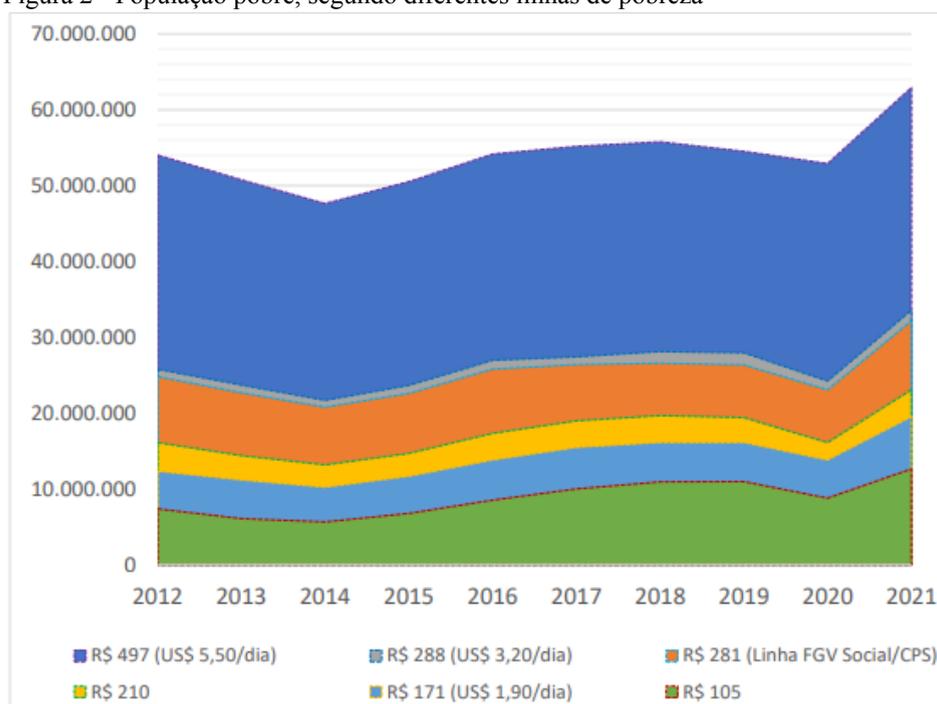
Figura 1 - Investimento público do governo central e do setor público, em % do PIB



Fonte: Pires (2023a).

Neri (2022) observa que, desde o início da série da Pnad Contínua, em 2012, a pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021, considerando diferentes linhas de pobreza usadas como referência no plano internacional. Para a linha de US\$ 5,50 por dia, equivalente a R\$ 497 mensais (ajustada por paridade do poder de compra), havia 62,9 milhões de brasileiros em situação de pobreza no período. O número absoluto de pessoas varia conforme a linha de pobreza adotada, mas em todos os casos o ano de 2021 é um ponto de máxima.

Figura 2 - População pobre, segundo diferentes linhas de pobreza



Fonte: Neri (2022).

A redução da pobreza e a retomada dos investimentos foram algumas das principais plataformas da campanha vitoriosa de Lula, que, nas diretrizes de seu plano de governo, criticou a precarização dos gastos sociais e prometeu "combater a fome, a pobreza, o desemprego, a precarização do trabalho e do emprego, e a desigualdade e a concentração de renda e de riquezas", bem como retomar os investimentos em infraestrutura (TSE, 2022). Ao mesmo tempo, o então candidato acenou com a elaboração de um novo regime fiscal "que disponha de credibilidade, previsibilidade e sustentabilidade", mas que também tenha maior flexibilidade do que o teto de gastos e seja compatível com a realização de investimentos e atuação anticíclica do setor público quando necessário.

Para cumprir o plano de governo, o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, vem adotando uma série de medidas na tentativa de conciliar o significativo aumento dos gastos

com a tarefa de sanear as finanças públicas e impulsionar o crescimento econômico. As políticas em questão podem ser divididas em três eixos principais: a agenda emergencial, a agenda fiscal e a agenda de crescimento.

Sem dúvida, há outros elementos-chave na política econômica que mereceriam uma discussão detalhada, como a reforma tributária sobre a renda, a política monetária, a política industrial e o plano de transição ecológica, mas, por uma questão de racionalização, esses temas ficarão fora do escopo deste trabalho.

2.1 A agenda emergencial

De forma inédita, um presidente eleito passou a agir como governante de fato desde o momento da proclamação de sua vitória nas urnas. Antes mesmo da indicação de Haddad como futuro titular do Ministério da Fazenda (o que ocorreu em 9 de dezembro de 2022), o grupo técnico de Economia na transição e aliados de Lula no Congresso começaram, em nome do presidente eleito, a negociar uma proposta de emenda à Constituição (PEC) para mudar o teto de gastos e autorizar mais despesas no Orçamento de 2023, cuja programação original impunha cortes de até 95% em programas sociais (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022a). O diagnóstico era de que a restrição orçamentária dificultava a administração das políticas públicas e a implementação do plano de governo cancelado pelas urnas.

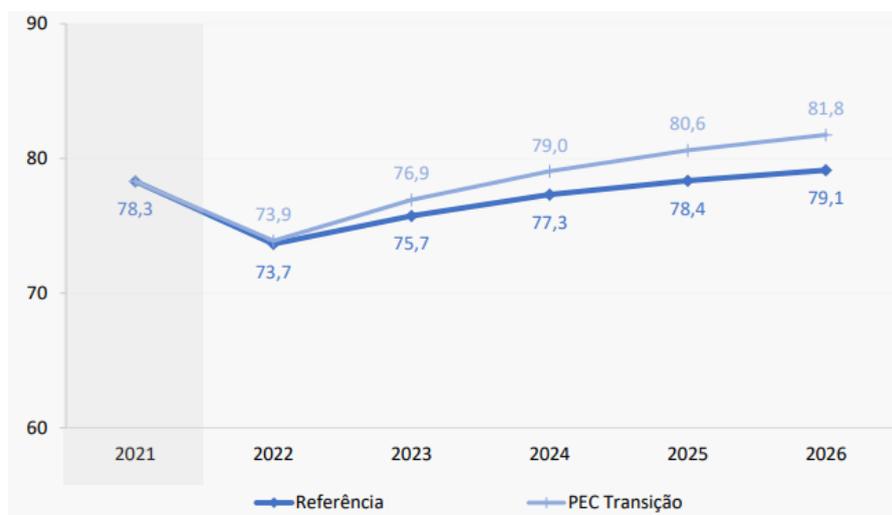
A proposta ficou conhecida como PEC da Transição (PEC 32/2022) e foi protocolada no Senado Federal em 29 de novembro de 2022. A medida foi aprovada em menos de um mês, com mudanças em relação à versão inicial, e promulgada na forma da Emenda Constitucional 126. Em linhas gerais, o texto final ampliou o limite de gastos em R\$ 145 bilhões e criou uma permissão extra para a realização de investimentos financiados com o resgate de recursos não sacados em contas do Fundo PIS/Pasep — estimado na ocasião em R\$ 24 bilhões. O espaço fiscal incorporado ao Orçamento de 2023 foi de R\$ 169,1 bilhões, e a maior parcela de recursos foi destinada ao programa social Bolsa Família. As verbas foram distribuídas aos ministérios conforme o relatório final (BRASIL, 2022c):

Órgão	Valor, em R\$ milhões
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	35,0
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.585,7

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	4.987,4
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	1.756,3
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	11.011,7
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	800,0
MINISTÉRIO DA SAÚDE	22.958,1
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	12.228,8
MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA	6.059,6
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	131,2
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	542,9
MINISTÉRIO DA DEFESA	1.047,0
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	19.024,3
MINISTÉRIO DO TURISMO	4.132,5
MINISTÉRIO DA CIDADANIA	76.741,0
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	5.600,0
MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	250,0
BANCO CENTRAL DO BRASIL	10,0
TOTAL	168.901,5
*Cerca de R\$ 200 milhões não foram inicialmente alocados no Orçamento de 2023	
Fonte: Relatório final do PLOA 2023. Elaboração própria.	

A aprovação da chamada PEC da Transição permitiu a Lula iniciar seu terceiro mandato com alguma folga orçamentária, ao mesmo tempo em que colocou maior pressão sobre as próximas etapas do Plano Haddad. A ampliação do limite de despesas elevou a projeção de déficit primário em 2023 de R\$ 63,67 bilhões, no projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), para R\$ 231,55 bilhões no Orçamento aprovado, com consequente repercussão sobre a trajetória da dívida pública. Em dezembro de 2022, ainda durante a tramitação da PEC, o Tesouro Nacional estimou o impacto da proposta sobre o endividamento do país. Embora os cálculos tenham sido feitos sob a premissa de um gasto extra de R\$ 193,7 bilhões (acima do valor final), o resultado é útil para ilustrar a repercussão da medida. Em síntese, até o fim do mandato de Lula, a PEC da Transição poderia provocar, sozinha, uma elevação da dívida bruta do governo geral (DBGG) de até 2,7 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB).

Figura 3 - Trajetória da DGBG com a PEC de Transição aprovada inicialmente no Senado Federal (% do PIB)



Fonte: Tesouro Nacional (2022a)

A EC 126/2022 também trouxe mecanismos importantes, como a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 31 de dezembro de 2024 (art. 2º) e um comando constitucional (art. 6º) determinando ao presidente da República propor uma nova regra fiscal por meio de projeto de lei complementar, no prazo de até 31 de agosto de 2023. O texto também prevê que, após a sanção desta lei, dispositivos centrais da Emenda Constitucional 95, que instituiu o teto de gastos em 2016, serão automaticamente revogados. Na prática, a inclusão deste mecanismo abriu caminho à desconstitucionalização de regras fiscais, numa reversão da opção feita em 2016 com a criação do teto. Além de dar maior flexibilidade à condução da política fiscal, a medida facilitou a construção do apoio político em torno da nova regra, uma vez que um projeto de lei complementar requer apoio de 257 deputados e 41 senadores para ser aprovado — quórum menor do que o requerido por uma PEC (308 deputados e 49 senadores).

2.2 A agenda fiscal

A expansão fiscal decorrente da EC 126/2022 trouxe maior conforto para a política de gastos do governo, mas ampliou a pressão pelo anúncio de medidas que buscassem a estabilização da dívida pública e pela divulgação das diretrizes da nova regra fiscal substituta do teto de gastos. As primeiras ações do Ministério da Fazenda, já sob o comando de Haddad, foram anunciadas em 12 de janeiro, em um pacote com potencial, segundo o governo, para assegurar até R\$ 242,7 bilhões em receitas extras para o ano de 2023. As iniciativas foram

separadas em quatro grandes grupos: reestimativa de arrecadação, ações permanentes de receita, ações extraordinárias de receita e ações de redução de despesas.

Tabela 2 - Medidas anunciadas pelo Ministério da Fazenda para reduzir o déficit em 2023	
Ação	Valor, em R\$ bilhões
Reestimativa de receitas	36,40
Ações permanentes de receita	83,28
Aproveitamento de créditos do ICMS	30,00
PIS/Cofins sobre receita financeira	4,40
PIS/Cofins sobre combustíveis	28,88
Efeito permanente do incentivo à redução de litigiosidade no Carf	15,00
Efeito permanente do incentivo à denúncia espontânea	5,00
Ações extraordinárias de receita	73,00
Incentivo extraordinário à redução de litigiosidade no Carf	35,00
Incentivo extraordinário à denúncia espontânea	15,00
Receitas primárias com ativos do PIS/Pasep	23,00
Ações de redução de despesas	50,00
Efeito permanente de revisão de contratos e programas	25,00
Execução inferior ao autorizado na LOA 2023	25,00
TOTAL	242,68
Fonte: Ministério da Fazenda (2023a).	

Os valores projetados pelos técnicos mostram que 79,4% do ajuste proposto pela equipe econômica viriam de medidas relacionadas ao aumento de arrecadação, seja por reestimativa (diante da incorporação de novos parâmetros econômicos, como crescimento do PIB, inflação e cotação do barril de petróleo), seja pela adoção de novos marcos legais. O próprio ministro, porém, fez a ressalva de que as previsões eram otimistas e não refletiam os resultados a serem obtidos na prática, dado o risco não desprezível de frustração. No mesmo anúncio, ele estabeleceu a meta informal de fechar o ano de 2023 com um déficit de até 1% do PIB, o equivalente a cerca de R\$ 100 bilhões.

No grupo de adoção de marcos legais, a principal iniciativa foi a edição da medida provisória (MP) 1.160/2023, que tratava das regras de julgamento no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e tinha como objetivo retomar o chamado voto de

qualidade¹, de forma a assegurar ao governo maiores chances de manter a cobrança de créditos tributários contestados pelos contribuintes. O texto também trazia a possibilidade de regularização extemporânea de débitos com a União mediante a concessão de descontos em multas e juros e pagamento parcelado do valor restante da dívida, por meio de um programa batizado de Litígio Zero. A MP acabou perdendo validade diante da falta de acordo político para sua apreciação no Congresso Nacional, mas o governo insistiu nas medidas por meio do Projeto de Lei n.º 2384, de 5 de maio de 2023. A exposição de motivos do projeto não trouxe atualização dos valores estimados para a arrecadação, e o texto sofreu modificações que restringiram seu potencial de arrecadação — por exemplo, o voto de qualidade foi retomado mediante o perdão de multas em caso de empate no julgamento no Carf —, mas viabilizaram sua aprovação. A proposta foi convertida na Lei n.º 14.689/2023.

Outra iniciativa relevante do lado das receitas foi a reversão de medidas adotadas pelo ex-presidente Jair Bolsonaro. Uma delas é a reoneração dos tributos federais sobre combustíveis, após a desoneração promovida em 2022. Há ainda a retomada da cobrança de PIS/Cofins sobre receitas financeiras e o fim do uso de créditos de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para abater valores devidos de PIS/Cofins².

Do lado das despesas, o governo anunciou a intenção de rever contratos e programas, com a expectativa de economizar R\$ 25 bilhões. Outros R\$ 25 bilhões seriam poupados com uma execução de gastos menor do que o autorizado no Orçamento — isso costuma ocorrer quando há o chamado "empoçamento", represamento de verbas disponíveis por causa de pendências formais, como ausência de projeto apto ou falta de licenciamento.

Após o primeiro bloco de medidas, o Ministério da Fazenda se dedicou à elaboração do novo arcabouço fiscal (NAF), atendendo ao comando constitucional da EC 126. As linhas gerais da nova regra foram apresentadas em 30 de março de 2023, em uma entrevista coletiva concedida pelos ministros da Fazenda, Fernando Haddad, e do Planejamento e Orçamento,

¹ O voto de qualidade era um instrumento previsto na legislação que dava ao presidente da turma de julgamento no Carf, indicado pelo Ministério da Fazenda, o poder de decisão em caso de empate no tribunal. O dispositivo foi derrubado pelo Congresso Nacional por meio da Lei n.º 13.988, de 14 de abril de 2020. Dados da Fazenda mostram que, sem o voto de qualidade, as perdas da União se ampliaram no Carf. Em 2019, 82% dos desempates eram decididos a favor da Fazenda Nacional. Esse percentual caiu a 19% em 2021, chegando a só 2% em 2022. Informações extraídas de: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/02/fim-da-regra-do-desempate-ampliou-perdas-da-uniao-em-decisoes-do-carf.shtml>.

² O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo de PIS e Cofins nas operações de venda, o que beneficiou as empresas ao reduzir o montante a ser pago em tributos federais. No entanto, elas continuavam contabilizando o imposto estadual nas aquisições de insumos porque isso ampliava seu estoque de créditos tributários a serem usados para abater impostos. A MP do governo, validada pelo Congresso, fechou essa brecha.

Simone Tebet, além de técnicos da pasta. O projeto de lei complementar (PLP) 93/2023 foi protocolado em 18 de abril de 2023, depois convertido na Lei Complementar n.º 200/2023.

O NAF combina um limite de gastos mais flexível do que o instituído pela EC 95 a uma regra de resultado primário com intervalos de tolerância, em um aprimoramento desse instrumento já previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000. Os detalhes da nova regra serão tratados no capítulo 2 deste trabalho, mas seus princípios básicos são:

- 1) Limite de gastos: o NAF prevê o crescimento das despesas pela inflação, mais um percentual real entre 0,6% e 2,5% (a determinação do número exato depende da dinâmica da arrecadação no ano anterior).
- 2) Metas de resultado primário: o NAF mantém a meta de resultado primário como um instrumento da política fiscal, como previsto na LRF, mas com uma banda de tolerância para acomodar flutuações.
- 3) Piso para investimentos: com o intuito de evitar a compressão dos investimentos, como ocorrido sob o teto de gastos, o NAF prevê a criação de um piso para investimentos públicos no Orçamento.

Juntamente com a apresentação das diretrizes do NAF, Haddad anunciou aqueles que devem ser os objetivos perseguidos pela política fiscal nos próximos anos: um déficit de 0,5% do PIB em 2023³, um resultado zero em 2024, um superávit de 0,5% do PIB em 2025 e um superávit de 1% do PIB em 2026.

A apresentação do NAF e das metas de resultado primário até 2026 tornou ainda mais evidente a elevada dependência de novas receitas para o governo conseguir alcançar seus objetivos de política fiscal. Do pacote de janeiro, apenas parte das medidas foi consolidada por meio de decisões judiciais ou aval do Congresso Nacional. Até dezembro de 2023, foram aprovados o fim do uso de crédito de ICMS no pagamento de PIS/Cofins, a reoneração de tributos federais sobre combustíveis e as novas regras do Carf. Uma decisão do STF manteve a validade do decreto que restabeleceu a cobrança de PIS/Cofins sobre receitas financeiras. A mudança nas regras de preços de transferência também avançou no Legislativo, mas os efeitos sobre a arrecadação ainda são incertos — por isso, nenhum impacto foi incluído nas estimativas do Orçamento. Além disso, parte das medidas aprovadas foi flexibilizada durante

³ Após a divulgação desta nova meta informal para 2023, houve alguma controvérsia em torno do resultado efetivamente perseguido pelo governo em seu primeiro ano. Diferentes autoridades do governo retomaram a defesa de um déficit de até 1%, provavelmente diante das dificuldades em avançar nas medidas de arrecadação.

a tramitação, com redução do ganho potencial para os cofres públicos. Do lado das despesas, nenhum balanço específico foi divulgado até dezembro, mas o governo efetuou, ao longo do ano, revisões em programas como o Bolsa Família, que resultaram numa redução de R\$ 9,4 bilhões nos gastos previstos. O espaço, porém, foi preenchido por outras despesas do governo.

Nada poderia ser mais ilustrativo das dificuldades da equipe econômica em reequilibrar as finanças públicas do que a própria avaliação do Executivo sobre o Orçamento de 2023. Em novembro, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre, o Ministério do Planejamento e Orçamento (2023c) informou uma estimativa de déficit de R\$ 177,4 bilhões (1,7% do PIB), bem longe do 1% do PIB traçado como meta informal por Haddad no início do ano, embora ainda dentro da meta fiscal formal da LDO de 2023, que autoriza um resultado negativo de até 2% do PIB. No critério do Banco Central, órgão responsável pelas estatísticas oficiais de finanças públicas, o rombo será ainda maior, de R\$ 213,6 bilhões (2% do PIB), graças a uma discrepância estatística: ao contrário do Tesouro Nacional, o BC não considera os recursos do Fundo PIS/Pasep como receita primária.

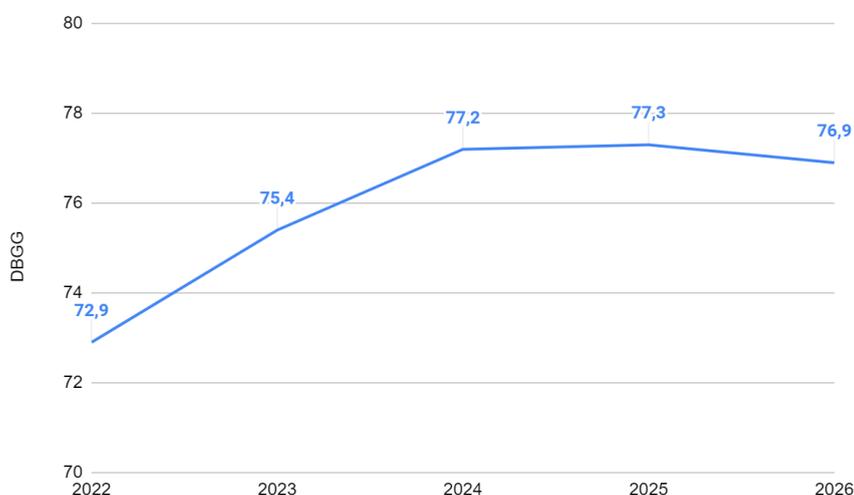
O governo também enfrenta pressão para fechar as contas de 2024. A equipe de Haddad precisou lançar mão de um segundo pacote de iniciativas para conseguir enviar a proposta de Orçamento de 2024 dentro da meta de déficit zero traçada para o exercício. Importante ressaltar que muitas delas foram incluídas nas estimativas antes mesmo da aprovação pelo Congresso, gerando incertezas sobre a factibilidade dos números.

Tabela 3 - Medidas anunciadas pelo Ministério da Fazenda para zerar o déficit em 2024	
Ação	Receita, em R\$ bilhões
Redução de litígios no Carf	54,7
Transação tributária com Receita Federal	31,0
Transação de grandes teses no Judiciário com PGFN	12,1
Tributação federal sobre benefícios fiscais do ICMS	35,35
Imposto de renda sobre fundos exclusivos	13,28
Imposto de renda sobre recursos em offshores	7,05
Fim da dedutibilidade do Juro sobre Capital Próprio (JCP)	10,5
Regulamentação das apostas esportivas	1,65
Novo regime de tributação de remessas internacionais	2,86
TOTAL	168,5
Fonte: Ministério da Fazenda (2023d).	

De fato, até dezembro de 2023, boa parte das medidas havia passado por flexibilizações durante a tramitação no Congresso Nacional. Na tributação de fundos exclusivos e fundos offshore, as alíquotas do Imposto de Renda foram reduzidas. A taxação das subvenções do ICMS e a medida do JCP também viraram uma versão mais branda do que a pretensão inicial do Executivo. No entanto, a Fazenda ainda não divulgou novas estimativas oficiais para a arrecadação.

Considerando o efeito integral das medidas, a trajetória fiscal projetada pelo governo a partir de suas metas fiscais foi indicada no envio do PLOA 2024.

Figura 4 - Trajetória da DBGG sob as metas de resultado primário indicadas no PLDO 2024



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento (2023b)

As estimativas oficiais indicam que, mesmo com um esforço considerável do governo pelo lado das receitas, a DBGG continuará subindo até 2025, obtendo uma leve redução em 2026, último ano do atual mandato de Lula. É preciso considerar ainda que essas projeções são consideravelmente otimistas quando comparadas às do mercado financeiro, que indicavam um crescimento contínuo da dívida bruta até alcançar 88% do PIB em 2031, ou de entidades como a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado (2023a), que prevê, em seu cenário base, uma trajetória de alta até atingir o patamar de 92,7% do PIB em 2033.

2.3 A agenda de crescimento

A agenda de crescimento do que se compreende aqui como Plano Haddad possui dois pilares principais: a reforma tributária e a redução do endividamento das famílias, por meio de

medidas que facilitem a renegociação de créditos. O impulso aos investimentos por meio do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) poderia ser compreendido também como uma etapa importante dessa agenda, mas, diante da conexão com a questão fiscal, esse tema será tratado no bojo da análise do NAF e suas implicações macroeconômicas.

2.3.1 Reforma tributária

Ao colocar a reforma tributária como uma das prioridades do governo, Haddad indicou uma abordagem em duas etapas. A primeira delas seria a reforma sobre o consumo, e a segunda, a reforma do Imposto de Renda e da tributação sobre a folha de pagamento.

Na reforma sobre o consumo, o governo abdicou da prerrogativa de protocolar um novo texto. A discussão teve como ponto de partida a PEC 45/2019, apresentada pelo deputado Baleia Rossi e que teve formulação técnica de Bernard Appy, escolhido por Haddad para chefiar a Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, ligada à Fazenda. Foram aproveitadas as discussões realizadas ao longo de 2020 e 2021 na comissão mista que discutiu a PEC 45 e também a PEC 110/2019, apresentada pelo então senador Roberto Rocha.

O eixo central da reforma é a unificação de cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) em um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que será dual, de acordo com o texto já aprovado na Câmara, no Senado com mudanças e novamente na Câmara, em 15 de dezembro de 2023 — até a conclusão deste trabalho, restava pendente apenas sua promulgação. Haverá a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de âmbito federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência de estados e municípios. A reforma também prevê a criação de um Imposto Seletivo, a ser cobrado sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. O valor exato das alíquotas e, conseqüentemente, da carga tributária sobre cada bem ou serviço ainda dependerá de regulamentação em lei complementar e de uma fase de testes. O texto contém uma trava explícita contra o aumento da carga tributária atual, mas é possível que haja uma redistribuição de carga entre os setores após sua implementação.

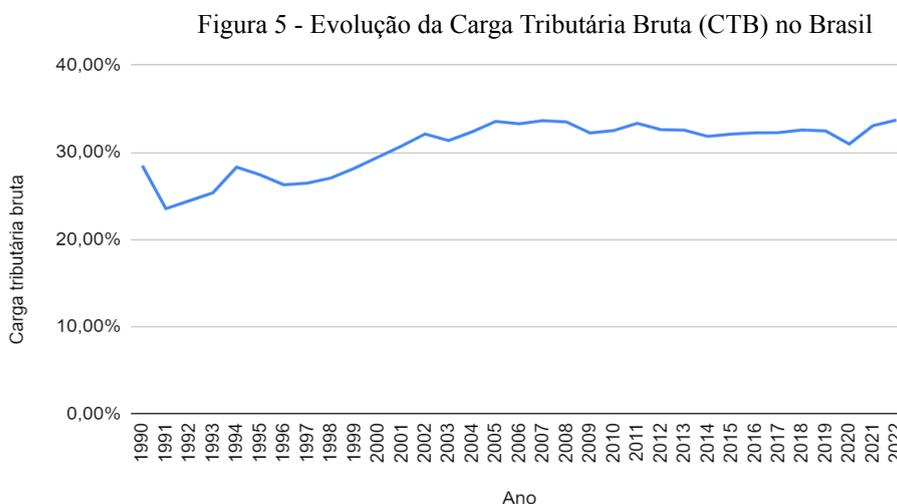
Embora o modelo IVA seja amplamente adotado pelos países desde meados dos anos 1980, o Brasil acumula tentativas fracassadas de migrar para esse formato. O atual Sistema Tributário Nacional começou a ser estruturado em 1965, quando uma emenda constitucional instituiu a base de alguns dos tributos em vigência até hoje, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que depois veio a ganhar o S de serviços, e o Imposto sobre Serviços (ISS). O modelo prevê a descentralização

da cobrança, com separação de atividades econômicas em diferentes bases de tributação, e a repartição de competências entre União, estados e municípios (BRASIL, 1965). O recolhimento dos tributos é feito de forma mista, parte onde ocorre o consumo (destino), parte onde os bens são produzidos (origem).

O sistema já nasceu defasado (os primeiros países adeptos ao IVA migraram na década de 1960) e foi ganhando novas camadas de complexidade com o passar dos anos. Em 1970, o governo federal criou o Programa de Integração Social (PIS). Em 1991, foi instituída a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em 1998, a legislação dos dois tributos foi unificada. Antes, em outubro de 1996, foi criada a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), cujo objetivo era financiar a saúde. Ela foi derrubada pelo Congresso em 2007.

Em paralelo, a União tentou fazer reformas no sistema, mas sem sucesso. A primeira investida foi na Constituição de 1988, quando o modelo IVA foi rejeitado pela Assembleia Constituinte. A opção foi pela manutenção da cobrança descentralizada de tributos sobre consumo, com competências repartidas entre União, estados e municípios. Nos anos 1990, 2000 e 2010, novas tentativas de reforma foram mal-sucedidas, tendo como principais obstáculos a falta de apoio político no Congresso e as resistências de estados e municípios diante do temor da perda de arrecadação (ROCHA, 2014).

Além da complexidade de regras, a carga tributária subiu ao longo dos anos, em resposta a um aumento contínuo das despesas como proporção do PIB. A Carga Tributária Bruta (CTB) inclui não só os impostos sobre bens e serviços, mas também sobre renda e patrimônio, e alcançou o patamar de 33,71% do PIB em 2022.



Fonte: Pires (2023b)

Especificamente na tributação sobre o consumo, o Brasil apresenta uma carga mais elevada do que a média dos países da OCDE. Segundo a organização, a carga sobre bens e serviços no Brasil ficou em 15% do PIB em 2021, contra uma média de 10,6% entre os membros do grupo no mesmo ano (OCDE, 2023).

A combinação de todos os fatores elencados consolidou um raro consenso técnico e, mais recentemente, político: o Brasil possui uma dos sistemas tributários mais complicados, um dos maiores custos de conformidade e uma das maiores cargas do mundo (OCDE, 2020; COELHO, 2021; BORGES, 2020; FMI, 2023b).

O país aparece na 54ª posição em um ranking que mede a complexidade tributária em 64 países, conforme dados de 2022. Quando considerados apenas os aspectos de conformidade e processos de recolhimento do tributo, o Brasil fica na 62ª classificação. (SCHANZ; SURETH-SLOANE, 2022). Em outro ranking, de atratividade tributária, o país figurava na 89ª colocação entre 100 países, segundo dados de 2018 (SCHANZ, 2018).

O principal objetivo do governo com a reforma dos tributos sobre o consumo é impulsionar a produtividade e o crescimento do país. Sem a pretensão de esgotar todos os detalhes da proposta em tramitação, que serão abordados no capítulo 3 deste trabalho, os princípios da reforma são:

- 1) Base ampla: CBS e IBS terão a mesma base de cálculo, formada por bens e serviços, e as mesmas normas gerais.
- 2) Cobrança do tributo no destino no lugar da origem.
- 3) Princípio da não cumulatividade plena, com aproveitamento de quaisquer créditos de tributos pagos na aquisição de insumos.
- 4) Quatro alíquotas: padrão (cobrança cheia), intermediária (equivalente a 70% da padrão), reduzida (equivalente a 40% da padrão) e zero. Há ainda segmentos que contam com imunidade tributária.
- 5) Regimes específicos: bens ou serviços que serão tributados conforme regras próprias de base de cálculo ou de uso de créditos tributários, dadas suas especificidades.
- 6) Desoneração de exportações e investimentos.
- 7) Comitê gestor: responsável pela uniformização de regras do IBS, bem como pelo recolhimento do imposto e distribuição do produto da arrecadação entre estados e municípios.

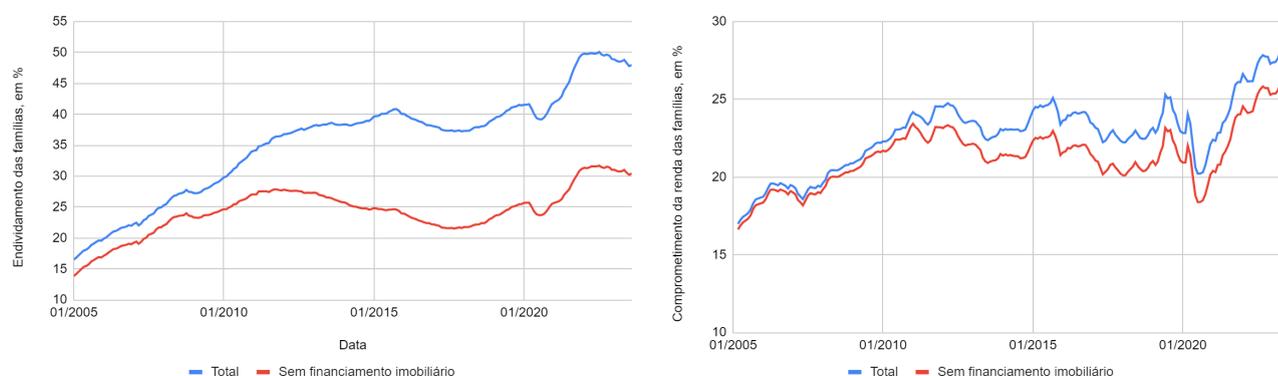
Em relação à reforma do Imposto de Renda, o governo deve enviar um novo projeto de lei sobre o tema, mas seu conteúdo ainda não foi divulgado. As diretrizes do plano de governo de Lula durante a campanha elencaram, entre as prioridades, a intenção de "fazer os muito ricos pagarem imposto de renda". Em ocasiões públicas, diferentes autoridades do governo demonstraram o desejo de retomar a tributação sobre dividendos distribuídos à pessoa física (hoje isentos de IR). No passado recente, já houve também tentativas de restringir ou acabar com as deduções de despesas médicas ou com educação do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), uma vez que esses benefícios são considerados regressivos (seus principais contemplados estão nas camadas mais altas de renda). A renúncia fiscal com as deduções médicas chegou a R\$ 18,3 bilhões em 2020. Segundo o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), apenas 0,8% dos benefícios são direcionados aos 50% mais pobres da população, enquanto 88% da dedução é usufruída pelos 20% mais ricos. Outro recorte mostra que o 1% mais rico da população absorve 16,4% desses incentivos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Nas deduções de gastos com ensino privado, a renúncia atingiu R\$ 4,15 bilhões em 2019 e há o mesmo problema de regressividade: o benefício é concentrado nas rendas mais altas e nas regiões mais ricas, onde há menos déficit de vagas e menores problemas na qualidade do ensino. Apesar da pertinência do debate, a análise do Plano Haddad focará apenas na reforma tributária do consumo, uma vez que é a proposta conhecida e debatida até aqui.

2.3.2 Crédito e endividamento

O endividamento das famílias brasileiras atingiu um pico em julho de 2022, quando as dívidas com o Sistema Financeiro Nacional (SFN) alcançaram 50,09% da Renda Nacional Disponível Bruta das Famílias (RNDBF), que soma os rendimentos do trabalho e do capital, as transferências, descontados impostos e contribuições sociais. Quando desconsiderados os financiamentos imobiliários, a proporção fica em 31,7%, segundo os dados do Banco Central (2023a). Apesar de uma leve redução entre agosto de 2022 e agosto de 2023, o nível de endividamento segue elevado, considerando o histórico do indicador. Além disso, o comprometimento da renda das famílias com os serviços de suas dívidas alcançou a marca histórica de 28,39% em junho de 2023 (26,27% sem financiamentos imobiliários), segundo a série dessazonalizada. Algumas razões podem ser apontadas como possíveis explicações para

esse quadro. Uma delas é a maior alavancagem das famílias em decorrência da crise provocada pela pandemia de Covid-19, que gerou impactos sobre o emprego e a renda de milhares de trabalhadores. Uma segunda hipótese é a expansão significativa na oferta de crédito pelas fintechs, estimulando o endividamento das famílias. Dados da Serasa Experian (2022) mostram que o volume de crédito concedido pelo setor saiu de R\$ 4,8 bilhões em 2016 para R\$ 55 bilhões em 2021, uma alta acumulada de 1.045,1% no período, ou o equivalente a um crescimento de 62,8% ao ano. O ritmo é 7,8 vezes mais rápido do que o observado no mercado de crédito em geral no mesmo intervalo.

Figuras 6 e 7 - Endividamento das famílias e comprometimento da renda com o serviço da dívida, em %



Fonte: Banco Central (2023a)

Um terceiro fator foram as políticas de incentivo à contratação de crédito adotadas durante o governo de Jair Bolsonaro, sobretudo no último ano de mandato, quando foram colocadas em operação linhas como o consignado do Auxílio Brasil e microcrédito para consumidores negativados. Só o consignado liberou R\$ 9,5 bilhões em um intervalo de apenas 22 dias entre o 1º e o 2º turno das eleições presidenciais (ROSSI, 2022). Outros R\$ 3 bilhões foram emprestados por meio da linha SIM digital, que concedia financiamento a negativados tendo recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como garantia em caso de não pagamento. A inadimplência da modalidade chega a 88% (ROSSI, 2023).

Em um cenário de elevado endividamento das famílias e de maior restrição nas condições financeiras, diante da política monetária em terreno contracionista adotada pelo Banco Central, o Plano Haddad também inclui medidas para tentar minimizar os impactos negativos desse quadro sobre o crescimento econômico. Ainda na campanha, Lula prometeu lançar um programa de renegociação de dívidas das famílias, com "incentivos aos bancos

privados para oferecer condições adequadas de negociação com os devedores" (TSE, 2022). Eram as bases do programa que foi batizado de Desenrola Brasil.

A iniciativa busca proporcionar um alívio de curto prazo às famílias endividadas, sobretudo aquelas de menor renda, e reduzir a inadimplência. O governo tem a visão de que a queda no endividamento amplia a renda disponível e pode dar impulso à demanda agregada. O princípio central é tentar unir credores, devedores e bancos para renegociar dívidas em condições vantajosas.

Há duas faixas no programa. A faixa 1 inclui brasileiros com renda de até dois salários mínimos (R\$ 2.640 mensais) ou estejam inscritos no Cadastro Único de programas sociais. Esse grupo poderá renegociar dívidas bancárias e não bancárias (como conta de luz, água, telefone ou carnês de loja), até o limite de R\$ 5.000 por devedor. Os credores precisarão conceder descontos, e os bancos entram com o financiamento para quitar as dívidas, mediante uma taxa de juros de até 1,99% ao mês e até 60 prestações mensais. As operações terão garantia da União: em caso de inadimplência, o Fundo Garantidor de Operações (FGO) honra os pagamentos, até o limite de R\$ 8 bilhões. O valor negociado na faixa 1 vai depender do tamanho dos descontos concedidos pelos credores, mas estimativas iniciais do Ministério da Fazenda (2023c) apontavam um potencial de negociação de R\$ 50 bilhões.

A faixa 2 contempla os devedores que tenham dívidas bancárias de até R\$ 20 mil. Para este grupo, a princípio, não há a garantia do FGO, mas sim um incentivo regulatório já usado em outras ocasiões, como na pandemia de Covid-19. As instituições financeiras que negociarem dívidas bancárias no Desenrola terão direito a um crédito presumido que, na prática, melhora a posição de capital do banco e abre espaço para impulsionar novas operações. Outros R\$ 50 bilhões, aproximadamente, poderiam ser negociados nessa categoria.

Outra prioridade do Plano Haddad nessa frente é o novo Marco das Garantias, que flexibiliza o uso de imóveis como garantia em empréstimos (um mesmo bem poderá ser dado como garantia em mais de uma operação) e simplifica o processo de execução de garantias em caso de inadimplência (BRASIL, 2021). A iniciativa foi aprovada e convertida na Lei n.º 14.711/2023, e a expectativa é que sua implementação melhore a qualidade das garantias nas operações de crédito, abrindo caminho para a redução das taxas de juros, tanto para empresas quanto para pessoas físicas. Por uma questão de racionalização, no entanto, a análise econômica da agenda de crédito ficará concentrada na medida mais imediata de redução do endividamento das famílias, sem prejuízos de futuras análises mais aprofundadas sobre os efeitos do novo Marco das Garantias.

3 REGRAS FISCAIS E O NOVO ARCABOUÇO

Regras fiscais são amplamente usadas no mundo para limitar o poder de livre escolha dos governantes de plantão sobre seus orçamentos, promover disciplina fiscal e manter o endividamento sob controle. Sua adoção ajuda a barrar medidas motivadas por interesses políticos e que poderiam ter um efeito desestabilizador na economia, bem como contribui para manter a estabilidade de preços e conduzir o país para uma trajetória de crescimento sustentável (ALESINA; BAYOUMI, 1996; KOPITS; SYMANSKY, 1998). As restrições impostas por essas normas também ajudam a catalisar esforços políticos na direção de acordos por reformas estruturantes ou estratégias mais sólidas para manter o equilíbrio fiscal do país (EYRAUD et al., 2018). Não é à toa que as regras fiscais têm sido cada vez mais adotadas. No fim de 2021, 105 países empregavam ao menos uma regra fiscal, número maior do que o observado em 2015 (94) e ainda mais significativo do que em meados da década de 80, quando apenas nove economias eram adeptas de algum regramento (DAVOODI et al., 2022).

Na definição formal de Kopits e Symansky (1998), regra fiscal é a restrição permanente da política fiscal, geralmente determinada em função de um ou mais agregados fiscais — como resultado (primário, nominal ou estrutural), nível de endividamento, entre outros — indicados em valores nominais ou como proporção do PIB e que devem ser perseguidos ao longo dos anos, sob risco de penalização em caso de descumprimento. Diferentes regras podem ser classificadas de acordo com seu grau de rigor, precisão e aplicação. De modo geral, porém, espera-se que sua adoção proporcione a contenção da dívida pública de forma consistente no tempo e a distribuição mais justa dos benefícios e das obrigações fiscais ao longo das gerações (evitando que gastos ou renúncias excessivas no período contemporâneo resultem em maiores sacrifícios dos contribuintes e cidadãos no futuro). O compromisso de um governo com a norma também deve contribuir para moderar o nível de taxa de juros nos mercados e minimizar qualquer possível efeito crowding out da política fiscal sobre os investimentos privados.

Estudos mostram que a adoção de regras fiscais está diretamente associada a maiores superávits, em média, e menor suscetibilidade do resultado fiscal ao ciclo econômico, sem que haja comprometimento significativo do crescimento do PIB (ALESINA; BAYOUMI, 1996). Na América Latina, a imposição de restrições legais ao déficit e a maior transparência no orçamento estão associados a uma maior disciplina fiscal nos países da região entre os anos 1980 e 1990 (ALESINA et al., 1996).

Em resumo, regras fiscais podem ajudar a reduzir ou remover a influência da conveniência política de curto prazo que conduz a um viés do déficit, especialmente num ambiente onde os tomadores de decisão são periodicamente expostos (especialmente antes das eleições) a fortes, e muitas vezes contraditórias, pressões para relaxar a postura fiscal. (KOPITS; SYMANSKY, 1998, p. 8, tradução nossa)

A implementação de regras fiscais, no entanto, acabou produzindo também efeitos colaterais indesejáveis, observados por Kopits e Symansky (1998) e por Eyraud et al. (2018). Um deles é o uso de manobras de contabilidade criativa para que os países alcançassem artificialmente os resultados estipulados por suas respectivas regras, causando o descrédito da política fiscal e do próprio governo. Outra consequência foi a compressão de gastos sociais e investimentos públicos — neste último caso, veremos mais adiante as implicações macroeconômicas deste fator. Há ainda distorções causadas pelo excessivo uso de medidas de arrecadação não recorrente ("one-off") para atingir um reequilíbrio fiscal imediato, mas passageiro, em detrimento de reformas estruturantes e duradouras e da própria credibilidade e viabilidade futura da regra em vigor.

Em uma análise isolada, poderia-se concluir que a melhor estratégia para manter a estabilidade econômica e evitar parte ou todos esses efeitos colaterais indesejáveis seria adotar uma regra rigorosa, que impedisse comportamentos em desacordo com seu objetivo. No entanto, uma regra excessivamente rígida pode acabar limitando iniciativas legítimas de governos em situações de necessidade (numa recessão ou calamidade, por exemplo), ou ainda ampliar os incentivos a dribles e outras distorções, levando ao seu descrédito. Por isso, além de um bom desenho, uma regra fiscal deve vir acompanhada de mecanismos que assegurem alguma flexibilidade, bem como ser crível e de fácil compreensão pela sociedade.

Esses princípios já eram citados por Kopits e Symansky (1998) e vêm sendo reforçados por Eyraud et al. (2018) e outros autores, sobretudo diante da constatação de que a primeira geração de regras fiscais (em grande parte implementada nos anos 1990) foi insuficiente para controlar os níveis de endividamento dos países e se mostrou pouco flexível diante dos desafios da crise financeira de 2008. No entanto, os autores reconhecem que nenhuma regra fiscal consegue preencher de forma adequada todos os requisitos apontados como desejáveis. Existe um trade-off intrínseco entre rigor fiscal e flexibilidade da regra, ou ainda entre flexibilidade e simplicidade.

A primeira geração de regras fiscais, por exemplo, foi marcada pela simplicidade, com desenhos de fácil compreensão (em geral, um limite para a dívida ou uma referência numérica

para o resultado fiscal), mas sua elevada rigidez impôs desafios aos governos para cumpri-las, exigindo mudanças posteriores para torná-las mais flexíveis.

A segunda geração de regras fiscais, adotada após a grande crise de 2008, tem buscado maior flexibilidade (com novas cláusulas de escape, por exemplo) e efetiva aplicação a partir da introdução de conselhos fiscais independentes, mecanismos automáticos de correção e sanções mais amplas (inclusive com maior custo reputacional em caso de descumprimento). No entanto, essas inovações têm tornado o sistema de regras mais complexo, o que pode vir a ser um obstáculo à transparência necessária para a devida fiscalização. Além disso, algumas mudanças não têm sido suficientes para facilitar o cumprimento das regras, problema exacerbado durante a pandemia de Covid-19 (DAVOODI et al. 2022).

À luz dessa nova geração de regras fiscais, Eyraud et al. (2018) elencam as três propriedades essenciais de um bom sistema:

- 1) Ancoragem: o sistema de regras deve ser ancorado por um objetivo claro para preservar a sustentabilidade fiscal (que os autores sugerem que seja um determinado nível de endividamento⁴). A âncora serve de farol para as expectativas e para os tomadores de decisão, sinalizando a trajetória a ser perseguida no médio prazo. Regras operacionais ajudaram no alcance desse objetivo e devem focar em agregados fiscais sob controle do governo, como um limite para os gastos ou uma regra de resultado (inclui receitas e despesas, mas permite escolher qual deles será o foco do ajuste).
- 2) Parcimônia: um arcabouço fiscal deve se apoiar em um número limitado de regras (uma âncora com um pequeno número de regras operacionais), facilitando a comunicação e a credibilidade. Para evitar efeitos colaterais indesejáveis, duas regras operacionais podem ser combinadas (por exemplo, um limite para despesas associado a um teto para gastos correntes, ou a um piso para investimentos) (FMI, 2018).
- 3) Consistência: as regras não devem conflitar entre si. Isso é essencial para evitar uma política fiscal ambígua, que poderia desancorar expectativas.

Além dessas três propriedades, outras características são desejáveis para que a regra tenha mais chances de ser bem-sucedida em contribuir para a estabilidade macroeconômica:

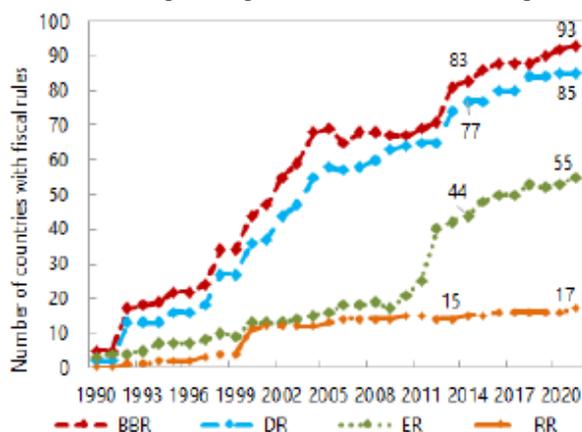
⁴ A escolha de um indicador de dívida como âncora fiscal de médio prazo é controversa. O Tesouro Nacional (2022b) recomendou a adoção da dívida líquida do governo geral (DLGG) em relação ao PIB como âncora do arcabouço fiscal brasileiro, mas outra corrente pondera que isso poderia deixar a regra fiscal suscetível a ciclos econômicos. Uma recessão poderia elevar a dívida, acionar gatilhos e ajuste e reforçar a tendência do ciclo.

- 1) Cobertura ampla: compreende quase todo o orçamento das diferentes instituições de governo, evitando brechas indevidas que possam encorajar manobras.
- 2) Atuação anticíclica: o desenho deve incentivar a formação de um "buffer" durante os ciclos de alta, que poderia amortecer e dar suporte fiscal durante os ciclos de baixa. Além de estabilizar a economia, o mecanismo ajuda a dar sustentabilidade às contas públicas, uma vez que um dos principais fatores por trás do viés do déficit é a dificuldade de poupar receitas inesperadamente elevadas ("windfall revenues").
- 3) Boa calibragem: uma âncora bem calibrada, que servirá de farol para a estratégia política, é essencial para delimitar o espaço fiscal, evitando que ele seja frouxo demais ou apertado desde o início (comprometendo a sustentabilidade da regra no futuro).
- 4) Cláusulas de escape bem definidas: a ausência desses dispositivos ou uma escolha deficiente de exceções abre brechas para que as regras sejam suspensas ou abandonadas pelos países diante de choques severos. A inclusão dessas cláusulas confere a necessária flexibilidade ao arcabouço fiscal dos diferentes países. Ao mesmo tempo, elas precisam ser bem definidas e não podem ser vagas o suficiente para comprometer a credibilidade da regra.
- 5) Mecanismos de correção: instrumentos para ajudar a corrigir desvios no plano fiscal contribuem para tornar o sistema mais crível. Sem eles, repetidas violações das regras podem afastar indefinidamente a âncora de seu objetivo de médio prazo, tornando mais difícil e custoso o processo de consolidação.
- 6) Sanções: maiores custos reputacionais para quem descumprir a regra e maiores benefícios para quem cumpri-la, em vez de penalizações estritamente financeiras (que se mostraram pouco críveis ao longo dos anos).
- 7) Instituições de apoio: estudos de caso mostram a importância de conselhos fiscais e outras instituições na fiscalização do orçamento.
- 8) Adesão política: o apoio político e do público em geral ao sistema baseado em regras fiscais ajuda a torná-lo mais efetivo. Sem essa coalizão, a contabilidade criativa e outras formas de dribble podem ganhar força e ameaçar a eficácia da regra.

As regras fiscais mais comuns entre os países ainda são as de resultado fiscal e de dívida, mas as regras de despesa ganharam espaço nos últimos anos, coincidindo com a tentativa dos governos de aprimorar seus arcabouços. Para Eyraud et al. (2018), um limite

para os gastos associado a cláusulas de escape é provavelmente o modelo ideal, pois é simples e tem atuação anticíclica (evita que receitas acima do esperado sejam gastas), embora ele sozinho não assegure sustentabilidade fiscal, uma vez que há brecha para renúncia de receitas.

Figura 8 - Número de países que adotam determinado tipo de regra fiscal

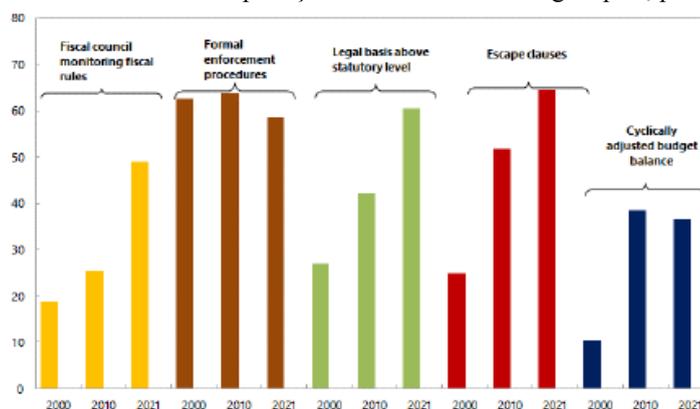


BBR: resultado fiscal; DR: regra de dívida; ER: regra de despesa; RR: regra de receita.

Fonte: Davoodi et al., (2022)

A proporção de países que contam com mecanismos formais de aplicação das regras também cresceu. Segundo Davoodi et al. (2022), 72 países instituíram algum tipo de instrumento para melhorar a capacidade de cumprimento das regras, o que inclui conselhos fiscais de monitoramento, procedimentos formais de aplicação das regras, bases legais mais sólidas, cláusulas de escape e resultados ajustados pelo ciclo econômico.

Figura 9 - Adoção de instrumentos de aplicação e flexibilidade de regras país, por número de países



Fonte: Davoodi et al. (2022)

A busca por maior flexibilidade das regras fiscais em vigor explicitou o trade-off envolvido nesses aprimoramentos. Davoodi et al. (2022) observam que diversos países

introduziram mudanças que ampliaram a complexidade de seus sistemas, o que pode minar a transparência e a credibilidade dos arcabouços fiscais. Eyraud et al. (2018), por sua vez, chamaram a atenção para a falta de consistência de parte dos sistemas, devido à sobreposição de diversas regras, que não raro conduzem a política fiscal para direções opostas. Os autores citam como exemplo um arcabouço formado por uma regra que permita um déficit maior em relação ao PIB, enquanto outra norma exige um orçamento equilibrado. Essas inconsistências podem criar problemas políticos e comprometer a credibilidade da política fiscal.

Quando há sobreposição, os países devem cumprir a regra mais restritiva em cada período, o que pode ser complicado e subótimo. Isso também cria problemas de economia política, porque as autoridades podem se sentir tentadas a negligenciar algumas regras com base no argumento de que já cumpriram a outra (menos restritiva). (EYRAUD et al., 2018, p. 28, tradução nossa)

Além disso, se a existência de brechas pode erodir a credibilidade da regra fiscal e comprometer a sustentabilidade das contas no médio e longo prazo, um sistema sobre regulado também traz implicações negativas, segundo os mesmos autores. Eles observam que a instituição de diferentes restrições para distintos agregados fiscais é comum, embora esteja longe do ideal, e que isso não só incentiva o cumprimento seletivo das regras, mas também pode engessar o orçamento e levar à adoção de condutas indesejáveis, como corte de investimentos ou concessão de benefícios via renúncias fiscais. Esses alertas são particularmente relevantes no caso brasileiro, como veremos mais adiante.

A adição de demasiadas restrições prejudica a capacidade do governo de atingir os seus objectivos políticos, mina a credibilidade do arcabouço e cria conflitos entre as exigências das diferentes regras. **Os arcabouços fiscais que restringem separadamente (parte das) receitas, despesas e o resultado fiscal não são incomuns, embora isto seja claramente indesejável.** Algumas formas de sobredeterminação podem ser menos aparentes – por exemplo, quando as regras restringem uma parte do orçamento, mas a outra parte é composta por itens não discricionários que não podem ser facilmente modificados. Governos sob restrições excessivas podem adotar políticas abaixo do ideal. Há evidências de que, dada a dificuldade de comprimir as despesas correntes, os países podem dar preferência a cortes nas despesas de capital para cumprir as regras. (EYRAUD et al., 2018, p. 28, tradução nossa, grifo nosso)

Por fim, além dos desafios inerentes à elaboração, instituição e execução de boas regras fiscais, a pandemia de Covid-19 impôs um obstáculo adicional: boa parte dos países precisou elevar consideravelmente suas dívidas para conseguir dar uma resposta fiscal adequada à crise sanitária. Embora os desvios em relação às regras de déficit e dívida já fossem comuns, a pandemia elevou o problema a níveis sem precedentes. Para Davoodi et al.

(2022), o quadro representa um desafio, mas também uma oportunidade para os países fortalecerem ainda mais seus arcabouços fiscais.

3.1 O novo arcabouço fiscal

No Brasil, a substituição do teto de gastos por uma nova regra fiscal mais flexível foi um dos pilares do Plano Haddad após a posse do novo governo, no início de 2023. O novo arcabouço fiscal (NAF) tem como objetivo reequilibrar as contas públicas e, ao mesmo tempo, preservar a agenda social e de investimentos, com aumento nas transferências a famílias vulneráveis e criação de um piso para investimentos públicos. A conciliação de tantos interesses, porém, acabou dando origem a uma regra bem mais complexa do que as anteriores, cuja exequibilidade ainda é alvo de incertezas.

As linhas gerais do NAF foram apresentadas em 30 de março de 2023, e o texto foi aprovado pelo Congresso Nacional em agosto do mesmo ano, convertendo-se na Lei Complementar n.º 200/2023. Ela será aplicada pela primeira vez no Orçamento de 2024.

O NAF busca a consolidação fiscal por meio da criação de um limite de gastos que cresce em termos reais, mas em velocidade menor do que a expansão da arrecadação. Dessa forma, segundo o governo, haverá sempre um excedente de receitas que ajudará na recondução das contas a uma trajetória sustentável. Além de respeitar o limite das despesas, o arcabouço exige também o cumprimento da meta de resultado primário, agora com intervalos de tolerância — aprimoramento do mecanismo já previsto na LRF. Vejamos detalhadamente como funciona cada componente.

Limite de gastos: o NAF prevê o crescimento das despesas pela inflação do ano anterior mais um percentual equivalente a 70% da alta real da arrecadação em 12 meses até junho do ano anterior⁵ — caso haja descumprimento da meta de resultado primário, a proporção é reduzida a 50% no segundo ano subsequente ao da violação. Em qualquer situação, a expansão real dos gastos deve ficar no intervalo entre 0,6% e 2,5% ao ano, o que é chamado pelo governo de "mecanismo anticíclico": em caso de desaceleração ou recessão, a

⁵ No projeto original, a inflação usada para corrigir o limite de gastos era o IPCA observado entre janeiro e junho do ano anterior ao da vigência do teto do NAF, mais o percentual estimado para julho a dezembro, dada a indisponibilidade desses dados em 31 de agosto, data de envio da proposta de Orçamento de cada ano ao Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados alterou essa regra e previu a correção pela inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior. Assim, o NAF seria atualizado apenas por dados já observados, sem a incerteza das estimativas. Há a possibilidade, porém, de incorporar o efeito da aceleração da inflação entre julho e dezembro por meio de um crédito suplementar, que precisa ter aval do Congresso Nacional.

norma garante um patamar mínimo de aumento de despesas; em um ciclo de alta do crescimento e da arrecadação, os gastos são contidos pelo teto de 2,5%.

Para o cálculo da variação das receitas, optou-se por excluir fontes voláteis de arrecadação, como concessões e permissões, exploração de recursos naturais (royalties e participações especiais) e dividendos e participações. O intuito do governo é garantir que as despesas primárias sejam financiadas por receitas de caráter recorrente, como as provenientes de tributos e contribuições sociais, embora não haja trava explícita à influência de outros fatores temporários nestas duas rubricas (como maior lucratividade de determinado setor).

Para o cálculo da inflação, o projeto original previa o uso do IPCA observado entre janeiro e junho do ano anterior, mais o percentual estimado para julho a dezembro, dada a indisponibilidade desses dados no momento do envio da proposta de Orçamento, em 31 de agosto de cada ano. O Legislativo alterou a regra e previu a correção pela inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior, excluindo o componente incerto das estimativas. No entanto, a decisão teria um efeito colateral indesejado: mais da metade das despesas do Orçamento é corrigida pela inflação acumulada de janeiro a dezembro, e o descompasso entre essa variação e a do limite poderia gerar pressão ou folga excessiva, a depender da combinação de resultados. Por isso, o Congresso incluiu uma cláusula que permite incorporar o espaço fiscal adicional, caso a inflação de julho a dezembro seja maior do que em igual período do ano anterior. Isso pode ser feito por meio da inclusão de despesas condicionadas no Orçamento, destravadas com a aprovação de um crédito suplementar pelo Congresso.

A possibilidade de expansão real das despesas é fruto da tentativa do governo de dar mais flexibilidade à política fiscal para acomodar demandas sociais. Mais da metade dos gastos sujeitos ao limite cresce acima da inflação⁶, segundo a proposta de Orçamento de 2024. Além disso, a revogação da EC 95 teve como consequência a retomada das vinculações constitucionais de saúde e educação. A Constituição Federal prevê uma aplicação mínima de 15% da receita corrente líquida (RCL) para a Saúde e 18% da receita líquida de impostos (RLI) para a Educação. A emenda do teto de gastos havia flexibilizado essa vinculação ao prever a correção dos valores de 2017 apenas pela inflação, o que freou o crescimento dos pisos. Agora, os mínimos de saúde e educação voltam a ser atrelados à arrecadação, que tende a avançar mais do que o limite global das despesas, dado o próprio desenho da regra.

⁶ Gastos com Previdência Social, Benefício de Prestação Continuada (BPC), abono salarial e seguro-desemprego respondem por R\$ 1,101 trilhão das despesas previstas para 2024, o equivalente a 52,6% dos gastos sujeitos ao limite. Boa parte dos benefícios é atrelada ao salário mínimo, que volta a seguir uma política de ganhos reais, conforme o crescimento do PIB de dois anos antes. Além disso, o crescimento vegetativo da folha de pagamento contribui para a expansão real do gasto.

No entanto, os diferentes cálculos necessários para se chegar à variação efetiva do limite dão uma dimensão da maior complexidade da regra. O NAF toma como referência agregados fiscais distintos (ora parte das receitas, ora despesas), estipula diferentes horizontes de observação (12 meses até junho, ou possibilidade de janeiro a dezembro no caso dos gastos) e combina esses elementos em uma fórmula não trivial para obter a variação do limite. Além disso, a possibilidade de incluir despesas condicionadas no Orçamento permite flutuações no espaço fiscal, gerando incerteza.

Como recomendável, a regra possui uma ampla cobertura sobre as despesas públicas, abrangendo todos os poderes (com limites individuais) e sem excluir nenhum grande componente de gastos, como investimentos. Também há cláusulas de escape para situações de calamidade, via crédito extraordinário ou regime extraordinário fiscal e financeiro previsto na Constituição Federal⁷. No entanto, o NAF manteve exceções já previstas no antigo teto de gastos, como os repasses ao Fundeb (fundo da educação básica), as despesas para custear o piso nacional da enfermagem (basicamente um gasto de pessoal) e os aportes no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que banca salários da segurança pública do DF. Por outro lado, a nova regra colocou sob o limite valores de aportes em empresas estatais não dependentes, corrigindo uma brecha do teto de gastos que permitia o uso dessas companhias para executar despesas fora da regra.

Metas de resultado primário: o NAF mantém a meta de resultado primário como um instrumento da política fiscal, como previsto na LRF, mas o alvo deixa de ser um número fixo. Cria-se uma banda de tolerância de 0,25 ponto percentual do PIB para mais ou menos em relação ao alvo central fixado para o exercício. O mecanismo dá mais flexibilidade ao gestor para acomodar flutuações do ciclo. No modelo de meta fixa, sem banda, é possível que haja necessidade de acelerar gastos ou, mais comumente, cortar despesas na reta final do ano para atingir o alvo. Esse freio repentino nos gastos cria um ambiente propício a decisões atabalhoadas e má alocação de recursos públicos.

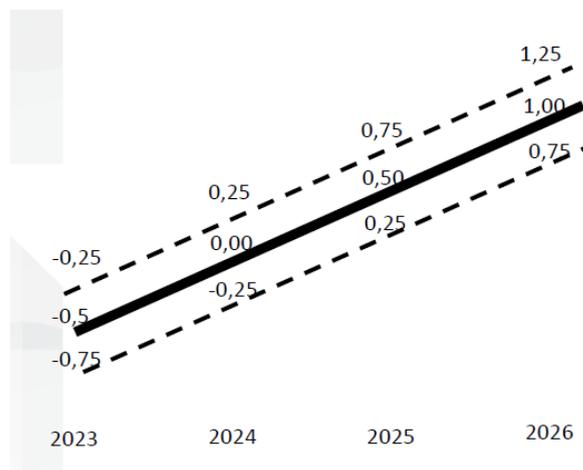
Junto com a apresentação das diretrizes do NAF, Haddad anunciou aqueles que devem ser os objetivos perseguidos pela política fiscal nos próximos anos: déficit de 0,5% do PIB em 2023⁸, com melhora progressiva até alcançar superávit de 1% do PIB em 2026 (MINISTÉRIO

⁷ Mecanismo introduzido pela EC 109 (PEC emergencial) e preservado com o NAF, prevê regime extraordinário fiscal e financeiro, com possibilidade de execução de despesas fora do limite, em caso de calamidade pública decretada pelo Congresso Nacional a partir de iniciativa do presidente da República.

⁸ A meta formal para 2023 autoriza um déficit de 2% do PIB, mas o governo tem a intenção de alcançar um resultado melhor. O valor, porém, é alvo de controvérsia. Embora o documento do NAF cite um déficit de 0,5% do PIB, diferentes autoridades do governo defenderam publicamente um resultado negativo de 1% do PIB.

DA FAZENDA, 2023b). O NAF não conta com uma âncora explícita ligada à dívida, como defendido por parte dos estudiosos, sendo razoável pressupor que as metas fiscais estipuladas por Haddad acabam cumprindo esse papel.

Figura 10 - As metas e bandas de resultado primário sob o novo arcabouço fiscal



Fonte: Ministério da Fazenda (2023b)

O eventual descumprimento da meta fiscal não gera penalidades para o gestor, desde que ele tenha adotado as medidas necessárias para tentar evitá-lo. Isso significa que, caso haja risco de violação da meta de resultado primário, o governo deverá contingenciar recursos. Embora a intenção seja preservar a trajetória fiscal, a combinação dessa regra com o limite de gastos pode gerar inconsistências na execução do arcabouço, uma vez que uma delas tende a ser mais restritiva, conforme exposto por Eyraud et al. (2018). Por outro lado, a própria regra já vem com uma válvula de escape que permite o descumprimento caso a meta de resultado primário se mostre excessivamente restritiva: o contingenciamento só pode atingir 25% das despesas discricionárias (não obrigatórias, que incluem gastos operacionais e investimentos). Ou seja, caso a trava necessária supere o patamar de 25%, não será possível executá-la, e a regra será violada a despeito de qualquer esforço fiscal. O mecanismo pode ser útil em momentos de recessão aguda, evitando que uma queda brusca nas receitas exija um contingenciamento severo, com efeito pró-cíclico. No entanto, o desenho coloca um peso relevante sobre a correta calibragem das metas fiscais fixadas para os próximos anos, pois uma perspectiva de sucessivas violações pode colocar em risco a credibilidade do arcabouço.

Por outro lado, caso o governo obtenha um resultado acima do intervalo da banda da meta fiscal, parte do excedente (até 70%) poderá ser usado para a realização de investimentos

públicos extras. O restante deverá ser usado para melhorar a posição fiscal do país por meio da redução do endividamento. O objetivo é criar um incentivo para que os gestores busquem resultados ainda melhores do que os exigidos por lei.

Gatilhos de correção: em caso de descumprimento da meta fiscal, o NAF prevê gatilhos de correção. Um deles, já citado, é o que reduz o montante do crescimento real das despesas de 70% para 50% da alta das receitas no segundo ano subsequente ao do descumprimento. A defasagem existe porque, no momento da constatação da violação da meta de resultado primário, o Orçamento do ano seguinte já terá sido aprovado pelo Legislativo, dificultando a redução repentina de gastos.

Outros gatilhos são acionados imediatamente e buscam conter o avanço de despesas obrigatórias acima da inflação ou novas renúncias de receitas. Reajustes salariais a servidores, novas contratações e realização de concursos, porém, só são proibidos após dois anos seguidos de violação da meta. Há ainda o acionamento de gatilhos de contenção de despesas quando os gastos obrigatórios alcançam o patamar de 95% do total. A variedade de eventos que disparam os mecanismos de correção contribui para a complexidade da regra.

Além disso, a lei que instituiu o NAF excetua de qualquer gatilho a política de valorização do salário mínimo (que garante correção acima da inflação a mais da metade das transferências governamentais) e ainda permite a suspensão parcial ou a gradação das vedações pelo Congresso Nacional a pedido do presidente da República. O desenho deixa grande margem para discricionariedade em torno das medidas de correção da trajetória fiscal, o que gera dúvida sobre sua efetiva aplicação. No limite, o governo poderia descumprir as metas e, em seguida, afastar a incidência de todos os gatilhos sem ficar sujeito a qualquer punição evidente — embora houvesse um provável dano reputacional e à credibilidade fiscal, com reflexos sobre taxa de juros e outras variáveis macroeconômicas.

Piso para investimentos: com o intuito de evitar a compressão dos investimentos públicos, o NAF prevê um piso para essa categoria de gasto. A lei diz que "a programação destinada a investimentos constante do projeto e da lei orçamentária anual não será inferior ao montante equivalente a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto". Importante notar que a redação do dispositivo institui o piso apenas na elaboração e aprovação do Orçamento. Na execução, os investimentos continuam sujeitos a bloqueios e contingenciamentos.

3.2 Vantagens e desvantagens da nova regra

A implementação efetiva do NAF só ocorrerá em 2024, mas a análise de seu desenho e dos reflexos na proposta de Orçamento de 2024 já permite tirar algumas conclusões sobre as vantagens e desvantagens do arcabouço.

Do lado positivo, o NAF proporciona, de fato, maior flexibilidade à política fiscal ao permitir expansão real das despesas e prever exceções e cláusulas de escape definidas. A regra também endereça prioridades relevantes do atual governo, como a intenção de preservar investimentos e criar espaço para gastos sociais, e oferece oportunidade de uma consolidação fiscal gradual. A nova regra também dá diretrizes razoáveis sobre os rumos da política fiscal, reduzindo incertezas e criando oportunidades para a discussão e aprovação de novas reformas estruturantes que visem a melhorar a posição fiscal do Brasil (FMI, 2023a).

Um dos maiores riscos à implementação do NAF e das metas é a elevada dependência de medidas que elevem a arrecadação. Na ausência de iniciativas para moderar gastos e diante de um arcabouço que autoriza expansão real de 1,7% nas despesas em 2024, a receita total do governo precisará sair de 22,0% do PIB em 2023 (projeção oficial do 5º bimestre) para 23,7% do PIB em 2024 — um aumento de pelo menos 1,7 ponto percentual do PIB em um ano, segundo os dados do Ministério do Planejamento e Orçamento (2023b). Descontadas as transferências, a receita líquida precisaria sair de 17,7% para 19,2% no intervalo de um ano, uma diferença de 1,5 pp. Para alcançar o superávit de 1% do PIB prometido para 2026, o FMI (2023a) calcula a necessidade de um ajuste ainda maior pelo lado da arrecadação, equivalente a 2,5 pp do PIB. Alcançar esses resultados parece desafiador para um país que alcançou em 2022 uma carga tributária recorde, a 33,71% do PIB (PIRES, 2023b).

Os números da proposta de Orçamento de 2024 ilustram o tamanho do esforço fiscal necessário. Para conseguir entregar a peça orçamentária em acordo com a meta de déficit zero, o Ministério da Fazenda (2023d) elencou medidas com o intuito de arrecadar R\$ 168,5 bilhões extras em 2024 — o impacto líquido para a União seria de R\$ 123 bilhões, já que o restante é repartido com estados e municípios. Algumas das ações precisam ser aprovadas ainda em 2023 para terem validade no ano seguinte. Além disso, parte dos impactos considerados são do tipo "one-off" (como as transações tributárias), sem efeito duradouro. Até o início de dezembro de 2023, cerca de 28% dessas receitas (R\$ 47,5 bilhões) ainda dependiam de aval do Congresso Nacional.

Tabela 4 - Medidas de arrecadação extra para 2024, conforme o andamento		
Ação	Receita, em R\$ bilhões	Situação
Redução de litígios no Carf	54,7	Lei vigente
Transação tributária com Receita Federal	31,0	Lei vigente
Transação de grandes teses no Judiciário com PGFN	12,1	Lei vigente
Tributação federal sobre benefícios fiscais do ICMS	35,35	Em tramitação
Imposto de renda sobre fundos exclusivos	13,28	Lei vigente
Imposto de renda sobre recursos em offshores	7,05	Lei vigente
Fim da dedutibilidade do Juro sobre Capital Próprio (JCP)	10,5	Em tramitação
Regulamentação das apostas esportivas	1,65	Em tramitação
Novo regime de tributação de remessas internacionais	2,86	Lei vigente
TOTAL	168,5	
Fonte: Ministério da Fazenda (2023d).		

O fato de a maior parte das iniciativas já ter sido aprovada, no entanto, não garante que elas alcançarão os valores potenciais indicados pelo governo. O mercado financeiro demonstra ceticismo com as estimativas e incorpora um ganho de arrecadação líquida de apenas R\$ 80 bilhões em suas projeções, segundo questionário pré-Copom (BANCO CENTRAL, 2023b). As dúvidas sobre a capacidade do governo em cumprir sua própria meta fiscal para 2024 também ficam evidentes nas estimativas para o resultado primário. Mesmo diante da promessa de um déficit zero, os agentes projetam um desempenho negativo de R\$ 90,2 bilhões nas contas do governo central em 2024, segundo o Prisma Fiscal de novembro do Ministério da Fazenda (2023e).

A elevada complexidade do NAF e a sobreposição de regras também criam impasses relevantes na condução da política fiscal. Em uma escolha prescrita pela literatura como não desejável, o governo adotou um limite de despesa e uma regra de resultado primário de forma concomitante, o que acaba disparando comandos em direções opostas. Enquanto a regra de despesa permite uma expansão real de 1,7% nos gastos em 2024, projeções do próprio Tesouro Nacional (2023a) indicam a necessidade de um contingenciamento significativo de recursos para assegurar o cumprimento da meta de déficit zero — em um claro e evidente exemplo de regra mais restritiva em ação. No Relatório de Projeções Fiscais do 1º semestre de 2023, os técnicos do órgão construíram dois cenários, base e de referência. No primeiro, sem medidas extras de arrecadação, o uso de todo o espaço disponível no limite de despesas levaria a um déficit de 1,3% do PIB em 2024. No cenário de referência, com cumprimento da

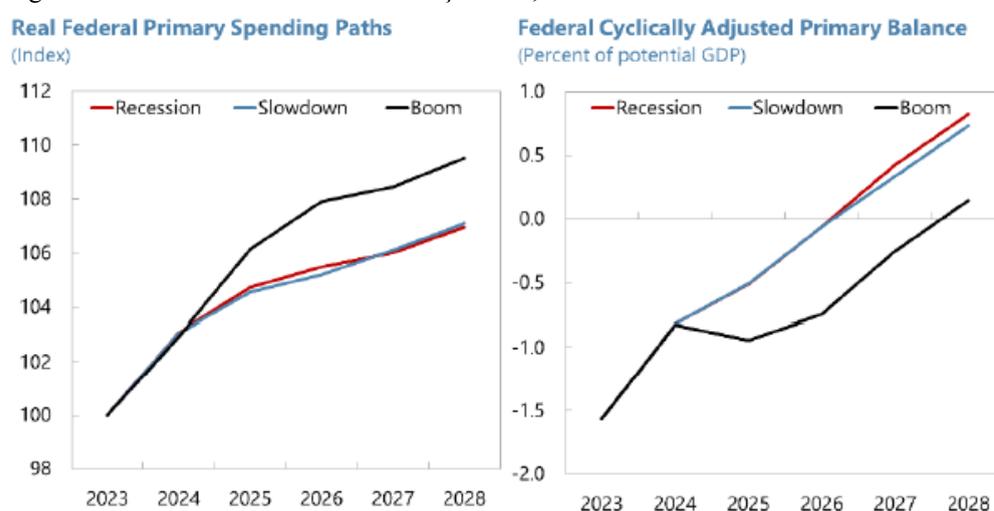
meta fiscal, mesmo com as medidas emergenciais já vigentes (estimadas em 0,8% do PIB) e um esforço adicional de arrecadação equivalente a 1,4% do PIB (ou 0,8% do PIB, líquido de transferências), ainda seria necessário contingenciar R\$ 56,5 bilhões em despesas. Importante frisar que não se trata de uma ocorrência pontual, dado que haveria contingenciamentos igualmente significativos em 2025 (R\$ 63,9 bilhões) e 2026 (R\$ 76,2 bilhões) para seguir as metas traçadas por Haddad — um indício de que, para além da dependência de um volume extraordinário de novas receitas, os alvos escolhidos ou o plano de ajuste traçado podem estar mal calibrados (sobretudo pela ausência de iniciativas concretas pelo lado das despesas). Nesse sentido, não é surpreendente que a pressão política por mudança na meta fiscal tenha se iniciado antes mesmo da aprovação definitiva do Orçamento de 2024.

Além da incongruência entre as regras, é importante ressaltar que o piso de investimentos não blinda essa categoria contra os contingenciamentos, uma vez que o mínimo vale apenas na elaboração e aprovação do Orçamento. Sendo assim, é bastante plausível que esse grupo de despesas seja um alvo preferencial no caso da imposição de um freio nos gastos, o que teria implicações macroeconômicas não desprezíveis (conforme veremos na próxima seção deste capítulo), além de gerar um impasse político diante da centralidade dos investimentos públicos para o atual governo. Nesse contexto, antes mesmo de o mecanismo de contingenciamento ser acionado oficialmente, o próprio Ministério da Fazenda tenta restringir o limite máximo da trava, adotando uma interpretação bastante controversa do NAF. A lei diz que o governo deve contingenciar despesas para assegurar o cumprimento da meta em caso de frustração de receitas, mas sem afetar mais que 25% das despesas necessárias ao funcionamento da máquina pública (o equivalente a R\$ 53 bilhões, considerando o total de R\$ 211,9 bilhões em despesas discricionárias previstas no Orçamento de 2024). A interpretação da Fazenda, porém, é de que o bloqueio temporário das despesas não pode se sobrepor à regra que garante um piso de crescimento real das despesas de 0,6%, o que limitaria o contingenciamento a R\$ 23 bilhões (RIGAMONTI, 2023). Para além da polêmica jurídica em torno desse entendimento (dado que o piso de 0,6% vale para a despesa orçada, não para a fase de execução das despesas), trata-se de mais um exemplo inequívoco de incongruência entre as regras, dado que estabelecer um teto menor para o bloqueio de gastos significa tolerar um déficit maior, tornando as metas fiscais menos críveis.

Por fim, apesar de o governo considerar que o intervalo de expansão real do limite de despesas de 0,6% a 2,5% ao ano funciona como um "mecanismo anticíclico", o FMI (2023a) constata a existência, na verdade, de um viés pró-cíclico da regra. O organismo simulou três

cenários ilustrativos de crescimento do PIB: recessão (com uma queda do PIB similar à observada entre 2015-2016), desaceleração (crescimento positivo, mas baixo, em torno de 0,5% por três anos consecutivos) e expansão (semelhante ao "boom" de crescimento experimentado antes da crise financeira de 2008). Em todos eles, o FMI adota como premissa a implementação de medidas de arrecadação extra equivalentes a 1% do PIB em 2024, sem iniciativas adicionais nos exercícios seguintes. A partir daí, o FMI testou como se daria o comportamento do NAF sob cada uma das condições. Os resultados encontrados estão sintetizados nas figuras reproduzidas abaixo.

Figura 11 - Os cenários do novo arcabouço fiscal, conforme o ciclo de crescimento econômico



À esquerda, trajetória da despesa primária. À direita, trajetória do resultado primário ajustado pelo ciclo. Recession: recessão; Slowdown: desaceleração; Boom: expansão. Fonte: FMI (2023a)

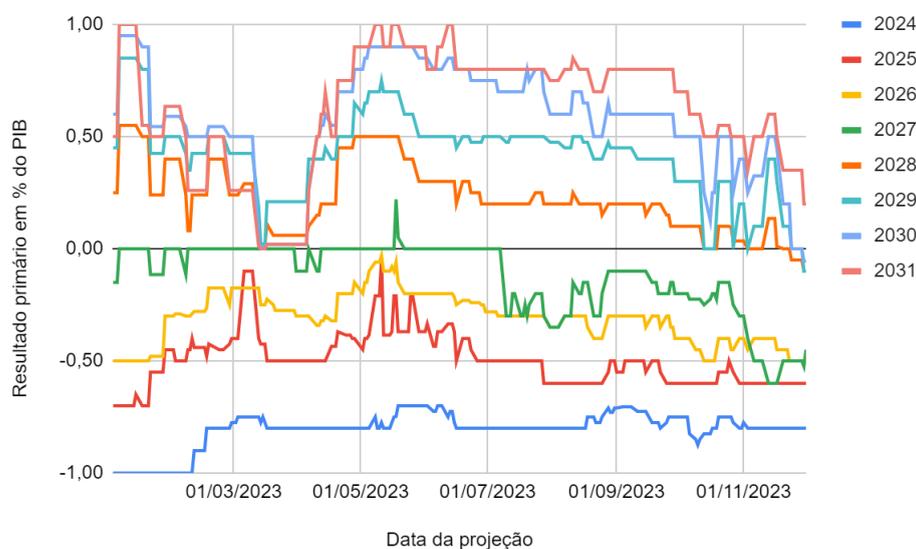
O gráfico da esquerda mostra o comportamento das despesas primárias federais, enquanto o da direita exibe o resultado primário ajustado pelo ciclo econômico. A trajetória de gastos em termos reais é bastante similar nos cenários de recessão e desaceleração, provavelmente devido ao piso de 0,6% de expansão acima da inflação. Essa garantia mínima é desejável em um contexto de baixa no ciclo econômico, mas o resultado fiscal acaba sendo contracionista (portanto, pró-cíclico). Além disso, o descumprimento da meta em um cenário de recessão ou desaceleração econômica implica um menor crescimento da despesa no segundo ano subsequente, o que é visto pelo FMI como sinal de ausência de um "buffer" fiscal para amortecer choques. Já no cenário de expansão, as despesas assumem tendência fortemente ascendente, possivelmente induzidas pelo teto de 2,5%, levando a um resultado menos significativo e uma política fiscal também expansionista (e, portanto, pró-cíclica).

3.3 Resultado esperado e limitações

Embora não tenha estabelecido um patamar determinado de endividamento como âncora explícita do NAF, o governo tem a expectativa de controlar a trajetória da dívida pública a partir da aplicação da nova regra fiscal e da implementação das medidas de arrecadação extra. Em 2022, a dívida bruta do governo geral (DBGG) encerrou o ano em 72,9% do PIB, ou 85,3% no critério do FMI (que inclui os títulos públicos na carteira do BC).

No entanto, o alcance desse objetivo ainda não pode ser dado como certo. As projeções do mercado financeiro demonstram pouca credibilidade das metas fiscais traçadas pela equipe do ministro Fernando Haddad. Além da pesquisa Prisma Fiscal, os dados do Boletim Focus, do Banco Central (2023c), mostram uma piora gradual desde a apresentação das linhas gerais do NAF, na direção contrária do que seria esperado diante do anúncio e da posterior aprovação de uma regra fiscal. No gráfico abaixo, vê-se que não só a estimativa de déficit de 0,8% do PIB em 2024 destoa da meta prometida pelo governo, mas também as projeções para os anos seguintes se deterioraram desde o início do ano, num sinal de que a política fiscal do governo não está sendo capaz de ancorar as expectativas dos agentes. No início do ano, o momento de reversão do déficit para uma situação de equilíbrio das contas era aguardado para 2027. Em julho, após a votação do NAF na Câmara dos Deputados, o horizonte se deslocou para 2028. Em dezembro, diante de uma perspectiva mais concreta de frustração de medidas de arrecadação, o mercado já projeta uma sucessão de déficits até 2030.

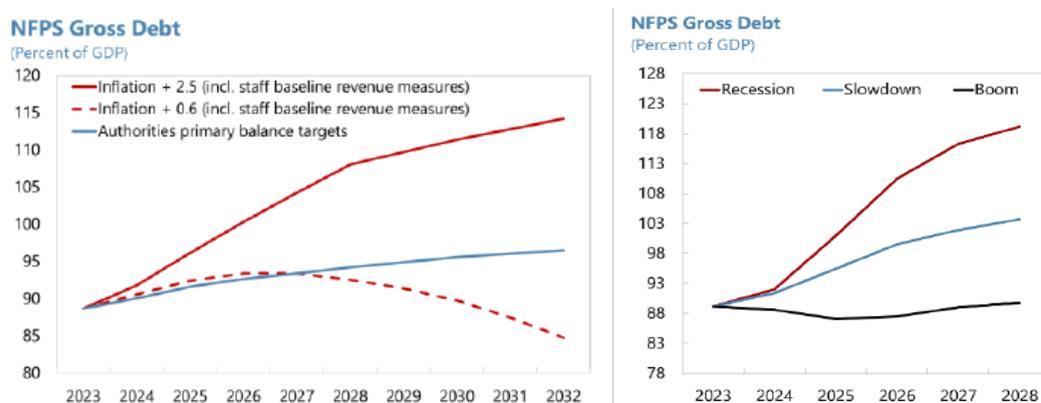
Figura 12 - As projeções de resultado primário do Boletim Focus



Fonte: Banco Central (2023c). Elaboração própria

Simulações do FMI (2023a) também indicam que a estabilização e redução da dívida pública é um objetivo desafiador, exigindo mais do que o superávit de 1% do PIB prometido pelo governo e desacreditado pelos agentes econômicos. A instituição estima um esforço fiscal necessário ao redor de 4% a 4,5% do PIB, o que seria factível sob a nova regra caso o crescimento do limite de despesas fique no piso de 0,6% em todos os anos e haja um ganho permanente de arrecadação equivalente a 2% do PIB. Por outro lado, se o crescimento das despesas ficar sempre no teto de 2,5% ao ano, influenciado pela expansão das receitas, a dívida bruta poderia alcançar 110% do PIB em 2028. Mesmo em cenários alternativos, sob condições diversas de ciclo econômico (recessão, desaceleração ou expansão), a dívida bruta não mostra tendência de redução. Nas simulações do FMI, ainda que haja um boom de crescimento do PIB, que contribuiria reduzindo o denominador do indicador da dívida, o aumento consistente das despesas proporcionado pelo teto de 2,5% acabaria mantendo a dívida estável num patamar elevado.

Figuras 13 e 14 - Cenários da dívida bruta do governo geral sob o NAF



À esquerda, dívida bruta em % do PIB conforme ritmo de expansão do limite de despesas; à direita, dívida bruta em % do PIB conforme o ciclo econômico (recessão, desaceleração ou expansão). Fonte: FMI (2023a)

As implicações macroeconômicas da estratégia de ajuste sob o NAF escolhida pelo ministro Fernando Haddad, centrada na elevação de receitas em vez da contenção de gastos, também merecem discussão. Borges (2023) expõe três tipos de resultados possíveis a partir de um processo de consolidação fiscal:

- 1) Impacto negativo sobre o PIB em um primeiro momento, mas inferior à magnitude da melhora do resultado primário. O saldo é um recuo na relação dívida/PIB, com

impacto positivo sobre o crescimento no médio prazo (via redução de prêmios de risco, juro neutro e incerteza fiscal).

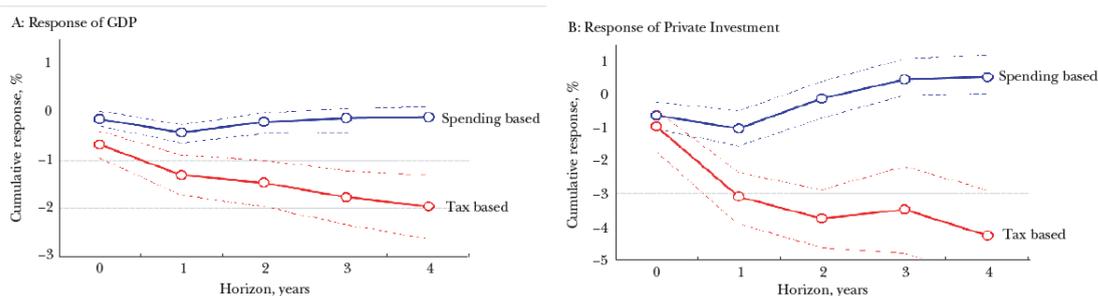
- 2) Impacto muito negativo sobre o PIB, superior à melhora no resultado primário. O saldo é uma elevação da relação dívida/PIB, demonstrando um ajuste fiscal contraproducente.
- 3) Impacto positivo sobre o PIB já no curto prazo, com forte redução da relação dívida/PIB. Saldo é uma contração fiscal expansionista, classificada pelo autor como "cenário dos sonhos".

Alesina, Favero e Giavazzi (2019) analisaram cerca de 3,5 mil medidas individuais adotadas por meio de 200 planos de austeridade fiscal implementados por 16 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre o fim dos anos 1970 e 2014. Os autores detectaram uma diferença significativa de resultados entre países que apostaram num ajuste pelo lado das receitas e aqueles que centraram esforços em cortes de gastos. Em síntese, planos de austeridade baseados em aumento de impostos levam a recessões profundas e prolongadas, enquanto planos baseados em medidas com foco nas despesas têm um ligeiro efeito recessivo, que se esgota dentro de uma média de dois anos após a implementação das ações. De forma mais objetiva:

Em média, um plano de austeridade baseado em despesas do tamanho de 1% do PIB implica uma perda de cerca de 0,25 ponto percentual do PIB e dura menos de dois anos. Em contrapartida, planos de austeridade da mesma dimensão baseados em impostos geram, em média, perdas superiores a 2 pontos percentuais do PIB, e o efeito dura de 3 a 4 anos. É claro que estas médias escondem uma gama mais ampla de resultados. Encontramos até alguns casos de “austeridade expansionista” – isto é, casos em que os custos econômicos associados a um plano de austeridade baseado na despesa acabaram resultando em crescimento. (ALESINA; FAVERO; GIAVAZZI, 2019, tradução nossa)

Segundo os autores, o principal fator que interfere no resultado do plano de austeridade é o comportamento do investimento privado. Sob um plano centrado em aumento de impostos, a expectativa de elevação da carga tributária afeta negativamente o comportamento dos investidores. O oposto ocorre sob um plano focado nas despesas, uma vez que se cria uma perspectiva de menor elevação ou até mesmo redução da carga. Os autores também detectaram que um ajuste baseado em despesas tem efeito mais duradouro sobre a estabilização da dívida do que um plano de austeridade baseado na ampliação das receitas.

Figuras 15 e 16 - Comportamento do PIB e do investimento privado em quadros de austeridade fiscal



À esquerda, comportamento do PIB; à direita, comportamento do investimento privado. Spending-based: baseado em gastos; Tax-based: baseado em impostos. Fonte: Alesina; Favero; Giavazzi (2019)

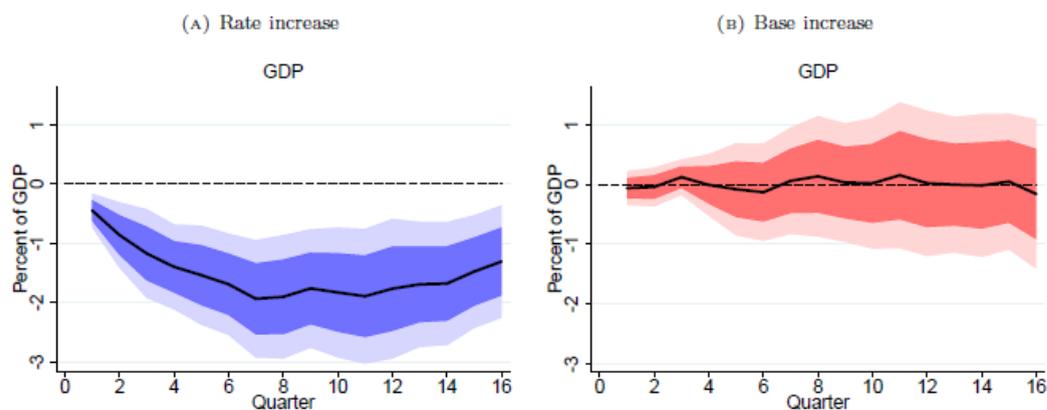
À luz desses achados, uma análise rápida do NAF poderia levar à conclusão de que o ajuste proposto por Haddad deve provocar uma redução do PIB, comprometendo a sustentabilidade da regra e até mesmo o objetivo de estabilização e redução da dívida no médio e longo prazo. De fato, este é um resultado possível. No entanto, é preciso levar em consideração que o estudo de Alesina, Favero e Giavazzi (2019) não faz nenhum tipo de diferenciação entre as medidas de arrecadação adotadas pelos países.

Em outro trabalho relevante, Dabla-Norris e Lima (2018) mostram que os impactos macroeconômicos de um ajuste pelo lado das receitas podem ser mais ou menos prejudiciais, a depender do modelo adotado para incrementar a arrecadação. Os autores analisaram cerca de 2,5 mil medidas tributárias exógenas implementadas por 10 países da OCDE durante processos de consolidação fiscal e as classificaram conforme duas categorias: elevação ou corte de alíquotas ou mudança de base tributária (o que inclui, por exemplo, a cobrança de tributos sobre grupos de contribuintes até então isentos ou contemplados por algum benefício fiscal). O cruzamento dessas informações com dados das principais variáveis macroeconômicas mostrou que elevações de alíquotas durante ajustes fiscais têm um efeito negativo mais significativo sobre o PIB do que medidas de mudança na base tributária, cujo impacto não teve significância estatística. O mesmo raciocínio foi corroborado nas análises de variáveis como investimento, consumo e desemprego. A conclusão dos autores indica que "mudanças de base tributária levam a menores perdas de produto e emprego do que aumentos de alíquota, dando suporte a um conselho político comum de que expansão da base tributária pode elevar a arrecadação ao mesmo tempo em que é menos prejudicial ao crescimento" (DABLA-NORRIS; LIMA, 2018, p. 31, tradução nossa).

A partir desses achados, Borges (2023) observa que boa parte do plano de Haddad para a consolidação fiscal do Brasil reside em medidas de ampliação da base de incidência

tributária, o que amplia as chances de um ajuste bem-sucedido sob o ponto de vista de impacto macroeconômico.

Figura 17 - Comportamento do PIB sob programas de ajuste pelo lado da receita



À esquerda, efeito de ajuste com aumento de alíquota. À direita, efeito de ajuste com ampliação de base e correção de distorções. Fonte: Dabla-Norris e Lima (2018).

Por outro lado, é preciso lembrar que o NAF não assegura a preservação dos investimentos públicos durante a execução do orçamento, num cenário em que contingenciamentos significativos são esperados para assegurar o cumprimento das metas fiscais. Esse fator também pode ter implicações econômicas relevantes. A literatura sobre o multiplicador fiscal dos investimentos públicos é vasta, mas Ardanaz et al. (2021) consolidam, em trabalho recente e objetivo, o entendimento de que a preservação desse tipo de gasto em períodos de ajuste fiscal tem um efeito positivo não só sobre o PIB, mas também sobre os níveis de emprego da economia e sobre a taxa de juros de longo prazo — variável relevante para induzir também o investimento privado. Os autores analisaram planos de ajuste fiscal de 44 países em desenvolvimento e 26 economias avançadas entre 1980 e 2019. Na maior parte, os investimentos públicos foram penalizados, mas nos casos em que eles foram preservados, os efeitos contracionistas da consolidação foram praticamente anulados ou até revertidos com melhora do desempenho econômico no médio prazo. Isso ocorreu tanto em ajustes baseados em corte de despesas quanto naqueles centrados na elevação de receitas.

Independentemente do tipo de ajuste, a proteção ou penalização do investimento público afeta os multiplicadores estimados. Em particular, o multiplicador cumulativo associado à proteção do investimento público no prazo de três anos é de 1,6 (1,2) por cento em ajustes fiscais baseados em despesas (impostos), enquanto a perda do PIB associada à penalização do investimento público é de -0,2 (-1,6) por cento nas consolidações baseadas em despesas (impostos). (ARDANAZ et al., 2021, p. 16, tradução nossa)

Dessa forma, embora o viés recessivo do ajuste pelo lado da receita escolhido por Haddad possa ser atenuado pelo fato de as medidas estarem baseadas, em grande parte, em ações de mudança de base tributária, a existência de um piso de investimentos apenas na elaboração e aprovação do orçamento fragiliza a intenção de preservar essa categoria do gasto público diante da expectativa de contingenciamentos significativos para cumprir as metas fiscais. É bastante plausível que os investimentos sejam alvo de travas e bloqueios durante a execução orçamentária, uma vez que o desenho do NAF restabeleceu e ampliou a indexação de certas despesas (com a política de valorização do salário mínimo e a retomada dos pisos de saúde educação atrelados à receita), diminuindo o espaço fiscal disponível para despesas puramente discricionárias. Por outro lado, a nova tentativa do Ministério da Fazenda de interpretar os dispositivos do NAF e blindar os gastos de um contingenciamento significativo também pode ter efeitos negativos, uma vez que torna o instrumento ineficaz na garantia de cumprimento das metas e soa como contabilidade criativa, ameaçando a credibilidade do próprio arcabouço.

4 A AGENDA DE CRESCIMENTO: REFORMA TRIBUTÁRIA E CRÉDITO

O crescimento da economia depende de uma série de fatores, entre eles a demanda agregada, produtividade e a alocação eficiente de recursos. Neste capítulo, pretende-se discutir aspectos macroeconômicos de dois pilares do Plano Haddad relacionados a esses fatores: a reforma tributária e as medidas voltadas ao crédito e ao endividamento das famílias.

A reforma tributária é uma agenda ampla, que envolve não só os tributos sobre o consumo, mas também sobre a renda, a folha de pagamento e o patrimônio. Neste trabalho, o foco principal será a reforma dos tributos sobre o consumo, uma vez que é possível discuti-la com mais profundidade, dado o pleno conhecimento de seu conteúdo e o avanço do tema no Congresso Nacional. A reforma sobre a renda pode ter efeitos importantes sobre a alocação de recursos e também sob o ponto de vista distributivo, mas ainda não havia sido formalmente apresentada até o início de dezembro de 2023.

Nas medidas de crédito, o foco central da análise será o papel do endividamento das famílias como preditor de um período de baixo crescimento e a preocupação do governo em atacar esse possível problema por meio do programa Desenrola Brasil, cuja premissa é reduzir o endividamento das famílias e ampliar a renda disponível, impulsionando o consumo e a demanda agregada.

4.1 A tributação sobre o consumo

O consumo é uma base tributável bastante explorada por diferentes países para ampliar sua arrecadação e financiar políticas públicas. A introdução de um tributo tem, por si só, o condão de influenciar o comportamento dos agentes econômicos, mas a análise da tributação específica sobre o consumo evidenciou, ao longo dos anos e por meio de diferentes experiências, que o desenho adotado pode incentivar ou desencorajar determinadas decisões, bem como proporcionar maior ou menor eficiência na arrecadação do governo e no desenvolvimento da atividade econômica.

Desde meados da década de 1980, o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) emergiu como o principal modelo de tributo sobre o consumo, tanto em termos de volume de receitas quanto em abrangência geográfica. A adesão dos países cresceu principalmente nos anos 1990 e 2000. Segundo a OCDE (2022), 174 países hoje operam um sistema IVA, incluindo 37 das 38 economias que integram o grupo. O modelo é desenhado com base em premissas

fundamentais de neutralidade (sua cobrança interfere o mínimo possível nas decisões de alocação de recursos na economia), não cumulatividade (o imposto incide apenas sobre o valor agregado em cada etapa da cadeia, evitando a cobrança de tributo sobre tributo) e base ampla (todo o consumo é tributado, sem segregação de imposto por tipo de bem ou serviço). Essas características fazem com que o modelo IVA seja visto como um sistema "amigável" ao crescimento econômico (OCDE, 2022).

É comum que ele seja acompanhado por um Imposto Seletivo, aplicado sobre um escopo limitado de produtos. Ele pode ter uma base tributável distinta (como quantidade, peso ou volume) e alíquotas definidas em percentuais ou valores fixos. Os alvos mais comuns do Imposto Seletivo são bebidas alcoólicas, produtos derivados de fumo e tabaco e combustíveis. Nos últimos anos, cresceu o uso desse instrumento para taxar bens e serviços que produzem externalidades negativas para a saúde da população e o meio ambiente, como forma de desincentivar seu consumo.

O mecanismo básico de um IVA prevê a cobrança do tributo sobre o consumo em todos os elos da cadeia, permitindo que o contribuinte desconte do montante a recolher os créditos equivalentes ao tributo sobre consumo pago nas etapas anteriores (basicamente, na aquisição de insumos). O desenho contribui para assegurar o princípio da não cumulatividade e faz com que a carga tributária seja repassada ao consumidor final de cada bem ou serviço ofertado no mercado. Isso significa que a cobrança se dá no destino, onde ocorre o consumo, não na origem, onde a empresa que oferta o bem ou serviço está instalada.

Embora os sistemas IVA sejam geralmente construídos a partir desses princípios básicos, há uma variedade considerável nos formatos reais adotados pelos países. Alíquotas reduzidas, isenções integrais ou regimes específicos para determinados setores — cuja base de cálculo seria mais difícil de determinar em um modelo de tributação sobre o valor agregado — são exceções comuns à cobrança padrão do IVA. As escolhas costumam seguir razões econômicas ou políticas, para apoiar determinados setores ou alcançar objetivos sociais.

Alíquotas reduzidas para serviços de saúde e educação, habitação e para produtos da cesta básica, além de um tratamento diferenciado para o setor financeiro e de seguros, estão entre as exceções predominantes nos países, mas não são as únicas. Cada economia implementa tratamentos diferenciados de acordo com a realidade local, em negociações que muitas vezes precisam conciliar os ganhos econômicos do sistema com sua aceitação pela sociedade e pelas classes empresariais e políticas. Há casos de tributação favorecida para setores como turismo, hotelaria, alimentação, transporte aéreo, cemitérios públicos,

abastecimento de água, atividades culturais, entre outros. Dados da OCDE (2022) ilustram a diversidade de desenhos do IVA em seus países membros.

Tabela 5 - As exceções nos IVAs dentro da OCDE		
	Com reduções temporárias da Covid-19	Sem reduções temporárias da Covid-19
Sem alíquota reduzida	1	1
Uma alíquota reduzida	10	11
Duas alíquotas reduzidas	11	15
Três alíquotas reduzidas	12	9
Quatro alíquotas reduzidas	3	1
Fonte: OCDE (2022). Elaboração própria.		

O quadro mostra que os formatos predominantes nos países da OCDE são aqueles com uma ou duas alíquotas reduzidas, além da cobrança padrão. Diante dos efeitos econômicos significativos da pandemia de Covid-19, alguns governos adotaram reduções adicionais temporárias. O número de setores contemplados em cada categoria varia bastante. O Chile é o único país do grupo que não implementou nenhum tipo de exceção.

A inclusão de tratamentos diferenciados ou exceções em um sistema IVA impõe alguns trade-offs. Para contemplar determinadas atividades, quaisquer que sejam as motivações (sociais ou políticas), o sistema se distancia da simplicidade, um atributo desejável para evitar custos elevados com a burocracia tributária. Se a atividade for alvo de um regime específico que determine uma base de cálculo distinta (faturamento, por exemplo), isso significa que ela estará fora do sistema IVA e não poderá abater os créditos referentes a impostos pagos na aquisição de insumos de fontes externas — fator que contribui para corroer o princípio da não cumulatividade e gera um "imposto oculto" embutido no preço ao consumidor. Para tentar evitar esse efeito colateral, empresas incluídas no regime específico podem se sentir compelidas a verticalizar suas atividades, produzindo seus próprios insumos com o intuito de driblar a tributação em cascata — o que tende a gerar ineficiência na alocação de recursos e ampliar custos, dado o lobby por mais isenções. Além disso, as empresas excluídas do grupo favorecido passam a ser oneradas com alíquotas maiores para manter a carga tributária constante. Por fim, todas as companhias arcam com um custo maior de conformidade para seguir corretamente as regras mais complexas.

A recomendação padrão da OCDE (2022) na formulação de um IVA é estipular uma pequena lista de exceções ou isenções, limitada a saúde básica, educação e serviços financeiros. Além das razões econômicas já expostas, há motivações também sociais. Embora a intenção por trás das exceções seja minimizar eventuais efeitos regressivos do IVA, uma vez que famílias de menor renda tendem a destinar maior parcela de sua renda disponível ao consumo de bens e serviços, evidências empíricas sugerem que a disseminação de alíquotas reduzidas ou regimes diferenciados não é a maneira mais eficaz de atingir esse objetivo. Transferências de renda focalizadas no público mais vulnerável seriam mais eficientes do que aliviar a carga sobre determinados bens ou serviços — medida que beneficiaria todos os consumidores, independentemente de sua classe de renda. Essa visão é compartilhada pelo FMI (2023).

Em um estudo que compreende 27 países da OCDE, Thomas (2020) proporciona uma visão mais aprofundada sobre os aspectos sociais da tributação sobre o consumo. O autor destoa de pesquisadores que veem regressividade no IVA, sob o argumento de que os efeitos distributivos do imposto devem ser medidos como proporção do consumo de cada família, não da renda total auferida, como é mais comum nos trabalhos acadêmicos. Segundo ele, como os estratos superiores tendem a ter maior poupança, o uso da renda como parâmetro torna o IVA inevitavelmente regressivo. Por outro lado, ao estimar o peso do IVA sobre o consumo efetivo das famílias, Thomas conclui que, em 22 países, a tributação é, na verdade, levemente progressiva (o efeito é pequeno, mas tem significância estatística). Além disso, o resultado seria determinado justamente pela presença de alíquotas reduzidas e exceções.

O resultado contrasta fortemente com a percepção do público geral e com a conclusão de grande parte da literatura acadêmica prévia, de que o IVA é regressivo. No entanto, os resultados para Chile, Hungria, Letônia e Nova Zelândia evidenciam que um sistema IVA de base ampla que tenha poucas alíquotas reduzidas ou exceções ainda pode produzir um pequeno grau de regressividade. (THOMAS, 2020, p. 7, tradução nossa)

Por outro lado, o autor também encontra evidências de que a adoção do IVA pode aumentar o número de indivíduos abaixo da linha da pobreza em três pontos percentuais, de 8,1% para 11,1%, em média. Segundo ele, os resultados apontam que mesmo um IVA relativamente proporcional pode ter implicações negativas em termos de equidade, enquanto as exceções têm um alcance limitado para promover redistribuição de renda. Os achados reforçam a importância de garantir a progressividade do sistema por meio de compensações centradas nas famílias mais pobres.

Outra exceção bastante heterogênea entre os países diz respeito a pequenos negócios, para os quais as obrigações ligadas a um sistema IVA, por mais simples que ele seja, podem representar um fardo burocrático desproporcional (OCDE, 2022). Por isso, na maioria dos países, companhias cujo faturamento anual fique abaixo de um determinado limite não precisam aderir ao sistema IVA e têm a opção de ficar sob um regime especial de tributação — que, no Brasil, é mais conhecido como Simples Nacional. Num modelo alternativo, os pequenos negócios integram o IVA, mas são dispensados de recolher o imposto enquanto se mantiverem abaixo do teto estipulado para a receita bruta anual.

Os limites de faturamento usados como referência variam de país para país. Dentro da OCDE, dez países sustentam um teto "relativamente alto" de US\$ 80 mil por ano. Outros nove estipulam um valor entre US\$ 40 mil e US\$ 80 mil anuais. Doze fixam o montante máximo de US\$ 40 mil ao ano. Três países oferecem um limite particularmente baixo, de até US\$ 10 mil ao ano. Outros seis países não preveem exceções ao IVA para pequenas empresas. Importante notar que, em nenhum dos casos, o limite se aproxima dos generosos R\$ 4,8 milhões permitidos pelo Brasil para empresas optantes pelo Simples Nacional. O valor equivale a quase US\$ 1 milhão. As consequências dessa regra serão discutidas mais adiante.

A implementação de um IVA em países que se organizam sob a forma de uma federação, como é o caso de Canadá, Índia e Brasil, também pode levar a variações no desenho real do sistema. Smart e Bird (2012) analisam a experiência do Canadá, que adotou um sistema dual, com uma alíquota federal e outra sob gestão das províncias, que detêm autonomia para elevar ou reduzir a cobrança local. O caso é especialmente relevante para o Brasil, dado que o modelo preferido pelo Congresso Nacional prevê a implementação de um IVA dual. No estudo, os autores afirmam que a experiência canadense é prova de que a existência ou não de alíquotas subnacionais é indiferente, tanto em termos técnicos quanto econômicos. A questão mais relevante é a existência de um IVA federal, associado a regras uniformes e uma boa cooperação intergovernamental, com intercâmbio de informações.

Com uma boa administração tributária, é perfeitamente viável operar um IVA a nível subnacional com base no destino. Em princípio, é irrelevante se existem duas administrações distintas ou uma; ou, se houver uma, em qual nível opera. [...] Mais importante, na perspectiva de melhorar a responsabilização, cada esfera governamental deve ser capaz de determinar de forma independente a sua própria alíquota de IVA. O IVA não é perfeito, mas nenhum imposto o é [...]. A experiência do Canadá mostra que os IVAs subnacionais podem funcionar num país federal — se esse país tiver um IVA federal aceitável. (SMART; BIRD, 2012, p. 23, tradução nossa)

Os autores relatam ainda que a migração para o sistema IVA foi um processo politicamente difícil no Canadá, dadas as preocupações com a trajetória futura das receitas das províncias e os efeitos sobre os preços aos consumidores. O governo federal contornou parte desses obstáculos ao propor um colchão de equalização de receitas, uma forma de evitar oscilações bruscas na arrecadação local em função da adesão ao modelo. Em relação aos preços, Smart e Bird afirmam que o impacto estimado foi inferior à cobrança legal do tributo, e, na maioria dos casos, se tornou ainda menor após seis meses de implementação da reforma, sugerindo que os efeitos positivos da redistribuição da carga e do maior aproveitamento de créditos foram sendo lentamente repassados ao consumidor final. Do ponto de vista da produtividade, os encargos legais sobre as empresas diminuíram substancialmente com a harmonização da base tributária, resultando em redução da carga sobre insumos e bens de capital como máquinas e equipamentos.

Evidências dos ganhos econômicos do IVA também foram observadas na China. Guo e Li (2023) analisam uma reforma promovida pelo governo chinês com o objetivo de assegurar o pleno reembolso de créditos acumulados em excesso (o tributo pago sobre insumos é maior do que o recolhido sobre suas vendas, o que pode ocorrer quando a atividade é beneficiada por alíquotas reduzidas ou é voltada a exportações). A devolução dos créditos a partir da reforma de 2018 gerou um aumento de 6,96% na produtividade total dos fatores (PTF) das empresas alcançadas pela mudança. Segundo os autores, a injeção de dinheiro novo no caixa das companhias teve como consequência direta o aumento de investimentos e, no caso de empresas de alta tecnologia, maiores aportes em pesquisa e desenvolvimento. A conclusão do estudo é que a garantia de plena devolução dos créditos tributários do IVA reforça o pilar de neutralidade do sistema, contribuindo para melhores decisões de alocação.

Xing, Bilicka e Hou (2022), por sua vez, utilizaram um experimento natural para avaliar os efeitos da substituição do imposto sobre faturamento por um IVA no setor de serviços na China a partir de 2012. Importante destacar que a indústria manufatureira já estava no modelo IVA antes, diferença que foi explorada pelos autores para medir os resultados econômicos. Segundo eles, a reforma levou a um incremento de 11,5% nas vendas das companhias de serviços. Como consequência, os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) subiram 9,9%, e o emprego teve alta de 6,6% no conjunto de firmas analisadas.

Os pesquisadores afirmam que os dados são consistentes com a hipótese de que a remoção do imposto sobre faturamento, que não concedia créditos do IVA, pôs fim ao incentivo à verticalização das indústrias, que passaram a ver vantagens em adquirir serviços

terceirizados. Na prática, houve uma desaceleração nas vendas de P&D pelas empresas industriais, sobretudo nas maiores, enquanto se viu um aumento nas empresas do setor de serviços. A realocação tem efeitos positivos, uma vez que um serviço desenvolvido internamente por uma indústria, por exemplo, pode oferecer soluções menos eficientes e mais limitadas do que uma ferramenta profissional ofertada por uma firma especializada. Empresas industriais menos inovadoras experimentaram uma desaceleração mais pronunciada em sua taxa de vendas de P&D desde a reforma. "Tomados em conjunto, os números indicam que a reforma pode ter aumentado a eficiência global do investimento em P&D" (XING; BILICKA; HOU, 2022, p. 10, tradução nossa).

Na Índia, a reforma tributária de 2017 substituiu cerca de 30 tributos distintos, cobrados em nível federal, estadual e local, por um IVA dual que harmonizou as alíquotas e eliminou as barreiras de comércio entre as províncias. Além disso, a mudança criou incentivos à formalização e à conformidade das empresas, uma vez que os contribuintes que adquirem insumos cobram a emissão de nota fiscal para poderem se creditar do imposto pago naquela etapa da cadeia. Alcançar o consenso político para a reforma também foi difícil, mas o governo central garantiu uma compensação financeira em caso de perda de arrecadação, o que abriu caminho às negociações. A governança do IVA é exercida por um conselho formado pelos secretários de Fazenda de todas as províncias e também do governo central da Índia (OCDE, 2020).

4.2 O sistema brasileiro e a reforma em discussão

A ineficiência da tributação sobre o consumo no Brasil advém de uma série de fatores acumulados ao longo de décadas. Em primeiro lugar, os atuais impostos e contribuições têm como base de cálculo o faturamento das empresas ou os preços de venda de mercadorias e serviços, o que faz com que a cobrança ocorra "por dentro": a estimativa do tributo a ser recolhido é embutida no preço a ser cobrado do consumidor, de forma que posteriormente esse mesmo valor sirva de base de cálculo para a cobrança efetiva de diferentes impostos. O modelo favorece a cobrança de tributo sobre tributo e retira transparência da carga tributária, além de favorecer litígios. No mais notável deles, batizado de "tese do século", o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em 2021 que o ICMS estadual não pode mais compor a base de cálculo de PIS e Cofins, o que contribuiu para reduzir a arrecadação federal, mas está longe de representar uma solução definitiva para o emaranhado de regras em vigor. Outra

fonte de litígios são os créditos a que as empresas têm direito ao longo da cadeia. Há uma série de normas para disciplinar o que gera ou não direito a crédito, quase sempre com margem para questionamentos das empresas, o que fomenta o contencioso administrativo e judicial (FMI, 2023b).

Outra característica do sistema brasileiro é a enorme variedade de alíquotas, que mudam conforme o tipo de produto, a atividade e o estágio na cadeia. Via de regra, serviços sofrem incidência de alíquotas de 0,65% de PIS, 3% de Cofins e até 5% de ISS, enquanto bens industrializados pagam 1,65% de PIS, 7,6% de Cofins e taxas variadas de ICMS e IPI. Além da disparidade setorial, o desenho do sistema distorce preços relativos e torna inviável qualquer pretensão de neutralidade. Decisões do setor produtivo são fundamentalmente pautadas pelas regras tributárias, o que é indesejável do ponto de vista econômico. Empresas alteram características de seus produtos para escapar de uma tributação mais elevada. Exemplos são o perfume (IPI de 42%) que vira água de colônia (alíquota de 12%), ou o hidratante (IPI de 22%) que é enquadrado como desodorante (cobrança de 7%). Uma marca de bombons alterou a embalagem e passou a classificar seu produto como wafer em busca de isenção do imposto (CUCOLO, 2021). Há repercussões também sobre decisões de investimento. A industrialização do setor de construção civil no Brasil tem na carga tributária uma trava relevante, uma vez que a aquisição de estruturas metálicas ou de outros materiais pré-fabricados, mais eficientes do ponto de vista da produtividade, gera um ônus maior em tributos do que a produção das mesmas estruturas no canteiro de obras — método predominante na indústria, apesar das ineficiências econômicas reconhecidas pelo próprio setor (CBIC, 2013).

A enorme complexidade de regras, a carga tributária crescente e a sensibilidade política de governantes e legisladores também criaram um ambiente propício à profusão de regimes especiais e renúncias, cuja fatura é sintetizada na conta de gastos tributários (que inclui não só subsídios ligados a bens e serviços, mas também aos impostos sobre a renda). Segundo o Ministério da Economia (2022b), os gastos tributários saíram de 1,96% do PIB em 2003 para 4,50% do PIB em 2015, o máximo já registrado até hoje. No Orçamento de 2024, a perspectiva do governo é de que essa marca seja superada, uma vez que esses subsídios devem alcançar 4,59% do PIB, ou 20,58% de toda a arrecadação federal, distribuídos em mais de 200 categorias distintas. Os valores não consideram gastos tributários ligados aos impostos estaduais e municipais. O FMI (2023) observa que a maior parte dos gastos tributários foi originalmente concebida para atingir um determinado objetivo econômico ou social, mas

alguns estudos sugerem eficácia limitada na promoção da produtividade, do investimento e do emprego. Orair, Gobetti e Siqueira (2016), por exemplo, apontaram que o multiplicador dos subsídios "é insignificante ou pouco persistente", qualquer que seja o ciclo, gerando baixa resposta econômica aos incentivos. Coelho (2021), por sua vez, chama a atenção para o fato de que a adoção desses instrumentos contribui para ampliar a complexidade do sistema e corroer a arrecadação de receitas.

Normalmente definidos como perdas de receita resultantes do tratamento diferenciado de setores, atividades, regiões ou agentes específicos, os gastos tributários podem assumir muitas formas, incluindo subsídios (deduções da base), isenções (exclusões da base), redução de carga (alíquotas mais baixas), créditos (reduções de cobrança) e diferimentos de impostos (adiamento do pagamento). Nem sempre são necessariamente más políticas, mas na maioria das vezes têm consequências relevantes para a justiça, a complexidade, a eficiência, a eficácia e a transparência do próprio sistema tributário. (COELHO, 2021, p. 7, tradução nossa)

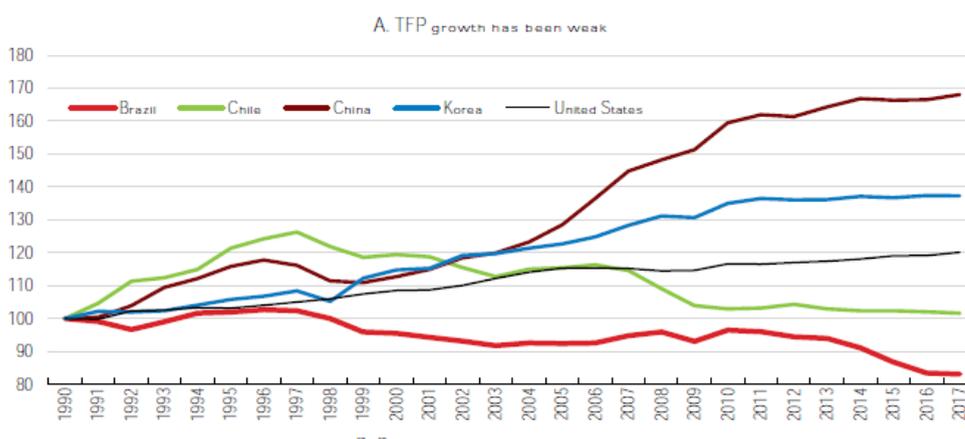
A autora nota que um dos maiores gastos tributários é justamente o Simples Nacional, que possui um limite de faturamento muito mais generoso do que o observado em outros países. No Orçamento de 2024, o governo federal prevê uma renúncia de R\$ 125,4 bilhões com o regime, o equivalente a 1,1% do PIB. Em outros países, a renúncia tolerada para proporcionar um mecanismo simplificado de tributação para pequenos negócios é significativamente menor, como no Canadá (0,2% do PIB), Chile, México de África do Sul (0,1% do PIB em cada um) e Índia e Argentina (menos de 0,1% do PIB).

Coelho (2021) aponta ainda que o desenho do sistema tributário brasileiro, com parte da cobrança na origem e uma alocação significativa de competências tributárias em estados e municípios, teve como resultado o enfraquecimento do sistema e a promoção da competição entre estados, que deflagraram uma corrida pela concessão de incentivos tributários sob o pretexto de atrair empresas e investimentos. Mais uma vez, o sistema tributário brasileiro infringe o princípio da neutralidade, uma vez que a barganha por benefícios entra como elemento fundamental para a decisão de alocação de recursos e investimentos. A chamada "guerra fiscal" serviu para dilapidar a arrecadação desses entes sem que houvesse comprovação de retornos positivos para a economia. Segundo o Tesouro Nacional (2023b), a soma das renúncias de ICMS praticadas por todas as unidades da federação em 2022 alcançou R\$ 211,2 bilhões. A taxa média de renúncia ficou em 21,6% da receita bruta do imposto — ou seja, os estados abrem mão de R\$ 1 em cada R\$ 5 que poderiam ser arrecadados. Há chances de o valor dos incentivos ser ainda maior, dada a baixa transparência que cerca o tema. Para Gobetti, Orair e Monteiro (2023), o desenho criou condições para uma "competição

predatória" entre os estados, com efeitos reais bastante limitados sobre o desenvolvimento e às custas de sérias distorções na alocação setorial e regional de investimentos. Além disso, os estados buscaram compensar a perda de receitas com um aumento excessivo das alíquotas sobre bens e serviços tributados no destino e não suscetíveis à guerra fiscal, como combustíveis, energia elétrica e telecomunicações — itens com peso proporcionalmente maior na cesta de consumo de famílias mais pobres, o que dá uma dimensão de regressividade resultante do modelo.

Por todos esses motivos, diversos estudos apontam o sistema tributário brasileiro como um entrave à produtividade do país. A OCDE (2020; 2023) elenca o modelo de tributação indireta praticado no Brasil como um dos fatores a elevar os custos das empresas, distorcer as cadeias de produção, obstruir o comércio interno e dificultar a competitividade. O quadro é ainda mais preocupante num contexto em que os ganhos de produtividade serão cada vez mais importantes para impulsionar o crescimento do PIB. O país convive com um espaço fiscal limitado para adotar políticas de estímulo à atividade econômica, e o envelhecimento da população deixa para trás o boom demográfico que ajudou, nas últimas décadas, a sustentar a expansão da economia diante do maior número de pessoas em idade ativa. Com uma disponibilidade mais restrita de mão de obra no futuro, o Brasil dependerá cada vez mais de ganhos de produtividade. Apesar disso, o país parece ter seguido a direção contrária, com uma tendência de declínio desse fator desde os anos 1990.

Figura 18 - Produtividade Total dos Fatores



Fonte: OCDE (2020)

A aprovação de uma reforma tributária seria decisiva para reduzir custos das empresas e impulsionar a produtividade. Neste contexto, o ministro Fernando Haddad estabeleceu a

reforma sobre o consumo como uma de suas prioridades para o primeiro ano de mandato, partindo de duas propostas em tramitação no Congresso Nacional desde 2019, mas que até então não haviam avançado, em parte pela falta de apoio político do Poder Executivo na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro. Ambos os textos tinham como princípio a migração do sistema tributário brasileiro para um modelo IVA.

Para esta análise, adotou-se inicialmente como referência o texto da PEC 45/2019 aprovado pelo Senado Federal no início de novembro de 2023. Em 15 de dezembro de 2023, a Câmara deu novo aval ao texto, com modificações pontuais que não alteram o cerne desta análise. Importante notar que, desde a redemocratização, esta é a primeira vez que os parlamentares convergem em torno das linhas gerais de uma reforma tributária, com votações bem-sucedidas em ambas as Casas.

A reforma tributária em tramitação prevê a substituição de cinco tributos — os federais PIS, Cofins e IPI, o ICMS estadual e o ISS municipal — por um IVA dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cobrado por estados e municípios. Haverá ainda um Imposto Seletivo, que poderá incidir sobre itens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. O texto também autoriza o uso da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) para taxar a importação, produção ou comercialização de bens que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus. A transição se inicia em 2026 e vai até 2027, no caso da CBS federal, e 2033, no caso do IBS estadual e municipal.

A proposta prevê um IVA de base ampla, cobrado sobre bens e serviços, inclusive nas importações. O tributo, porém, não incidirá sobre exportações, com previsão de devolução dos créditos acumulados na aquisição de insumos para a produção do bem comercializado no exterior. O texto ainda estabelece como pilares fundamentais a neutralidade e a não cumulatividade plena, garantindo a dedução de quaisquer valores pagos em tributos nas etapas anteriores, ainda que ligados apenas indiretamente à atividade produtiva. Em outras palavras, a reforma passa a fazer valer o crédito financeiro no lugar do crédito físico (concedido mediante a aquisição de bens efetivamente utilizados e diretamente relacionados aos produtos ou serviços comercializados).

A alíquota padrão será cobrada sobre todos os bens e serviços, à exceção daqueles contemplados por alíquota reduzida ou regime específico. No Brasil, a lista de segmentos alcançados por esses tratamentos favorecidos é bastante extensa e vai além da recomendação da OCDE de prever alíquotas reduzidas para saúde básica e educação e um regime específico

para serviços financeiros. A PEC prevê tratamentos diferenciados para bares, restaurantes, turismo, aviação regional, além de alíquotas menores para serviços de transporte, produtos de cuidados básicos à saúde menstrual, serviços de comunicação institucional e serviços prestados por profissionais de profissão regulamentada (o que inclui advogados, engenheiros, contadores) que estejam fora do Simples Nacional, apenas para citar alguns exemplos (a lista completa pode ser conferida no Apêndice 1 deste trabalho). Na cesta básica, a PEC cria a chamada Cesta Básica Nacional, que contemplará uma lista mais restrita de itens que sofrerão incidência de alíquota zero. Alimentos destinados ao consumo humano também poderão ser alvo da alíquota reduzida (equivalente a 40% da padrão). O texto ainda autoriza o governo a estabelecer hipóteses de devolução do tributo a pessoas físicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda. O mecanismo foi apelidado de "cashback" e deve ser focado em famílias de baixa renda, essencialmente registradas no Cadastro Único de benefícios sociais ou beneficiárias do Bolsa Família, para minimizar impactos regressivos da reforma.

A estimativa inicial do Ministério da Fazenda (2023f) apontou uma alíquota padrão total entre 25,45% (cenário factível) e 27,0% (cenário conservador), segundo estudo feito a partir do texto aprovado na Câmara dos Deputados em julho. No primeiro cenário, a CBS teria uma cobrança de 8,53%, enquanto o IBS, de 16,92%. Já no cenário conservador, as alíquotas seriam de 9,05% e 17,95%, respectivamente. Os cálculos já consideravam as hipóteses de alíquota reduzida ou regime específico inseridas no texto. Após a votação no Senado, em novembro, a Fazenda estimou efeito adicional de 0,5 ponto percentual na alíquota padrão total, devido ao acréscimo de novas exceções — ou seja, o intervalo passaria a ser de 25,95% a 27,5% (GARCIA, 2023). Ainda não houve estimativa pós-votação final na Câmara.

A diferença de cenários é explicada por premissas diferentes para o chamado "hiato de conformidade" (*compliance gap*), variável que busca refletir a diferença entre o potencial de arrecadação de tributos sobre o consumo com base na legislação e a arrecadação efetivamente obtida. O hiato resulta de fatores como grau de sonegação, elisão fiscal (perda de receita por interpretações divergentes da legislação), inadimplência e perda de receita em decorrência da judicialização. No cenário factível, a Fazenda supõe que o hiato de conformidade ficará em 10%, proporção equivalente à observada na Hungria (país da OCDE com a maior alíquota padrão, de 27%) e levemente maior do que a média de 9,1% observada entre economias da União Europeia. No cenário conservador, o hiato de conformidade seria de 15%. Segundo a Receita Federal (2022), o hiato de conformidade no PIS/Cofins ficou em 20% da arrecadação em 2020, tendo oscilado entre 22,2% e 23,5% de 2015 a 2019. A OCDE (2023) nota que o

Brasil tem um dos maiores custos de compliance no recolhimento de tributos, ou seja, há espaço para redução a partir das melhorias implementadas com a reforma.

As simulações do Ministério da Fazenda devem ser analisadas com cautela, já que detalhes do novo sistema dependerão da regulamentação por meio de leis complementares nos próximos anos. É nessa etapa que serão definidas as regras dos regimes específicos, que terão influência direta na calibragem da alíquota padrão. Se houver redução da carga ou concessões adicionais aos setores com tratamento diferenciado, a carga sobre os demais será ainda maior. No entanto, o estudo é útil para ilustrar o custo das exceções. Com base no texto da Câmara, o governo calcula que os tratamentos diferenciados impõem um custo adicional de 4,72 a 4,98 pontos percentuais na alíquota padrão — sem contar o efeito adicional de 0,5 pp das mudanças feitas pelo Senado. O dado evidencia o trade-off por trás da discussão da reforma.

Em relação aos aspectos federativos, a PEC cria um comitê gestor para administrar o IBS, à semelhança do formato existente no Simples Nacional (que também centraliza a arrecadação de tributos de entes diferentes). Suas competências incluem editar regulamento único e uniformizar a interpretação e aplicação da legislação do imposto, arrecadar os valores e fazer a devida distribuição, além de decidir o contencioso administrativo. A despeito da uniformização, a reforma mantém a autonomia dos estados para determinarem sua própria alíquota, como visto em países como o Canadá.

O comitê gestor do IBS será formado por 27 representantes dos estados e do Distrito Federal (um de cada), mais 27 membros representando o conjunto dos municípios e do DF (sendo 14 deles eleitos por maioria de votos e 13 deles por votos de municípios ponderados pelas respectivas populações). As deliberações serão tomadas mediante a verificação cumulativa da maioria absoluta dos estados e do Distrito Federal, de representantes de estados e Distrito Federal que reúnam mais de 50% da população e da maioria absoluta dos representantes dos municípios.

A reforma ainda prevê alguns mecanismos para minimizar oscilações bruscas na arrecadação de estados e municípios após a migração da cobrança dos tributos da origem para o destino. A chamada transição federativa terá duração de 50 anos e prevê que uma fatia das receitas do novo IBS será repartida de acordo com uma média ponderada entre a participação relativa dos estados e municípios na arrecadação dos impostos atuais e do novo IBS. Essa fatia será de 80% do bolo arrecadado entre 2029 e 2032, 90% em 2033 e decrescente entre 2034 e 2077. Outros 5% da arrecadação serão destinados a um seguro-receita, para compensar

aqueles entes que tiverem perdas muito grandes de arrecadação, com validade plena até 2077 e redução gradual até a extinção em 2097.

O texto também cria dois fundos principais para compensar os estados pela perda de instrumentos de incentivo fiscal a partir da unificação dos tributos no IVA dual. O primeiro deles é o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-fiscais do ICMS, que será abastecido com R\$ 160 bilhões ao longo de oito anos e tem como objetivo ressarcir empresas e pessoas físicas contempladas por incentivos do ICMS concedidos por prazo certo e sob condição (mediante contrapartidas). A compensação é necessária porque a redução gradual das alíquotas do ICMS levaria a uma inerente diminuição de benefícios já convalidados pelo Congresso Nacional até 31 de dezembro de 2032, o que poderia ser questionado judicialmente pelos beneficiários. O segundo é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que receberá recursos anuais da União para que estados consigam subsidiar projetos e empreendimentos locais. O primeiro aporte será de R\$ 8 bilhões em 2029, subindo a R\$ 40 bilhões em 2033 e R\$ 60 bilhões a partir de 2043, em valores de hoje. A combinação entre unificação dos tributos (e a consequente uniformização de regras) e criação dos fundos pretende corrigir distorções que favoreceram a guerra fiscal entre estados e tornar mais transparente a concessão de benefícios a empresas e pessoas físicas, uma vez que, após a reforma, os incentivos serão dados com recursos orçamentários.

4.3 Vantagens, desvantagens e resultados esperados da reforma tributária

Diante de um sistema tributário tão fragmentado quanto o atual, é inegável que o Brasil poderá usufruir de ganhos econômicos a partir da aprovação da reforma tributária. O FMI (2023b) aponta que a unificação dos cinco tributos em um IVA, seja ele nacional ou dual, resultará em um sistema significativamente mais simples, com um custo de compliance bem menor e riscos reduzidos de litigância judicial. Ao migrar para um padrão semelhante ao empregado em grande parte dos países, o país também se alinha a boas práticas internacionais e reduz distorções (OCDE, 2023). Coelho (2021) observa que a adoção de um IVA dual não muda a natureza do novo sistema, que será baseado na cobrança no destino — o que é essencial para acabar com a guerra fiscal entre os estados, mesmo que eles tenham autonomia para definir suas próprias alíquotas. No médio prazo, diz a autora, a adoção de um IVA com base ampla, reembolso total dos créditos obtidos a partir da incidência do imposto sobre bens intermediários e a desoneração das exportações pode impulsionar a produtividade da

economia e reduzir disparidades, pois evita a dupla tributação do consumo nos diferentes estágios da cadeia e reduz os custos de compliance para os contribuintes.

Nos últimos anos, diferentes autores tentaram mensurar os possíveis impactos positivos da aprovação da reforma tributária sobre a economia brasileira. As conclusões apontam na direção de ganhos em termos de crescimento, taxa de investimento e produtividade da economia, em linha com resultados já observados em outros países que adotaram o IVA. Os dados, porém, não devem ser interpretados como uma predição exata dos ganhos, já que algumas premissas adotadas (como um rol menor de exceções ou eliminação de determinados gastos tributários) não se concretizaram durante a tramitação da reforma no Congresso Nacional. Ainda assim, é razoável assumir que as mudanças empreendidas pelos parlamentares afetam muito mais a magnitude dos resultados do que sua direção ou sinal.

A redução das distorções do sistema atual teria, por si só, um impacto positivo sobre a economia. Freire e Domingues (2020) recorrem a um modelo de simulação de equilíbrio geral computável (EGC), desenvolvido com base nos dados das Contas Nacionais do IBGE para o ano de 2015, para analisar o comportamento da economia após a eliminação dos tributos atuais e a introdução de um IVA, mantida a carga tributária atual e com os gastos do governo fixos no tempo. Segundo os autores, num cenário em que o IVA é associado a um Imposto Seletivo, o PIB teria um crescimento real de 4,14%, antes mesmo de incorporar ganhos de produtividade das empresas. O dado deve ser interpretado como o efeito positivo do fim das ineficiências causadas pela enorme variedade de alíquotas e pela cobrança em cascata de tributos. Os investimentos seriam os principais beneficiados, com uma variação positiva de 16,39%, seguidos pelas exportações (6,09%).

A expansão da atividade econômica está relacionada à queda dos custos de produção com a reforma. A queda nos custos dos insumos intermediários ocorre pelo fim da cumulatividade tributária, que impunha custo elevado à produção. O efeito da queda do custo do capital, concomitantemente à queda de custo dos insumos intermediários, reduz o custo por unidade produzida, elevando o investimento e, conseqüentemente, o uso de capital, que é acompanhado da ampliação do uso do fator trabalho, dadas as combinações específicas das funções de produção setorial, ampliando a produção. (FREIRE; DOMINGUES, 2020, p. 10)

O consumo das famílias também reage positivamente à reforma tributária. Embora certos produtos fiquem mais caros, dada a redistribuição de carga entre os setores, a renda das famílias assume tendência de alta em decorrência do aumento no emprego. Segundo os autores, o saldo final é positivo, pois o efeito renda compensa o efeito preço. Por isso, há o aumento da renda equivalente das famílias, do consumo e do bem-estar.

Em outro cenário, sem o Imposto Seletivo, o crescimento do PIB seria de 3,99%. Os autores afirmam que o dado deve ser visto como evidência de que a introdução do IS, embora mantenha certa cumulatividade nos setores alcançados, não cria distorções significativas, pelo contrário: a alta do PIB é levemente maior quando esse tributo se faz presente.

Freire e Domingues ainda analisam os resultados da reforma tributária sob o ponto de vista setorial e distributivo. Na avaliação por segmentos, a implementação do IVA impulsiona a produção principalmente da indústria, hoje sobrecarregada pela carga dos tributos sobre consumo e pelas distorções do sistema atual. A alta é estimada em 8,06%, no cenário com Imposto Seletivo. Mas haveria também efeitos positivos sobre serviços (2,72%) e agropecuária (3,43%), independentemente de ganhos de produtividade. Segundo os autores, os ganhos com a redução da cumulatividade e a ampliação da renda das famílias mais que compensam os efeitos negativos da alíquota maior do IVA sobre esses segmentos. Do ponto de vista distributivo, os resultados mostram um aumento do poder de compra das famílias, quando medido como proporção da renda, sobretudo nos grupos domiciliares com ganhos de até oito salários mínimos. Isso acontece porque a cesta de consumo das famílias de maior renda (mais intensiva em serviços) passa a ser mais tributada a partir da reforma, enquanto a cesta das famílias mais pobres (mais intensiva em mercadorias) tem um alívio na carga.

Em estudo mais recente, Ferreira et al. (2022) busca mensurar os efeitos da eliminação de duas distorções, a heterogeneidade de alíquotas (que distorce os preços relativos) e a cumulatividade (que provoca a tributação em cascata). Uma reforma tributária que mantenha a carga neutra geraria um incremento de 5,97% no PIB só com a uniformização das alíquotas. Quando a cumulatividade também é eliminada, removendo a tributação sobre bens intermediários e encorajando conexões entre diferentes elos da cadeia produtiva, o ganho sobe a 7,84%. Isso se dá porque a redistribuição da carga tributária altera a estrutura de custos e preços relativos dos setores, via mudança de alíquotas (efeito direto) ou via redução de custos com insumos, já que os créditos passam a ser plenamente aproveitados (efeito indireto). Os autores concluem que, com a reforma, os bens passarão por mais estágios de transformação antes de chegar ao consumidor final — sugerindo que as distorções do sistema atual incentivam uma cadeia produtiva mais curta e ineficiente. Nesse sentido, a realocação de recursos é benéfica para a economia.

Os autores também analisam o impacto setorial, que é bastante variado. De um total de 66 segmentos, 21 sofrem algum aumento de carga tributária após a reforma completa, que considera a uniformização das alíquotas e o fim da cumulatividade. Destes setores, apenas três

experimentam uma queda dos lucros, enquanto outros 18 se tornam mais lucrativos a despeito da alta na carga. Segundo o estudo, isso acontece porque a redução de preços via aproveitamento amplo dos créditos faz com que os bens ou serviços daquele setor sejam mais demandados por outras empresas integrantes da cadeia ou pelos consumidores, gerando um incremento no faturamento que supera o efeito negativo da perda de receitas provocada pela alta na carga. Mesmo num cenário em que há apenas a uniformização das alíquotas, apenas sete dos 66 setores sofrerão perdas. Em ambos os casos, o lucro total das atividades econômicas registra expansão.

Ferreira et al. também avalia o impacto da introdução de um Imposto Seletivo. Na simulação, os autores consideram a possibilidade de um imposto sobre tabaco e bebidas alcoólicas, de forma a manter a carga já existente hoje, e uma taxaço 50% maior sobre um grupo de seis setores⁹ que concentram parcela significativa das emissões de carbono. Nos dois cenários, há um crescimento do PIB levemente menor do que no cenário sem o IS (entre 7,45% e 7,72%), mas a conclusão é que a sobretaxa desses setores não elimina os ganhos da reforma. As medidas de bem-estar dos consumidores e de lucratividade das empresas também melhoram.

Borges (2020), por sua vez, avalia os efeitos da reforma tributária sobre a produtividade. O autor analisa os impactos a partir de quatro variáveis exógenas ao modelo. A primeira delas mira em indicadores de conformidade tributária, de exigências administrativas e de propinas/favorecimento, usando como referência o Índice Business Regulations, do Fraser Institute. A hipótese é de que haveria convergência dos valores do Brasil para a média observada na América Latina, como reflexo da redução do hiato de conformidade e da litigiosidade, bem como da redução de distorções. A segunda variável é a dispersão de alíquotas efetivas do ICMS entre setores. Aqui, a premissa é de eliminação dessa dispersão, uma forma de incorporar os efeitos benéficos do fim da guerra fiscal entre estados. A terceira variável são os gastos tributários federais, que afetam negativamente a produtividade. A hipótese assumida pelo autor é que eles serão extintos. A última variável é a estimativa do impacto da reforma tributária no custo do investimento em ativos fixos. A premissa adotada é de que haveria uma redução de 5% no preço relativo do investimento, valor próximo ao

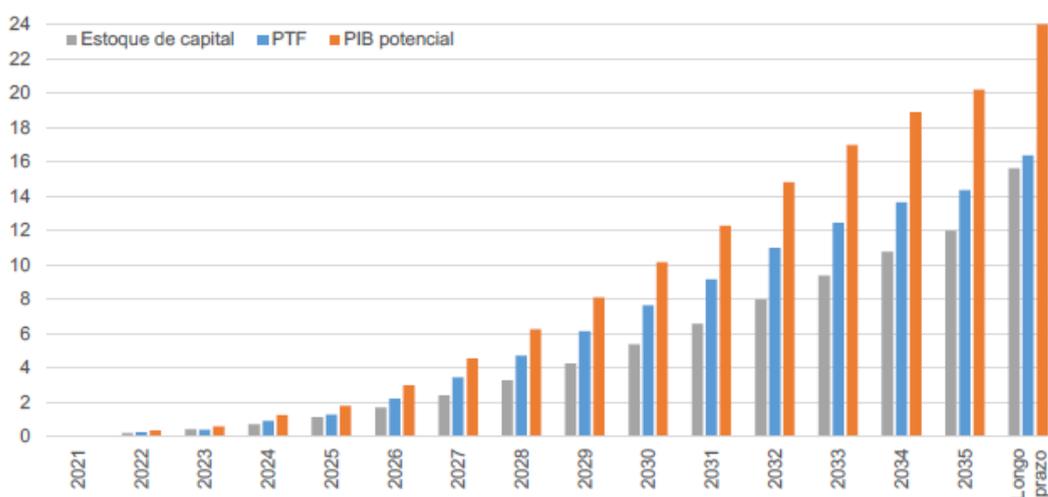
⁹ Os setores são produção de gusa, ligas de ferro ou aço, metalurgia de metais não ferrosos, fabricação de produtos metálicos (exceto máquinas e equipamentos), transporte terrestre, transporte aquaviário e transporte aéreo.

montante de tributos indiretos hoje incorporado ao custo dos bens de capital. Como a proposta prevê a desoneração de investimentos, trata-se de uma hipótese bastante razoável.

Os resultados encontrados por Borges indicam que as mudanças nas quatro variáveis poderiam resultar em um aumento de 20,2% no PIB potencial do Brasil em 15 anos e de 24% no longo prazo. O impacto decorre principalmente da alta de 14,4% na produtividade total dos fatores em 15 anos (16,4% no longo prazo). Já o investimento em ativos fixos, que elevam o estoque de capital na economia, teria um incremento de 12,0% em 15 anos (15,6% no longo prazo).

Os resultados demonstram que os ganhos econômicos proporcionados pela reforma tributária são essencialmente de médio e longo prazo. No curto prazo, os efeitos diretos são bastante restritos, embora seja possível haver algum efeito indireto antecipado pelo canal das expectativas. A aprovação da mudança no sistema tributário poderia resultar na redução do risco-país e da taxa de juros de longo prazo, favorecendo as condições de financiamento do país e abrindo caminho para uma redução mais pronunciada do endividamento público. Nos cálculos do autor, os efeitos indiretos poderiam gerar um incremento de 10,6 pp em 15 anos e de 13 pp no longo prazo.

Figura 19 - Impactos da reforma tributária sobre níveis de estoque de capital, PTF e PIB potencial



Fonte: Borges (2020)

A partir dos achados de Borges, Freire e Domingues (2020) também simularam dois cenários adicionais. Um deles incorpora o ganho de 20% no PIB potencial em 15 anos. Um quarto cenário adota premissa mais conservadora, segundo a qual a alta do PIB potencial é de

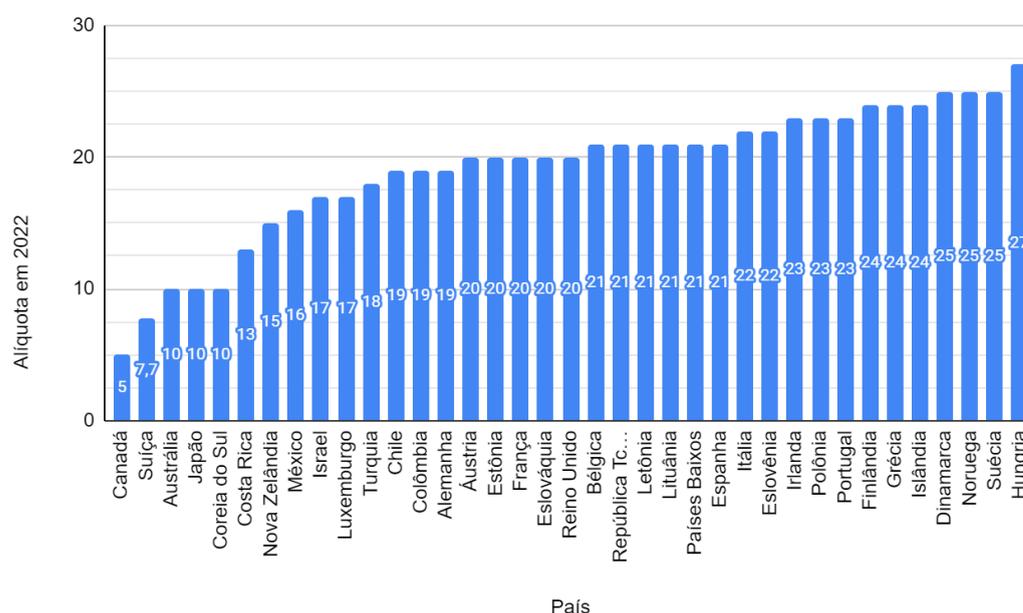
12% no mesmo horizonte de tempo. As conclusões são bastante semelhantes, com impactos positivos principalmente sobre os investimentos.

Os cálculos de Borges, porém, devem ser interpretados com cautela especial. Uma das premissas do autor é o fim dos gastos tributários. De fato, a aprovação da reforma dos tributos sobre o consumo deve ter, como consequência positiva, o fim de uma enorme variedade de regimes especiais e incentivos existentes hoje nos planos federal, estadual e municipal, o que tende a contribuir para a maior eficiência e equidade do sistema (Coelho, 2021; FMI, 2023). Atacar esses benefícios um por um seria inclusive mais difícil politicamente do que encerrá-los de forma agregada numa reforma ampla, como a PEC 45/2019. Nesse sentido, a proposta é colocada pelos estudiosos como uma grande oportunidade para avançar nessa frente. No entanto, é importante notar que alguns dos maiores gastos tributários permaneceram blindados no texto aprovado pelo Congresso Nacional. Embora tenha sido uma forma de garantir o apoio político necessário à aprovação, a decisão terá implicações econômicas, reduzindo os ganhos potenciais com a reforma. Entre os gastos tributários preservados estão o Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus (e outras áreas de livre comércio). Juntos, os dois respondem por R\$ 158,1 bilhões dos gastos tributários projetados no Orçamento de 2024, ou 30,18% do total. Outros setores contemplados por incentivos federais, como a agricultura e a agroindústria, também manterão acesso a benefícios sob o novo sistema. A título de exemplo, a reforma autoriza produtores rurais a não recolher o novo IVA caso suas receitas de vendas somem até R\$ 3,6 milhões ao ano.

De modo geral, a extensa lista de exceções aprovada pelos parlamentares também tende a deixar o novo sistema mais complexo e perpetuar certos desequilíbrios, reduzindo em alguma medida a potência dos ganhos estimados (basta lembrar que a profusão de regimes específicos aumenta o risco de resíduos tributários na cadeia produtiva). Algumas dessas exceções podem ser mais progressivas, como a carga menor sobre artigos da cesta básica, embora as evidências empíricas demonstrem que essa não é a maneira mais eficaz de se fazer política pública social (THOMAS, 2020). Outra parcela, no entanto, tende a ser altamente regressiva, como a alíquota intermediária equivalente a 70% da padrão para profissionais liberais de profissão regulamentada (como advogados, engenheiros e contadores, entre outros) que estão fora do Simples Nacional (ou seja, em sua maioria têm faturamento superior a R\$ 4,8 milhões ao ano). Coelho (2021) observa que os benefícios a profissionais liberais existentes na estrutura tributária atual fomentam a desigualdade horizontal — que, ao que tudo indica, se manterá em alguma magnitude no novo sistema.

A generosidade dos legisladores na inclusão de bens e serviços nas alíquotas reduzidas ou nos regimes específicos também deve ter impacto na alíquota padrão do novo IVA. Para o FMI (2023), a carga tributária atual sobre o consumo seria equivalente a uma cobrança total de 26,9%. Nas estimativas do Ministério da Fazenda (2023f), atualizadas após a aprovação do texto no Senado, a alíquota deve ficar entre 25,95% e 27,5% apenas para manter o nível atual de arrecadação com tributos sobre o consumo, o que colocaria o Brasil entre os maiores IVAs do mundo.

Figura 20 - Alíquota padrão do IVA em países da OCDE



Fonte: OCDE (2020). Elaboração própria.

Por outro lado, ainda que as exceções aprovadas elevem a alíquota padrão e resultem num sistema mais complexo do que seria o modelo ideal, o grau de complexidade ainda estaria bem longe da magnitude dos problemas impostos pelo sistema atual. Como se viu em Freire e Domingues (2020) e Ferreira et al. (2022), a uniformização de alíquotas e o fim da cumulatividade são fatores que, por si só, trarão impactos positivos na economia. Evidências observadas em outros países também vão na mesma direção. Portanto, ainda que a lista de exceções tenha ficado mais extensa do que seria o tecnicamente desejável e alguns gastos tributários permaneçam válidos sob o novo sistema, isso não é suficiente para anular todos os ganhos econômicos a serem obtidos com a reforma.

Para o FMI (2023), minimizar as exceções ajudaria a travar os ganhos de produtividade e simplificação em um patamar mais elevado. Nesse sentido, é positivo que a

PEC preveja um mecanismo de avaliação quinquenal do custo-benefício das exceções, com autorização legal para fixar, por lei, um regime de transição para a alíquota padrão. O instrumento foi uma sugestão de técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU), sob a justificativa de que reduções de alíquota e isenções de tributos sobre consumo "não são soluções efetivas como políticas públicas, seja sob o aspecto econômico, seja pela ótica social", uma vez que boa parte do benefício não é repassada ao contribuinte final (TCU, 2023, p. 5). No entanto, há ainda que se conferir qual será o *enforcement* dessa ferramenta, se ela surtirá efeitos concretos nos próximos anos ou se permanecerá na prateleira, assim como já ocorreu com comandos constitucionais concebidos no intuito de impor uma revisão de gastos tributários que nunca ocorreu.

As exceções não foram o único "custo político" da aprovação da reforma. A União também precisou concordar com um repasse anual generoso de recursos aos estados por meio do FNDR para superar a resistência histórica dos estados ao avanço da proposta. O montante anual alcançará R\$ 40 bilhões em 2033 e R\$ 60 bilhões a partir de 2043. Não se trata de mero seguro contra perdas de arrecadação, como visto em outros países, mas sim de um fundo abastecido com verbas para financiar investimentos locais. O FMI (2023) observa que esse instrumento é preferível no lugar de uma flexibilidade de tributação, mas pondera que os recursos devem financiar projetos pré-determinados e cuidadosamente planejados, em linha com as prioridades de desenvolvimento nacional, de forma a maximizar sua eficiência. Do ponto de vista fiscal, os montantes envolvidos acenderam o debate em torno da repercussão dos valores sobre a sustentabilidade das contas. Pires (2023c) analisa os valores em comparação com os ganhos econômicos esperados com a reforma até 2034. Embora as simulações tenham sido feitas antes das votações da proposta na Câmara e no Senado, um dos cenários ilustra como os aportes podem consumir parcela significativa do incremento na arrecadação federal. Segundo o autor, se o impacto econômico da reforma for próximo de 5% no período analisado, os ganhos seriam insuficientes para financiar o FNDR com aportes de R\$ 50 bilhões ao ano — isso num contexto em que a própria União conta com a melhora na arrecadação para ajudar a estabilizar e reduzir a dívida pública. Por um lado, é preciso lembrar que o acréscimo nos valores do fundo será gradual. Por outro, o montante ao fim da transição ficou em R\$ 60 bilhões, patamar maior do que na simulação, o que sugere que o custo do fundo pode ter ficado acima do que seria desejável, e bancá-lo sem onerar a União no futuro dependerá de ganhos econômicos maiores que 5%.

Após a aprovação do texto pelo Senado, a IFI (2023b) apontou que os valores já previstos na reforma para abastecer o fundo de compensação de benefícios fiscais (R\$ 160 bilhões entre 2025 e 2032) e o FNDR devem gerar riscos fiscais adicionais para a União, sobretudo no médio prazo. Os ganhos econômicos e de arrecadação decorrentes da mudança no sistema tributário serão, num primeiro momento, insuficientes para cobrir sozinhos os custos de financiamento desses fundos. No cenário-base, o crescimento econômico adicional para bancar os dois fundos oscilaria entre 0,4% e 1,8% ao ano no período. No entanto, nos primeiros anos da reforma, os ganhos devem ficar abaixo disso. Em um cenário pessimista, o intervalo se manteria nesses valores, mas com um número maior de anos em que a demanda seria por expansão de 1,8%.

Do ponto de vista federativo, a reforma tem o potencial de corrigir graves desequilíbrios provocados pelo que Gobetti, Orair e Monteiro (2023) classificam de "desigualdade extrema da distribuição de receitas". O problema é especialmente grave entre municípios. Hoje, como a cobrança dos tributos sobre consumo ocorre na origem, grandes empresas prestadoras de serviços podem "escolher" onde instalar sua sede, o que lhes dá inclusive poder de barganha para negociar incentivos fiscais ou uma alíquota favorecida do ISS. Para as prefeituras, o resultado é a concentração de grandes volumes de receitas, independentemente do tamanho de sua população. Segundo os autores, um seletivo grupo de 61 municípios mais ricos em ISS (acima de R\$ 1.000 per capita) concentram 43% de toda a receita do imposto, embora tenham apenas 12% da população e não mais do que 27% do PIB de serviços. Os critérios atuais de distribuição da cota-parte dos municípios no ICMS também tendem a favorecer a desigualdade nas receitas entre prefeituras.

Enquanto a diferença entre a menor e a maior receita per capita entre os estados e o Distrito Federal oscila em torno de quatro vezes, na esfera municipal supera trinta vezes. Se nos ativermos ao ISS e à cota-parte do ICMS, a diferença de receita per capita entre o município mais rico e o mais pobre chega a duzentas vezes. (GOBETTI; ORAIR; MONTEIRO, 2023, p. 4)

A aplicação do princípio do destino a partir da reforma deve favorecer as regiões menos desenvolvidas, que concentram parcela maior da população, do consumo e, conseqüentemente, da demanda por serviços públicos. Segundo os autores, o duplo efeito distributivo provocado pela mudança no ISS e na cota-parte do ICMS tem potencial para reduzir a diferença entre a maior e a menor receita de duzentas vezes para quinze vezes. A

reforma também pode diminuir o grau de desigualdade geral em 22%, considerando todas as receitas das prefeituras. Esse resultado é estimado pela queda no índice de Gini.

Os autores ainda apontam que os ganhos distributivos da reforma tendem a ser ainda maiores à medida que sua aprovação gere impactos positivos sobre o PIB brasileiro. Na ausência de crescimento econômico adicional, apenas 10 unidades da federação e 16,2% dos municípios acumulariam uma receita menor do que no cenário sem a realização da reforma. Isso significa que outras 17 unidades da federação e 83,8% dos municípios terão ganhos de arrecadação. A partir da premissa de crescimento de 4% no PIB, conforme estimado por Freire e Domingues (2020), 21 unidades da federação e 88,4% dos municípios seriam beneficiados. Quando incorporados os ganhos de produtividade, nenhum estado registra queda na arrecadação, enquanto a proporção de prefeituras com ganhos varia entre 97,8% e 98,3%, a depender da hipótese de crescimento do PIB (12% ou 20%). Essencialmente, a conclusão mais relevante é que uma parcela muito pequena de municípios tende a perder com a reforma tributária, e isso acontece muito mais em decorrência das distorções indevidas do sistema atual do que por demérito da proposta em tramitação.

Em síntese, a aprovação da reforma tributária deve gerar impacto positivo sobre a economia brasileira e impulsionar a produtividade a partir da implementação de um novo sistema calcado em premissas de neutralidade, não cumulatividade e base ampla, que corrigem boa parte das distorções existentes no modelo atual de tributação sobre o consumo no Brasil. Tais efeitos serão mais evidentes no longo prazo, não só porque a regulamentação da PEC depende da aprovação de leis complementares, mas também porque a reforma prevê um longo período de transição até a migração total para o novo sistema.

Os ganhos econômicos poderiam ser ainda maiores caso os legisladores tivessem optado por uma versão mais enxuta da lista de exceções alcançadas por regimes específicos ou alíquotas reduzidas. Algumas até contribuem para minimizar o viés regressivo de um IVA, como a isenção para artigos da cesta básica, mas o desenho escolhido não é o mais apropriado — uma transferência de renda para famílias de baixa renda seria mais focalizada. Outras são menos justificáveis, como desconto na alíquota de profissionais liberais e tratamentos diferenciados para bares, restaurantes, turismo e outros.

Por outro lado, as concessões a setores e atividades, ainda que excessivas, não parecem ser suficientes para anular por completo o impacto positivo da proposta. Sem dúvida, eventual redução da lista de exceções poderia viabilizar um crescimento ainda maior no futuro. Mas os estudos mostram que, diante das distorções significativas provocadas pelo

sistema atual, medidas de uniformização e redução da cumulatividade dos tributos geram, por si só, impulsos significativos ao crescimento do PIB, com efeitos igualmente benéficos sobre o consumo e o bem-estar.

Há, porém, uma incógnita relevante relacionada aos custos da reforma tributária, especialmente no curto e médio prazo. O descasamento entre o início dos aportes nos fundos de compensação a estados (2025) e a absorção dos ganhos econômicos mais significativos da reforma (a partir de 2030) tende a atuar como fator de pressão sobre a trajetória fiscal do país, demandando um esforço adicional do governo em caso de manutenção das metas traçadas para os próximos anos.

4.4 Endividamento das famílias como preditor de baixo crescimento

Estudos recentes apontam que o aumento no nível de endividamento das famílias é um importante preditor de menor crescimento do PIB nos anos seguintes. A alta na alavancagem das famílias também eleva a probabilidade de eclosão de uma crise bancária. Embora a expansão do crédito sirva para elevar o consumo no curto prazo, com efeito positivo sobre a atividade econômica, o endividamento excessivo, acima do que seria considerado o ponto ótimo sob a perspectiva da sociedade como um todo, acaba tendo efeito negativo sobre o crescimento no médio prazo.

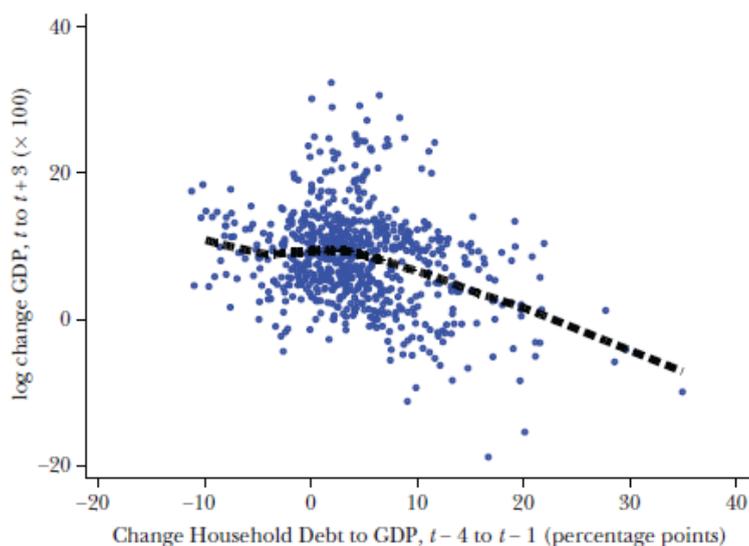
Uma das referências mais relevantes nessa frente é a pesquisa de Mian, Sufi e Verner (2017). Os autores analisaram os dados de 30 países de economia avançada, cobrindo um período superior a 40 anos (de 1960 a 2012). Com um modelo de vetores autorregressivos (VAR), eles constatam que o aumento repentino na razão entre dívida das famílias e PIB precede um período de três a quatro anos de contínua elevação desse endividamento, com efeitos positivos sobre consumo, importação de bens e desempenho agregado da economia. O impulso, no entanto, é temporário: entre o terceiro e o sétimo ano a partir do choque inicial, o crescimento econômico passa por uma significativa desaceleração. O experimento indica que uma expansão de 6,2 pontos percentuais na razão dívida das famílias/PIB nos três anos anteriores (equivalente a um desvio padrão estimado a partir dos dados) está associada a uma redução de 2,1 pontos percentuais do PIB nos três anos seguintes. A conclusão ainda é verdadeira quando se retira da base de dados o período pós-2006, para afastar a influência do boom de crédito que levou à crise financeira de 2008 e à Grande Recessão, o que dá uma dimensão da robustez do achado. Nesse cenário, a magnitude do efeito sobre o PIB é cerca de

30% menor, mas os resultados continuam sendo estatisticamente significantes. O maior endividamento também está associado a uma elevação no desemprego nos anos seguintes.

Os autores notam ainda que o endividamento das empresas não exerce o mesmo poder de predição do crescimento econômico quanto a razão dívida das famílias/PIB. Outra constatação importante é que, embora o aumento do endividamento das famílias leve a uma desaceleração da atividade, o inverso não é verdadeiro, isto é, o declínio do endividamento não gera impulso para o PIB.

A figura 20 traz uma representação gráfica que sintetiza as conclusões do estudo. Cada ponto representa um país em determinado ano, de acordo com a expansão da razão dívida das famílias/PIB nos três anos anteriores (eixo horizontal) e o crescimento do PIB nos três anos seguintes (eixo vertical). O que se vê é que a alta no endividamento das famílias atua como preditor de menor crescimento econômico.

Figura 21 - Crescimento do PIB em relação à trajetória do endividamento das famílias



Fonte: Mian e Sufi (2018), a partir de dados de Mian, Sufi e Verner (2017).

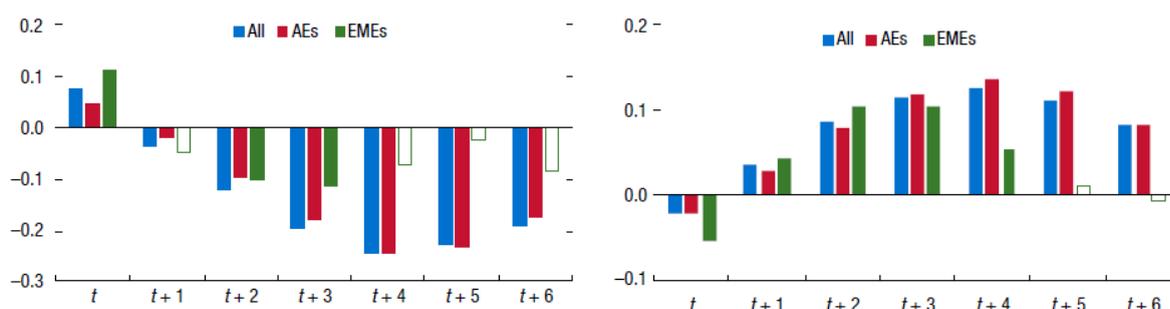
O FMI (2017) obteve conclusão semelhante a partir de um estudo mais amplo, posteriormente detalhado por Alter, Feng e Valckx (2018). Os autores examinaram dados de 80 países (dos quais 39 eram economias avançadas e 41 eram emergentes) em um intervalo de 65 anos (de 1950 a 2016). Eles observaram que um aumento de 5,89 pontos percentuais na razão dívida das famílias/PIB em um período de três anos (desvio padrão encontrado a partir da amostra de dados) está associado a um crescimento do PIB 1,2 ponto percentual menor nos três anos seguintes, bem como a um desemprego maior. O resultado mostra que os achados de

Mian, Sufi e Verner (2017) podem ser generalizados para um conjunto maior de países, inclusive no sentido de que o endividamento das famílias é um preditor importante de baixo crescimento, enquanto o endividamento das empresas não exerce o mesmo papel.

Os dados do FMI (2017) indicam ainda que os efeitos negativos sobre o PIB estão diretamente ligados ao ponto de partida do endividamento das famílias, o que sugere que um choque em economias nas quais os consumidores já estão bastante alavancados tende a ter efeitos mais deletérios. Numericamente, nas economias em que a razão dívida das famílias/PIB está abaixo de 10%, a relação entre maior endividamento e o crescimento do PIB é positiva. O sinal se inverte e fica negativo quando o endividamento das famílias ultrapassa os 30% do PIB, variando a partir daí apenas em magnitude do impacto. Em síntese, os efeitos adversos sobre a atividade econômica são mais intensos quando o país já parte de um nível maior de endividamento das famílias.

Por terem uma abrangência maior, os estudos conduzidos por FMI (2017) e Alter, Feng e Valckx (2018) também permitem fazer uma análise comparativa dos resultados entre economias avançadas e emergentes. Segundo os autores, a relação entre o crescimento da dívida das famílias e a expansão futura da economia é negativa e estatisticamente significativa para economias avançadas. Nas economias emergentes, o efeito negativo ainda está presente, mas sua significância estatística é menor. Dois fatores podem explicar esse contraste: a disponibilidade limitada de dados para esses países e o fato de que as famílias têm uma participação menor no mercado de crédito em economias emergentes. A existência de restrições de acesso faz com que o processo de desalavancagem das famílias gere um custo menor sob o ponto de vista macroeconômico. No desemprego, o efeito negativo do aumento no endividamento das famílias se mostra bastante semelhante, tanto em países avançados quanto em economias emergentes.

Figuras 22 e 23 - Impactos macroeconômicos da alta na relação dívida das famílias/PIB



Efeitos sobre variação do PIB (esquerda) e desemprego (direita). All: todos; AEs: economias avançadas; EMEs: economias emergentes. Barras preenchidas indicam resultados estatisticamente significantes. Fonte: FMI (2017).

A literatura ainda não esgotou as discussões sobre o que faz disparar o gatilho do endividamento excessivo das famílias. Os autores indicam que a explicação pode estar mais ligada à oferta de crédito do que à demanda. A existência de um ambiente de juros e spreads baixos tende a ser um fator importante para o aumento da oferta de crédito e, conseqüentemente, maior tomada de financiamentos. Medidas de desregulamentação e liberalização financeira também precedem o ciclo de alta no endividamento. Uma visão otimista dos credores sobre a economia parece exercer um papel igualmente relevante, sobretudo ao potencializar o fluxo de recursos para tomadores com perfil de maior risco. A reversão desse sentimento tende a ser crítica para deflagrar a onda negativa sobre a economia (MIAN; SUFI; VERNER, 2017). Ainda sobre o otimismo, os autores também constataam que instituições como FMI e OCDE superestimam de forma sistemática as projeções de crescimento do PIB ao final de um boom de endividamento, numa evidência de que os atores não conseguem antever com precisão os impactos adversos do ciclo sobre a economia real.

Em FMI (2017), há um mapeamento importante sobre os canais de transmissão dos efeitos negativos do maior endividamento das famílias para as demais variáveis da economia. É possível visualizar o problema sob duas óticas: balanço patrimonial e fluxo de caixa.

Sob a ótica do balanço patrimonial, as famílias possuem ativos reais (propriedades), ativos financeiros (investimentos) ou outros (capital humano) e passivos (principalmente dívidas). Um nível de endividamento elevado pode levar à inadimplência ou à falência (situação em que os passivos são maiores que os ativos). Isso piora a posição de capital dos bancos, que reduzem a oferta de crédito. A maior restrição nas condições financeiras provoca uma espiral de redução de preços em ativos reais (como casas), o que piora o balanço patrimonial das famílias. Efeitos de segunda ordem podem envolver novos declínios nos preços dos ativos (hipótese da deflação da dívida de Irving Fisher), com deterioração adicional do balanço patrimonial das famílias e novas ocorrências de calote e inadimplência.

Sob a ótica de fluxo de caixa, as famílias contam com renda do trabalho e do capital e realizam despesas com consumo, serviço da dívida e outras destinações. Um nível elevado de endividamento pode resultar em um comprometimento excessivo da renda, o que leva as famílias a reduzir seu consumo para tentar se desalavancar, com impactos sobre a demanda agregada e a economia real. O efeito colateral é um declínio nos investimentos das empresas e no nível de emprego, dada a demanda mais fraca. Efeitos de segunda ordem podem envolver

queda na renda das famílias (por causa da elevação do desemprego), fazendo com que um número ainda maior de consumidores reduza sua demanda para se ajustar à nova realidade.

Os estudos até aqui apontam na mesma direção de que a magnitude dos efeitos negativos de uma elevação da razão dívida das famílias/PIB depende de características de cada país (MIAN; SUFI; VERNER, 2017; MIAN; SUFI, 2018; FMI, 2017). Em uma situação de menor crescimento do PIB, a redução na demanda agregada poderia levar os bancos centrais a cortar a taxa de juros para estimular o consumo das famílias menos endividadas ou o investimento de empresas. O menor consumo dos endividados poderia contribuir para diminuir importações, ou a depreciação da moeda decorrente da redução dos juros tenderia a elevar as exportações — em ambos os casos, a melhora do saldo comercial funcionaria como um amortecedor das turbulências. No entanto, os resultados empíricos mostram que há uma série de fatores a impedir tais ajustes. Um deles é se a taxa nominal de juros já está em zero ou muito próxima disso (*zero lower bound*), o que limita o poder de ação da política monetária para estimular a economia. Um segundo aspecto é que países com regime de taxa de câmbio fixa ou rígida experimentam um impacto negativo mais intenso do que países com regime de câmbio flutuante. A rigidez de salários também parece potencializar os efeitos adversos do maior endividamento das famílias sobre o crescimento do PIB, limitando a capacidade de ajuste.

O FMI (2017) observa que os atributos e as institucionalidades dos países têm papel fundamental para mitigar os riscos associados à elevação da dívida das famílias. Mesmo em economias com um patamar elevado de endividamento, o trade-off entre crescimento e estabilidade pode ser atenuado por uma combinação de políticas e atos regulatórios, como uma supervisão financeira sólida, taxa de câmbio flutuante e menor dependência de financiamento externo.

Os autores também pontuam que uma menor desigualdade de renda também contribui para minimizar os impactos negativos da elevação do endividamento das famílias sobre a atividade econômica. Isso se deve a uma série de motivos. Em primeiro lugar, os dados analisados por FMI (2017), Mian e Sufi (2018) e Alter, Feng e Valckx (2018) mostram que as famílias de baixa renda são mais vulneráveis a flutuações do ciclo econômico e se beneficiam menos de efeitos positivos sobre o balanço patrimonial (uma vez que detêm poucos ativos, no geral). Além disso, apesar da menor inclusão financeira desse grupo, os que conseguem tomar crédito representam um risco mais elevado para bancos e instituições financeiras. "Em outras palavras, o endividamento elevado dos mutuários de baixa renda provavelmente agravaria os

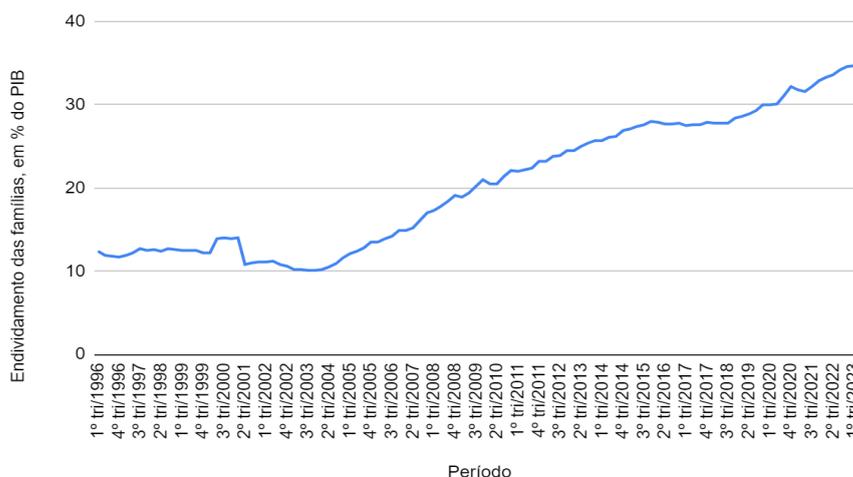
impactos negativos" (ALTER; FENG; VALCKX, 2018, p. 12). Ao mesmo tempo, Mian e Sufi (2018) avaliam que a desigualdade de renda pode ter um papel determinante para a ocorrência de "excessos financeiros". Segundo os autores, uma elevação na desigualdade opera como uma expansão da oferta de crédito, uma vez que as famílias de maior renda, em geral, têm menor propensão marginal a consumir e maior propensão marginal a poupar. A hipótese é que o "excesso de poupança" cria condições favoráveis a uma expansão do setor financeiro, com redução nas taxas de juros e maior oferta de fundos para as demais famílias — sobre as quais o fardo do endividamento tende a crescer. A relação entre esses diferentes elementos, porém, ainda é um campo pouco explorado pela literatura até aqui.

4.5 O programa Desenrola Brasil, suas motivações e limitações

A economia brasileira atravessa um período de alta no endividamento das famílias, iniciado ainda em 2003 com a adoção de uma série de medidas que estimularam, de forma paulatina e consistente, o desenvolvimento do mercado de crédito no país (um exemplo é a expansão do crédito consignado para trabalhadores da iniciativa privada). Após um período de acomodação entre 2015 e 2016, durante a crise econômica, a trajetória de maior alavancagem voltou a prevalecer, exacerbada pelos efeitos da pandemia de Covid-19 e pelos estímulos adotados em 2022, no período eleitoral, como já mencionado no capítulo 2. Houve ainda ampliação significativa no crédito ofertado por novos atores, como as fintechs. Dados da Serasa Experian (2022) mostram que o volume de crédito concedido por esse setor saiu de R\$ 4,8 bilhões em 2016 para R\$ 55 bilhões em 2021, uma alta acumulada de 1.045,1% no período (ou um avanço de 62,8% ao ano). O ritmo é 7,8 vezes mais rápido do que o observado no mercado de crédito em geral no mesmo intervalo.

O Banco Central (2023a) registrou um pico no endividamento das famílias em julho de 2022, enquanto o comprometimento da renda das famílias com os serviços de suas dívidas alcançou sua marca histórica em junho de 2023. Dados do BIS (2023), por sua vez, ilustram o comportamento do endividamento das famílias brasileiras em relação ao PIB. No segundo trimestre de 2023, a relação atingiu 34,3%, um leve recuo em relação aos 34,7% registrados no primeiro trimestre do ano — marca histórica na série, que conta com dados disponíveis desde 1996. Por outro lado, o indicador do Brasil se mantém abaixo da média para economias emergentes (47,4% do PIB) e bem atrás dos países avançados (72,7% do PIB).

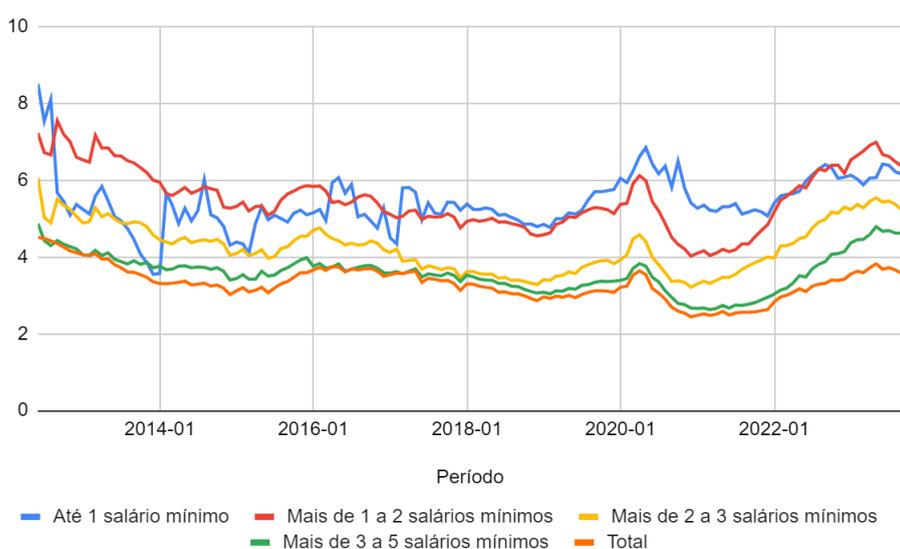
Figura 24 - Endividamento das famílias em % do PIB (Brasil)



Fonte: BIS (2023). Elaboração própria.

Na esteira do maior endividamento das famílias, o índice de inadimplência de dívidas bancárias também subiu. Em maio de 2023, a inadimplência para o total de pessoas físicas alcançou a marca de 3,82%, acima do observado no auge dos efeitos adversos da pandemia, em abril de 2020 (3,64%). Embora a participação das famílias de baixa renda no mercado de crédito brasileiro seja minoritária em relação ao total da carteira, é importante notar que os índices de inadimplência são tão maiores quanto menor a renda medida em salários mínimos. A figura 24 exibe dados gerais de inadimplência por faixa de renda.

Figura 25 - Inadimplência pessoa física, em %



Fonte: Banco Central (2023d)

Algumas modalidades de crédito de maior risco, porém, apresentam índices ainda mais elevados. No cartão de crédito, a inadimplência da pessoa física em setembro de 2023 era de 8,58% para todas as faixas de renda, alcançando 14,27% entre consumidores com ganhos entre 1 e 2 salários mínimos. Quando se analisa todos os tipos de dívida, incluindo as não bancárias, o número de famílias inadimplentes era de 71,95 milhões em outubro de 2023, uma alta de 4,2% em relação a igual mês de 2022 e o equivalente a 43,94% da população, de acordo com dados da Serasa (2023).

À luz da discussão na seção anterior, sabe-se que a elevação do endividamento das famílias em relação ao PIB é um elemento preditor de crescimento econômico baixo no período subsequente. Ainda que economias emergentes tenham algum espaço para tirar proveito do impulso positivo inicial sobre o PIB, mediante um risco relativamente baixo no médio prazo, esse espaço pode ser limitado (FMI, 2017). Além disso, mesmo nesses países, uma rápida expansão do crédito pode elevar a proporção de famílias excessivamente alavancadas, mais vulneráveis a choques.

O FMI (2023c) observa que o comprometimento da renda das famílias no Brasil subiu muito acima do observado em momentos anteriores do ciclo de crédito, sobretudo em modalidades mais arriscadas, como cartão de crédito e empréstimos sem garantia. É nesse sentido que o Plano Haddad inclui uma iniciativa de reestruturação da dívida existente das famílias junto a diferentes credores, incluindo não só bancos, mas também prestadores de serviços públicos, como concessionárias de energia elétrica. O intuito é proporcionar um alívio de curto prazo às famílias endividadas, sobretudo aquelas de menor renda, e reduzir a inadimplência. O governo espera obter, como resultado, uma ampliação na renda disponível, reduzindo os riscos de desaceleração do crescimento nos próximos anos e criando espaço até mesmo para um estímulo adicional ao consumo privado. Percebe-se que o foco central do programa é justamente o grupo mais vulnerável, formado por aqueles que têm renda de até dois salários mínimos (R\$ 2.640 mensais) ou estão inscritos no Cadastro Único de programas sociais. Esse grupo poderá renegociar dívidas bancárias e não bancárias de até R\$ 5.000 por devedor, com descontos e possibilidade de refinanciamento, mediante juros de até 1,99% ao mês e garantia da União em caso de inadimplência. A transação deve ser feita por meio de uma plataforma digital, cujo acesso é feito por meio da conta no gov.br (portal de serviços do governo federal). As famílias com dívidas de até R\$ 20 mil também podem renegociar débitos diretamente com os bancos, mas, a princípio, sem ter o governo como fiador da operação.

A oferta de um fundo com recursos públicos para honrar a dívida em caso de inadimplência busca replicar a experiência bem-sucedida de linhas como o Pronampe, lançada durante a pandemia com foco em micro e pequenas empresas. Esse público enfrenta, no geral, maior dificuldade na obtenção de crédito e arca com maiores taxas de juros diante do risco associado à operação. A existência de um fundo garantidor contribuiu para desobstruir esse canal sem onerar as companhias com taxas de juros e spreads elevados.

Naturalmente, refinanciar dívidas de famílias que já se encontram em situação de inadimplência pode representar um risco não desprezível para o sistema bancário, e, sem garantias reais, a taxa de mercado para essas operações tornaria a repactuação inviável. Por isso, recorrer ao uso de um fundo garantidor parece ser uma saída razoável. No entanto, o desempenho inicial do programa Desenrola Brasil evidencia que as barreiras vão além do custo do crédito para as famílias de baixa renda. Após estimativas iniciais de negociação de até R\$ 100 bilhões, o governo chegou a falar em até R\$ 161,3 bilhões em dívidas aptas à renegociação, concentradas nas mãos de 32,5 milhões de pessoas, considerando as duas faixas de público. Porém, o balanço do programa divulgado em 6 de dezembro de 2023 — quase dois meses após a disponibilização da plataforma para as famílias devedoras — mostra frustração considerável dessas expectativas. As chamadas fase 1 e 2 do programa renegociaram apenas R\$ 29 bilhões devidos por 10,7 milhões de brasileiros. Na fase 2, que compreende o lançamento da plataforma do programa e o refinanciamento com garantia da União, somente R\$ 5 bilhões em dívidas foram repactuadas, com R\$ 4,46 bilhões em descontos e 1 milhão de pessoas atendidas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023g). Não à toa, o governo decidiu prorrogar por mais três meses a duração do programa, que se encerraria em 31 de dezembro de 2023 (GERCINA, 2023).

Embora a negociação digital das dívidas possa ser um facilitador em muitos dos casos, esse fator parece ser também um dos gargalos a ser enfrentado pelo governo. O Brasil avançou a passos largos na digitalização de serviços públicos e da população nos últimos anos, sobretudo diante das necessidades impostas pela pandemia de Covid-19. Contudo, uma parcela relevante dos idosos e das pessoas de baixa renda ainda estão excluídas deste processo. Adicionalmente, a negociação na plataforma do Desenrola Brasil exige do usuário ter nível de segurança ouro ou prata em sua conta no portal gov.br, os dois mais elevados em termos de verificação (o primeiro usa biometria facial da Justiça Eleitoral ou certificado digital, enquanto o segundo se vale de dados bancários ou biometria facial da carteira de motorista). Isso exclui 40% do público-alvo do programa, que estão na categoria bronze, com

dados validados pela Receita Federal e pelo INSS, mas não pelas instituições financeiras (MONTEIRO, 2023). Medidas para tentar mitigar essa barreira seriam bem-vindas.

Outra hipótese para a frustração dos resultados até aqui é a possibilidade de os brasileiros estarem aguardando um ingresso de renda extra para fecharem seus acordos. Um dos maiores volumes diários de negócios na plataforma ocorreu no dia 30 de novembro, coincidindo com a data de depósito da primeira parcela do 13º salário dos trabalhadores com carteira assinada (GERCINA, 2023). Caso a hipótese esteja correta, significa que pode haver um novo pico em 20 de dezembro, com o pagamento da segunda parcela do 13º salário. Por outro lado, quando se analisa o quadro geral, apenas 21% dos valores contratados por meio da plataforma foram pagos à vista, em um sinal de que muitas famílias não contam com recursos disponíveis em montante suficiente para quitar o passivo total (mesmo após descontos) ou têm preferência pelo pagamento parcelado da dívida.

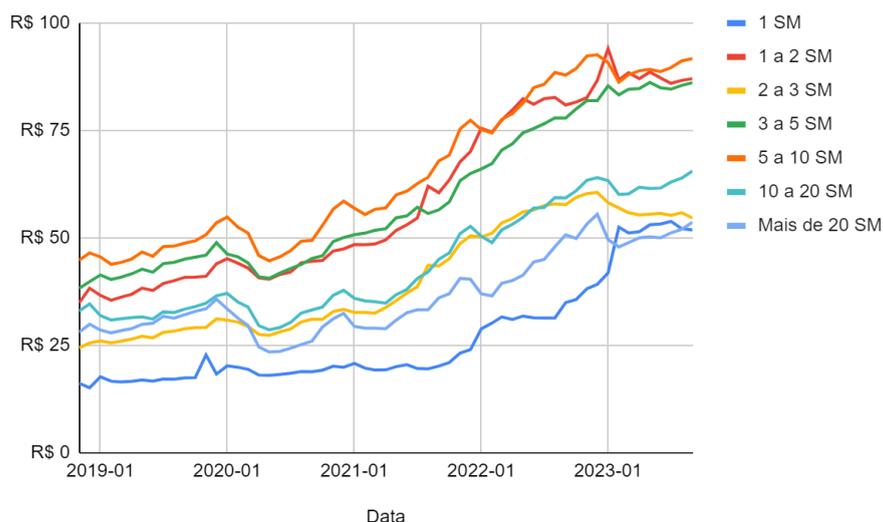
Os desdobramentos futuros do programa devem ser acompanhados de perto pelos economistas. Caso o governo seja bem-sucedido em destravar as negociações das famílias, a iniciativa tem potencial para gerar um efeito positivo sobre a demanda agregada e também sobre o balanço das firmas, diante de uma esperada redução da inadimplência e elevação do consumo. Por outro lado, caso os entraves permaneçam, um primeiro sinal de alerta vem da própria dificuldade do governo em alcançar as famílias endividadas de baixa renda por meio de políticas de reestruturação de dívidas — que poderiam mitigar os riscos macroeconômicos de um choque no mercado de crédito. Um segundo ponto de atenção vem do risco gerado pela persistência do quadro de endividamento das famílias. Dadas as evidências apontadas pela literatura econômica, é razoável supor que o Brasil estaria mais vulnerável a uma desaceleração do crescimento do PIB no médio prazo em caso de frustração do Desenrola, um risco ainda não incorporado às projeções futuras.

Cabe observar também que o desenho do programa é concebido para mitigar as consequências do superendividamento, mas não ataca as raízes do problema, nem contempla medidas estruturais capazes de evitar a repetição desse cenário no futuro. Alguns fatores sugerem que o maior endividamento das famílias no período recente pode ter relação com a excessiva concessão de crédito para indivíduos com maior perfil de risco e menor capacidade de pagamento. No último ano do governo de Jair Bolsonaro, a criação do consignado do Auxílio Brasil e o lançamento de uma linha de microcrédito para consumidores negativados contribuíram para o endividamento das famílias de baixa renda. As duas modalidades foram suspensas poucos meses depois, colocando este como um fator transitório, apesar das

consequências remanescentes. Há ainda um fator mais perene: a expansão das fintechs, empresas que combinam tecnologia e inovação com soluções financeiras para conseguir penetrar em públicos consumidores em geral excluídos do mercado de bancos tradicionais — possivelmente pelo próprio perfil de risco. Muitas delas focam sua atuação em pequenos negócios ou clientes com mais dificuldades para comprovar renda, o que sugere maior risco de inadimplência. Dados da Serasa Experian (2022) mostram que o volume de crédito concedido pelas fintechs saiu de R\$ 4,8 bilhões em 2016 para R\$ 55 bilhões em 2021, uma alta acumulada de 1.045,1% no período, ou o equivalente a um crescimento de 62,8% ao ano. O ritmo é 7,8 vezes mais rápido do que o observado no mercado de crédito em geral no mesmo intervalo.

Outros dados gerais do mercado de crédito mostram que, no mês de setembro de 2023, a modalidade cartão de crédito pessoa física alcançou uma carteira de R\$ 506,4 bilhões, dos quais R\$ 193,6 bilhões estavam nas mãos de consumidores que ganham até três salários mínimos (BANCO CENTRAL, 2023d). Uma lupa na faixa até um salário mínimo mostra que esses indivíduos são responsáveis por R\$ 51,9 bilhões em dívidas de cartão de crédito. Na média entre janeiro e setembro, o avanço nominal da carteira nessa faixa de renda foi de 63,18% em relação aos primeiros nove meses de 2022, contra uma variação de 2% a 18,61% nos demais grupos. A inadimplência também é maior entre os consumidores de menor renda.

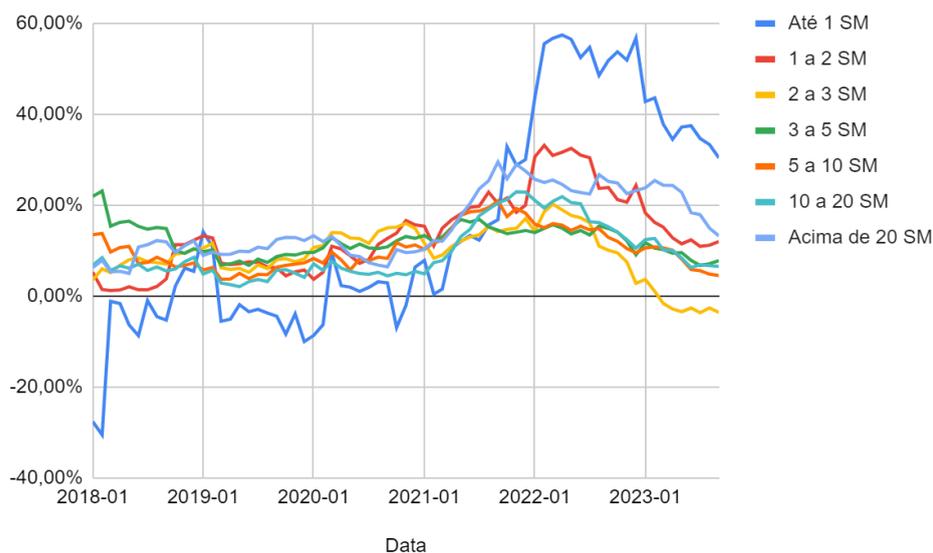
Figura 26 - Carteira pessoa física (cartão de crédito) por faixa de renda



Fonte: Banco Central (2023d)

A diferença de ritmo de avanço do endividamento das famílias de menor renda, até um salário mínimo, fica evidente ao se observar a curva azul da figura 25, que cresce de forma mais pronunciada no início de 2022 e de 2023. Vale ressaltar que, embora seja mais acentuada na modalidade cartão de crédito, a expansão da dívida de famílias de baixa renda é uma tendência geral. De setembro de 2021 a setembro de 2023, o crédito para pessoas que ganham até um salário mínimo saiu de R\$ 107,8 bilhões para R\$ 213,6 bilhões em valores nominais. Os dados não permitem concluir se o aumento se dá por novas concessões ou porque mais famílias estão enquadradas nessa faixa de renda (por perda de fonte de rendimento, por exemplo), mas a conclusão é a mesma: um volume maior de crédito está nas mãos de pessoas com capacidade de pagamento reduzida.

Figura 27 - Expansão nominal da carteira de crédito total (pessoa física) por faixa de renda



Os dados comparam mês contra igual mês do ano anterior. Fonte: Banco Central (2023d).

Os dados indicam que, ao centrar esforços para renegociar as dívidas do público de baixa renda, o governo parece acertar no diagnóstico de onde está o maior problema, mas falha em atacar as causas desse endividamento. Além disso, a disposição do governo em facilitar a repactuação de dívidas independentemente da causa do endividamento e do comportamento de risco prévio adotado pelas instituições financeiras e pelas pessoas inadimplentes cria um risco moral não desprezível, que pode encorajar tanto emprestadores quanto tomadores de crédito a repetirem a postura negligente, na expectativa de que o governo promova outro socorro no futuro. Um círculo vicioso semelhante já foi visto no passado com os chamados Refis, programas de refinanciamento de débitos tributários que

erodiram a arrecadação corrente do governo, uma vez que os contribuintes deixavam de cumprir com suas obrigações na expectativa de lançamento de um novo Refis, com descontos generosos sobre os débitos tributários.

Ainda sobre a questão do risco moral, a lei que instituiu o programa Desenrola Brasil prevê que as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central ou que ofereçam crédito deverão adotar medidas de educação financeira direcionadas aos consumidores para evitar inadimplência e superendividamento. A lei diz ainda que o Conselho Monetário Nacional (CMN) terá 90 dias contados a partir da sanção da Lei n.º 14.690, de 3 de outubro de 2023 (BRASIL, 2023b) para propor regulamentação com o objetivo de estimular a competição entre emissores de cartão de crédito, incentivar a adoção de práticas de crédito responsável e reduzir as taxas de juros cobradas em financiamento do saldo devedor da fatura. Outro dispositivo fala em fixação de limites para o juro do rotativo do cartão de crédito, negociados entre as empresas. Se não houver a "autorregulação" no mesmo prazo de 90 dias, a lei diz que o total cobrado em juros e encargos não poderá exceder o valor original da dívida. Até o momento de conclusão deste trabalho, não houve convergência em relação a este ponto. Em setembro de 2023, os juros do cartão de crédito estavam em 441,1% ao ano no rotativo e 193,8% no parcelado.

Para além do crédito às famílias, o governo obteve aval do Congresso Nacional ao novo Marco das Garantias, que flexibiliza o uso de imóveis como garantia em empréstimos e simplifica o processo de execução de garantias em caso de inadimplência (BRASIL, 2021). A iniciativa foi aprovada e convertida na Lei n.º 14.711/2023, e a expectativa é que sua implementação melhore a qualidade das garantias nas operações de crédito, abrindo caminho para a redução das taxas de juros, tanto para empresas quanto para pessoas físicas. Um dos dispositivos da lei permite que um mesmo imóvel seja dado como garantia em mais de uma operação — por exemplo, se o valor de um imóvel é R\$ 100 mil, mas o saldo devedor do empréstimo é de R\$ 20 mil, a diferença poderá ser usada como garantia em outra operação. A lei também cria a figura do agente de garantia, designado pelo credor para atuar em seu benefício, ficando responsável por efetuar registro de gravame do bem e executar garantias, extrajudicial e judicialmente. Os efeitos desta recente lei sobre o mercado de crédito ainda são incertos e merecem ser analisados futuramente.

5 CONCLUSÃO

A mudança de governo após as eleições de 2022 inaugurou uma nova fase da política econômica, com repercussão direta na condução da política fiscal e na escolha de prioridades do Poder Executivo. O Plano Haddad analisado neste trabalho compreende o conjunto de medidas concebidas pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e sua equipe para endereçar problemas fiscais e econômicos sob essa nova realidade.

As iniciativas foram divididas em agenda emergencial, agenda fiscal (medidas de arrecadação e nova regra fiscal) e agenda de crescimento (reforma tributária sobre o consumo e redução do endividamento das famílias). Além de documentar e explicar os diferentes elementos do plano, buscou-se apontar, a partir de evidências encontradas na literatura econômica, vantagens e desvantagens das políticas adotadas, seus efeitos esperados e eventuais desafios decorrentes das escolhas realizadas.

A estratégia do novo governo começou ainda na transição, com a agenda emergencial, que permitiu a recomposição e o aumento de despesas que vinham sendo comprimidas pelo teto de gastos da EC 95. O êxito da agenda emergencial no Congresso Nacional, que autorizou uma expansão fiscal de até R\$ 169 bilhões em 2023 (primeiro ano de mandato do governo Lula), foi positiva para a elevação de investimentos públicos e a ampliação de políticas sociais, mas tornou ainda mais desafiadora a tarefa de reconduzir as contas públicas para uma situação de equilíbrio. A previsão de um déficit de até R\$ 231,55 bilhões no Orçamento de 2023 deflagrou uma corrida pela implementação de medidas para atenuar o rombo via aumento da arrecadação do governo federal — frente que se revelou como principal foco de atuação de Haddad e sua equipe no primeiro ano de gestão.

Na agenda fiscal, a apresentação do Novo Arcabouço Fiscal (NAF) e das metas fiscais para o horizonte de 2024 a 2026 reforçou a ênfase em um ajuste pela arrecadação, ao mesmo tempo em que expôs incongruências no desenho. De um lado, a regra garante uma expansão real (acima da inflação) das despesas entre 0,6% e 2,5% ao ano (o percentual exato é calculado a partir da variação real das receitas). De outro, a meta de déficit primário zero obrigou o governo a lançar mão de R\$ 168,5 bilhões em receitas extras ainda incertas para, ao menos no papel, alcançar o alvo traçado para 2024.

Em uma situação de sobreposição indesejável de regras, a mais restrita tende a se impor. Mesmo que a dinâmica da arrecadação no ano anterior autorize uma expansão maior de gastos, a frustração de receitas durante o exercício de 2024 pode obrigar o Executivo a

contingenciar recursos. Tal ambiguidade enfraquece a credibilidade das metas e os próprios mecanismos do NAF. A tentativa de interpretar a nova regra para limitar o tamanho do contingenciamento e garantir a expansão mínima das despesas em 0,6% acima da inflação pode agravar o problema, dado que um bloqueio menor nos gastos afasta o governo ainda mais da meta que ele próprio promete perseguir. Por outro lado, se o governo for bem-sucedido em alavancar novas receitas, isso reduz a necessidade de conter gastos num primeiro momento, mas o desenho da regra imediatamente contrata uma expansão de despesas no período subsequente, dificultando o controle da dívida pública.

Os efeitos macroeconômicos da agenda fiscal do Plano Haddad ainda são incertos. A ênfase em maior arrecadação em vez da adoção de um ajuste pela despesa sugere, à luz de resultados observados em outros países, a possibilidade de impactos negativos sobre o PIB. Por outro lado, o tipo de medida escolhido para elevar as receitas (ampliação de base e correção de distorções em vez de aumento de alíquotas de impostos) tende a ter repercussão menos nociva sobre a atividade econômica. Sendo assim, o Plano Haddad tem chances de conseguir aumentar a arrecadação do governo sem impor grandes riscos ao crescimento. Por outro lado, embora o NAF preveja a criação de um piso para investimentos, ele vale apenas na etapa de formulação e aprovação do Orçamento, deixando essa categoria de gastos exposta a cortes e bloqueios — que, se concretizados, terão efeito negativo sobre crescimento, nível de emprego e taxa de juros de longo prazo. A vigência do NAF a partir de 2024 e a execução do Orçamento sob as novas regras poderão fornecer elementos mais concretos para entender qual será o saldo final dessa combinação de forças.

Na agenda de crescimento, a aprovação da reforma tributária sobre o consumo deve gerar impacto positivo sobre a economia brasileira e impulsionar a produtividade. A implementação de um novo sistema sob princípios de neutralidade, não cumulatividade e base ampla tem potencial para corrigir boa parte das distorções existentes no modelo atual de tributação sobre o consumo no Brasil. Tais efeitos serão mais evidentes no longo prazo, dada a transição longa prevista no texto em análise no Congresso.

Os ganhos econômicos da reforma tributária, embora positivos, tendem a ser atenuados diante da generosa lista de exceções. Contemplar um número maior de setores com alíquota reduzida significa, por tabela, ampliar a carga sobre as atividades excluídas desse tratamento. A profusão de regimes específicos, por sua vez, mantém distorções do sistema atual, uma vez que empresas se manterão sob um regime de tributação sobre o faturamento, que gera cumulatividade e incentiva uma alocação de recursos ineficiente. Por outro lado, as

concessões a setores e atividades, ainda que excessivas, não parecem ser suficientes para anular por completo o impacto positivo da proposta, dado que medidas de uniformização e redução da cumulatividade dos tributos geram, por si só, impulsos significativos ao crescimento do PIB, com efeitos igualmente benéficos sobre o consumo e o bem-estar.

Um ponto de atenção relevante é o montante destinado aos fundos de compensação aos estados pelo fim do ICMS, especialmente no curto e médio prazo. O descasamento entre o início dos aportes (2025) e a absorção dos ganhos econômicos mais significativos da reforma (a partir de 2030) tende a atuar como fator de pressão sobre a trajetória fiscal do país, demandando um esforço adicional da União para honrar os pagamentos, sobretudo em um cenário de manutenção das metas traçadas para os próximos anos.

Ainda na agenda de crescimento, uma das frentes do Plano Haddad busca reduzir o endividamento das famílias e a inadimplência, principalmente nas classes de menor renda. O governo parece atento às evidências que apontam a elevação do endividamento das famílias como um importante preditor de baixo crescimento da economia no médio prazo. O programa Desenrola Brasil tenta minimizar esse problema ao disponibilizar um fundo garantidor, com recursos federais, para viabilizar renegociações de dívidas mediante custo mais baixo e menor risco para os bancos. No entanto, a adesão ainda tímida é um ponto de alerta, tanto pela dificuldade do governo em alcançar as famílias endividadas de baixa renda por meio de políticas públicas quanto pelo risco econômico decorrente desse quadro. Dadas as evidências apontadas pela literatura econômica, é razoável supor que, sem avanços no Desenrola, o Brasil estaria mais vulnerável a uma desaceleração da atividade no médio prazo. Além disso, o programa não ataca as raízes do problema de superendividamento, apenas suas consequências.

A análise do Plano Haddad empreendida neste trabalho documenta, explica e avalia apenas uma fração das discussões que marcaram o primeiro ano do governo Lula. Outros itens da agenda também mereceriam uma análise mais aprofundada, como a reforma da tributação sobre a renda, a política monetária, a política industrial e o plano de transição ecológica. Futuros trabalhos que explorem esses temas, ou acompanhem os desdobramentos das medidas tratadas neste trabalho, podem dar uma importante contribuição para compor a visão geral sobre a política econômica conduzida por Lula-Haddad.

REFERÊNCIAS

- ARDANAZ, Martín *et al.* **The output effects of fiscal consolidations**: does spending composition matter?. IDB Working Paper Series, Washington, n. 1302, dez. 2021.
- ALESINA, Alberto; BAYOUMI, Tamim. **The costs and benefits of fiscal rules**: evidence from US states. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996.
- ALESINA, Alberto *et al.* **Budget institutions and fiscal performance in Latin America**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996.
- ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. Effects of Austerity: Expenditure- and Tax-Based Approaches. **Journal of Economic Perspectives**, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 141–62, 2019. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.33.2.141>. Acesso em: 20 out. 2023.
- ALTER, Adrian; FENG, Alan Xiaochen; VALCKX, Nico. Understanding the Macro-Financial Effects of Household Debt: A Global Perspective. **IMF Working Paper**, Washington, n. 76, 2018.
- BANCO CENTRAL. **Estatísticas monetárias e de crédito**. Brasília, nov. 2023a.
- BANCO CENTRAL. **Questionário Pré-Copom**: Resultados Quantitativos Agregados. Brasília, set. 2023b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/precopom?ano=2023>. Acesso em 22 out. 2023.
- BANCO CENTRAL. **Boletim Focus**. Brasília, 1º dez. 2023c. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em 4 dez. 2023.
- BANCO CENTRAL. **SCR.data**: Painel de Operações de Crédito. Brasília: Banco Central, 2023d. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/scrdata>. Acesso em: 10 dez. 2023.
- BIS (Bank for International Settlements). **Credit to the non-financial sector**, BIS WS_TC 2.0 (data set). [S.l.], 2023. Disponível em: https://data.bis.org/topics/TOTAL_CREDIT/data. Acesso em: 10 dez. 2023.
- BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019**. Nota técnica. São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf. Acesso em 19 jul. 2023.
- BORGES, Bráulio. **A resposta da economia brasileira ao ajuste fiscal amparado em aumento da carga**. Rio de Janeiro: FGV Ibre, 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/resposta-da-economia-brasileira-ao-ajuste-fiscal-amparado-em-aumento-da-carga>. Acesso em 20 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 18, de 1º de dezembro de 1965**. Reforma do Sistema Tributário. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 45, de 3 de abril de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em 19 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.188, de 26 de novembro de 2021**. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantias e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2309053>. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 32, de 31 de agosto de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília: Presidência da República, 2022a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/154644>. Acesso em 22 jul. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, exclui despesas dos limites previstos no art. 107, define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. Comissão Mista de Orçamento. **Relatório final ao PLOA 2023**. Relator-geral: senador Marcelo Castro. Brasília: CMO, 2022c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/rel_final/v01/rel_final_v1.pdf. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 32, de 29 de novembro de 2022**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2022d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155248>. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição n.º 126, de 21 de dezembro de 2022. Brasília: Presidência da República, 2023a.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em 27 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.690, de 3 de outubro de 2023**. Institui o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil; estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e mitigação de riscos de inadimplemento e de superendividamento de pessoas físicas; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14690.htm. Acesso em 27 nov. 2023.

CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção). **Tributação, Industrialização e Inovação Tecnológica na Construção Civil**. São Paulo: FGV Projetos, 2013.

COELHO, Maria Delgado. Brazil: Tax Expenditure Rationalization Within Broader Tax Reform. **IMF Working Paper**, Washington, n. 240, 2021.

CUCOLO, Eduardo. Perfume vira água de colônia e Crocs tem crise de identidade para fugir de tributação caótica. **Folha de S. Paulo**: São Paulo, 27 dez. 2021, Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/12/perfume-vira-agua-de-colonia-e-crocs-tem-crise-de-identidade-para-fugir-de-tributacao-caotica.shtml>. Acesso em 27 nov. 2023.

DABLA-NORRIS, Era; LIMA, Frederico. Macroeconomic Effects of Tax Rate and Base Changes: Evidence from Fiscal Consolidations. **IMF Working Paper**, Washington, n. 220, 2019.

DAVOODI, Hamid R. et al. **Fiscal Rules and Fiscal Councils**: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2022.

EYRAUD, Luc. *et al.* Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. **IMF Staff Discussion Note**, Washington, n. 04, abr. 2018.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti *et al.* **Tax Reforms and Network Effects**. Ensaios Econômicos. Rio de Janeiro: FGV EPGE, n. 830, out. 2022.

FMI (Fundo Monetário Internacional). Household Debt and Financial Stability. In: **Global Financial Stability Report**: Is Growth at Risk?. Washington, p. 53-89, 2017.

FMI. **How To Select Fiscal Rules: A Premier**. IMF How To Notes, Washington, n. 9, mar. 2018.

FMI. Brazil's fiscal framework: challenges and options for reform. In: FMI. Brazil: selected issues. **IMF Country Report**, Washington, n. 289, jun. 2023a.

FMI. Revenue and Spending Measures for Inclusion and Fiscal Sustainability. In: FMI. Brazil: selected issues. **IMF Country Report**, Washington, n. 289, jun. 2023b.

FMI. Brazil: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Brazil. **IMF Country Report**, Washington, n. 288, jul. 2023c.

FREIRE, Débora; DOMINGUES, Edson. **Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. Nota técnica. São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos.pdf. Acesso em 19 jul. 2023.

GARCIA, Nathalia. Mudanças do Senado aumentam alíquota da Reforma Tributária em 0,5 ponto, diz Haddad. **Folha de S. Paulo**: Brasília, 2 nov. 2023, Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/mudancas-do-senado-aumentam-aliquota-da-reforma-tributaria-em-05-ponto-diz-haddad.shtml>. Acesso em: 04 dez. 2023.

GERCINA, Cristiane. Governo Lula vai prorrogar Desenrola Brasil por mais 3 meses. **Folha de S. Paulo**: Brasília, 6 dez. 2023, Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/governo-lula-vai-prorrogar-desenrola-brasil-por-mais-tres-meses.shtml>. Acesso em: 10 dez. 2023.

GOBETTI, Sergio; ORAIR, Rodrigo; MONTEIRO, Priscila. Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária. **Carta de Conjuntura**. Brasília: Ipea, n. 59, mai. 2023.

GUO, Yue Mei; LI, Xiao. The impact of greater VAT tax neutrality on total factor productivity: Evidence from China's VAT credit refund reform in 2018. **Economic Analysis and Policy**, Australia, vol. 78, p 922-936, jun. 2023.

IFI (Instituição Fiscal Independente). **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília, n. 82, nov. 2023a.

IFI. Impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019. Nota técnica, n. 53, Brasília, 7 dez. 2023b. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/644753/NT53_DEZ2023.pdf. Acesso em 8 dez. 2023.

KOPITS, George; SYMANSKY, Steven. **Fiscal policy rules**. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1998.

MIAN, Atif; SUFI, Amin. Finance and Business Cycles: The Credit-Driven Household Demand Channel. **Journal of Economic Perspectives**, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 31-58, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jep.32.3.31>. Acesso em: 5 dez. 2023.

MIAN, Atif; SUFI, Amir; VERNER, Emil. Household Debt and Business Cycles Worldwide. In: **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 132, n. 4, p. 1755–1817, 2017.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Dedução de despesas médicas do IRPF**. Boletim de avaliação, n. 18, ago. 2021. Brasília: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudo>

[s/boletins-de-avaliacao-de-politicas-publicas/boletim-avaliacao-politicas-n18-deducao-de-despesas-medicas-do-irpf-v3.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletim-avaliacao-politicas-n18-deducao-de-despesas-medicas-do-irpf-v3.pdf). Acesso em 20 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023**. Brasília: Ministério da Economia, 2022a.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orçamento de Subsídios da União**. 6. ed. Brasília, Ministério da Economia, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/transparencia-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-osu/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2013-6a-edicao.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Medidas de recuperação fiscal**: apresentação. Brasília: Ministério da Fazenda, 12 jan. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contudos/apresentacoes/arquivos/2023/apresentacao_medidas_de_recuperacao_fiscal.pdf. Acesso em 17 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Arcabouço fiscal**: apresentação. Brasília: Ministério da Fazenda, 30 mar. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contudos/apresentacoes/apresentacao-arcabouco-fiscal.pdf/@download/file>. Acesso em 17 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Ministério da Fazenda anuncia programa “Desenrola Brasil”**. Brasília: Ministério da Fazenda, 5 jun. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/ministerio-da-fazenda-anuncia-programa-201cdesenrola-brasil201d>. Acesso em 18 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **PLOA 2024 - Reconpondo a base fiscal e garantindo a sustentabilidade social**: apresentação. Brasília: Ministério da Fazenda, 31 ago. 2023d.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Prisma Fiscal**: relatório mensal. Brasília, Ministério da Fazenda, nov. 2023e.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária**. Brasília, Ministério da Fazenda, ago. 2023f.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Censo Nacional do Programa Desenrola Brasil**: apresentação. Brasília: Ministério da Fazenda, 6 dez. 2023g.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2024**: apresentação. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 17 abr. 2023a.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024**: apresentação. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 31 ago. 2023b.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 22 nov. 2023c.

MONTEIRO, Solange. Números do Desenrola apontam dificuldade da baixa renda em acertar suas contas. **Blog da Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV Ibre, 7 dez. 2023. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/numeros-do-desenrola-apontam-dificuldade-da-baixa-renda-em>. Acesso em: 10 dez. 2023.

NERI, Marcelo. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, jun. 2022.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **OECD Economic Surveys: Brazil**. OCDE: Paris, dez. 2020.

OCDE. **Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends**. OCDE: Paris, nov. 2022.

OCDE. **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023: Brazil**. OCDE: Paris, 2023.

ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sergio; SIQUEIRA, Fernando. **Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. Brasília: XXI Prêmio Tesouro Nacional, 2º lugar, 2016.

PIRES, Manoel. **Investimentos Públicos: 1947-2022**. Observatório de Política Fiscal, Brasília, ago. 2023a. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2022>. Acesso em: 4 dez. 2023.

PIRES, Manoel. **Carga Tributária no Brasil: 1990-2022**. Observatório de Política Fiscal, Brasília, jul. 2023b. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2022>. Acesso em: 22 out. 2023.

PIRES, Manoel. A reforma da tributação sobre consumo: ganhos econômicos e o Fundo de Desenvolvimento Regional. In: **Boletim Macro**. Rio de Janeiro, n. 144, FGV, jun. 2023c.

RECEITA FEDERAL. **Gap Tributário das Contribuições PIS/COFINS: 2015 a 2020**. Relatório Preliminar de Resultados. Brasília, Receita Federal, n. 1, ago. 2022.

RIGAMONTI, Stéfanie. Haddad diz que bloqueio no Orçamento deve ficar entre R\$ 22 bi e R\$ 23 bi. **Folha de S. Paulo**: Brasília, 17 nov. 2023, Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/haddad-diz-que-bloqueio-no-orcamento-dev-e-ficar-entre-r-22-bi-e-r-23-bi.shtml>. Acesso em: 4 dez. 2023.

ROCHA, Melina. **Reforma Tributária no Brasil: Ideias, Interesses e Instituições**. Curitiba: Juruá Editora, 2014. 469 p.

ROSSI, Amanda. Consignado do Auxílio Brasil concedeu R\$ 9,5 bilhões durante 2º turno. **Portal UOL**: São Paulo, 8 dez. 2022, Política. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/12/08/consignado-do-auxilio-brasil-1-iberou-r-9-bilhoes-em-outubro.htm>. Acesso em: 4 dez. 2023.

ROSSI, Amanda. Inadimplência de microcrédito da Caixa criado por Bolsonaro bate 88%. **Portal UOL**: São Paulo, 17 ago. 2023, Política. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/08/17/inadimplencia-de-microcredito-da-caixa-criado-por-bolsonaro-bate-88.htm>. Acesso em: 4 dez. 2023.

SCHANZ, Deborah. Tax Attractive Index. Alemanha: LMU Munich e Paderborn University, 2018. Disponível em: <https://www.tax-index.org/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SCHANZ, Deborah; SURETH-SLOANE, Caren. **Global MNC Tax Complexity Project**. Alemanha: LMU Munich e Paderborn University, 2022. Disponível em: <https://www.taxcomplexity.org/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SERASA EXPERIAN. **Crédito concedido por fintechs sobe 62,8% ao ano desde 2016**. São Paulo, nov. 2022. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/conteudos/estudos-e-pesquisas/credito-concedido-por-fintechs-sobe-628-ao-ano-desde-2016/>. Acesso em: 4 dez. 2023.

SERASA EXPERIAN. **Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas**. São Paulo, out. 2023.

SMART, Michael; BIRD, Richard. **VAT in a federal system: Lessons from Canada**. Toronto: Public Budgeting & Finance, jul. 2012

TESOURO NACIONAL. **Relatório de Projeções Fiscais**. Brasília: Ministério da Economia, n. 2, 2022a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45670. Acesso em 17 jul. 2023.

TESOURO NACIONAL. **Reforma do Arcabouço de Regras Fiscais Brasileiro: Reforçando o Limite de Despesa e o Planejamento Fiscal**. Textos para Discussão, Brasília, n. 35, nov. 2022b.

TESOURO NACIONAL. **Relatório de Projeções Fiscais**. Brasília: Ministério da Economia, n. 1, 2023a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47466. Acesso em 22 out. 2023.

TESOURO NACIONAL. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023b.

THOMAS, Alastair. **Reassessing the regressivity of the VAT**. OECD Taxation Working Papers. Paris: OCDE, n. 49, 2020.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária**. Brasília, TCU, set. 2023.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). **Coligação Brasil da Esperança**. Brasília: TSE, 2022.

XING, Jing; BILICKA, Katarzyna; HOU, Xipei. **How Distortive Are Turnover Taxes? Evidence from Replacing Turnover Tax with VAT**. CESifo Working Papers. Munique: CESifo, n. 9511, jan. 2022.

APÊNDICE 1 - A REFORMA TRIBUTÁRIA DA PEC 45/2019

A PEC 45/2019 foi aprovada no início de julho na Câmara dos Deputados e no início de novembro no Senado Federal, com mudanças. Em 15 de dezembro de 2023, a proposta recebeu o aval final da Câmara dos Deputados e aguardava promulgação quando este trabalho foi concluído. Este apêndice detalha, de forma pormenorizada, as disposições do texto aprovado.

A reforma cria um IVA dual, que incidirá sobre operações com bens e serviços, com isenção sobre exportações.

Tributos extintos:

- 1) IPI*, PIS e Cofins (federais)
- 2) ICMS (estadual)
- 3) ISS (municipal).

*Será mantido sobre bens com produção similar na Zona Franca de Manaus

Tributos criados:

- 1) Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), na esfera federal
- 2) Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal
- 3) Imposto Seletivo (sobre produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente)

Alíquotas:

A alíquota padrão será cobrada sobre todos os bens e serviços, à exceção daqueles contemplados por alíquota reduzida ou regime específico. O texto da PEC ainda prevê três categorias de cobrança menor:

- 1) Alíquota intermediária, equivalente a 70% da padrão (redução de 30%), para profissionais liberais de categorias regulamentadas (ex: advogados, engenheiros, contadores).
- 2) Alíquota reduzida, de 40% da padrão (redução de 60%), para:
 - a. serviços de educação
 - b. serviços de saúde
 - c. dispositivos médicos
 - d. dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência

- e. medicamentos
 - f. produtos de cuidados básicos à saúde menstrual
 - g. serviços de transporte coletivo rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano
 - h. produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura
 - i. insumos agropecuários e aquícolas
 - j. alimentos destinados ao consumo humano
 - k. produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda
 - l. produções artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional
 - m. bens e serviços relacionados a soberania e segurança nacional, segurança da informação e segurança cibernética
- 3) Alíquota zero (redução de 100%) para:
- a. medicamentos e dispositivos médicos
 - b. dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência
 - c. produtos de cuidados básicos à saúde menstrual
 - d. produtos hortícolas, frutas e ovos
 - e. serviços prestados por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sem fins lucrativos
 - f. automóveis de passageiros adquiridos por pessoas com deficiência, pessoas com transtorno do espectro autista ou por taxistas
 - g. atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística

O texto ainda permite redução de 100% da alíquota da CBS sobre o Prouni (programa de bolsas de estudo em instituições de ensino superior). Há também a possibilidade de isentar de tributos os serviços de transporte público coletivo de passageiros de caráter urbano, semiurbano e metropolitano (alcança ônibus e metrô). A PEC ainda permite que empresas do Simples Nacional (faturamento de até R\$ 4,8 milhões ao ano) e produtores rurais com receita anual de até R\$ 3,6 milhões não precisem recolher o IVA.

A PEC cria regras específicas para a tributação de artigos da cesta básica. A chamada de Cesta Básica Nacional contemplará itens que sofrerão incidência de alíquota zero. Outros

alimentos destinados ao consumo humano poderão alvo da alíquota reduzida (equivalente a 40% da padrão). O texto ainda autoriza o governo a estabelecer hipóteses de devolução do tributo a pessoas físicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda. O mecanismo foi apelidado de "cashback" e deve ser focado em famílias de baixa renda, essencialmente registradas no Cadastro Único de benefícios sociais ou beneficiárias do Bolsa Família.

A reforma ainda permite a criação de regimes específicos, nos quais a cobrança do tributo será feita por volume, quantidade ou por uma alíquota sobre o faturamento. São contemplados:

- a. combustíveis e lubrificantes
- b. serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos (loterias e apostas)
- c. sociedades cooperativas
- d. serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, agências de viagens e turismo, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol e aviação regional
- e. operações alcançadas por tratado ou convenção internacional
- f. serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário e hidroviário