

Título do capítulo	PARTE 1 A GESTÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS
Autores (as)	Maurício Saboya
DOI	
Título do livro	ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO FISCAL
Organizador (es)	Rogério Boueri Maurício Saboya
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2007
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A GESTÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS

Maurício Saboya*

A segunda parte deste volume procura pensar as relações entre a política fiscal e o desenvolvimento brasileiro de um ponto de vista especial, qual seja, o papel das receitas públicas da União no processo de ajuste fiscal brasileiro. Em particular, salienta-se a importância dos sistemas de previsão de receitas como elementos de uma gestão fiscal responsável. Essa importância esteia-se no fato de que, em um regime de responsabilidade fiscal, os gastos públicos não podem ser adequadamente planejados, executados e avaliados, a menos que a previsão de receitas arrecadadas seja precisa e acurada. Isso porque não se programarão despesas orçamentárias para as quais não haja cobertura pelas receitas orçamentárias no correspondente exercício fiscal.

No Brasil, o órgão legalmente encarregado de elaborar previsões de receitas orçamentárias da União é a Secretaria da Receita Federal (SRF), do Ministério da Fazenda. Entretanto, nos últimos anos, as previsões da Receita (arrecadação estimada na programação orçamentária) não raro têm sido inferiores à arrecadação efetiva; essa diferença estaria crescendo ano após ano e servindo para aumentar o superávit primário da União, sem que esses recursos excedentes pudessem ser aplicados em programas importantes, como os de infra-estrutura. Por sua vez, a SRF argumenta que a sobre-arrecadação se deve, por um lado, a fatores imprevisíveis, como os efeitos de receitas atípicas e extraordinárias – resultantes de mudanças na legislação tributária e/ou melhorias de eficiência nas atividades de cobrança e fiscalização – e, por outro lado, ao crescimento do gasto público. Conforme declarou o secretário-adjunto da Receita Federal, em recente entrevista ao G1 (Portal de Notícias da Globo), “os gastos têm de ser levados em conta quando se fala em carga tributária. A necessidade de arrecadação é definida pela necessidade de gastos. É como uma regra de governo: arrecada-se o necessário para gastar” (Martello, 2006).

Entretanto, nessa discussão, um aspecto parece ter sido ainda pouco explorado: os métodos de previsão das receitas. Tradicionalmente baseados em modelos contábeis, praticamente sem o uso de técnicas econométricas, esses métodos têm sofrido, nos últimos anos, significativos aperfeiçoamentos. As contribuições nessa área provêm de várias fontes, incluindo universidades e órgãos públicos de pesquisa aplicada, como o Ipea. É preciso fazer um balanço

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

desses avanços recentes no Brasil e, aproveitando a oportunidade, comparar os métodos de previsão de receitas públicas empregados no país com os empregados em outros países. No aspecto da comparação internacional, o apoio da Embaixada do Reino Unido em Brasília foi, mais uma vez, fundamental, pois permitiu a contribuição de técnicos do Tesouro Britânico no sentido de proporcionar visão crítica e abrangente acerca do modo como essa matéria é tratada na Grã-Bretanha.

Nos termos gerais descritos no parágrafo anterior, Graham Parker e Jon Riley, ambos da Equipe de Finanças do Setor Público do HM Treasury (Tesouro Britânico), descrevem em linhas gerais o sistema de previsão dos principais impostos do Reino Unido. Destaca-se o papel do arcabouço legal-institucional – sobretudo do Código de Estabilidade Fiscal, das regras fiscais, do Tesouro e da Agência de Receitas e Alfândega (HMRC) – na montagem e funcionamento desse sistema. Os autores mostram que as previsões de receitas no Reino Unido são feitas por meio de vários modelos, desde aqueles que se ocupam de prever os agregados macroeconômicos e fiscais, até aqueles destinados a prever a arrecadação em segmentos particulares, como a arrecadação por tipo de imposto ou por empresa. O texto de Parker e Riley fornece uma boa idéia de quão complexo é o sistema britânico de previsão de receitas, no que se refere a instituições, normas e métodos. Entretanto, este se apóia sobre poucos princípios normativos, que devem guiar também o aperfeiçoamento do sistema fiscal brasileiro, a saber: o princípio da responsabilidade fiscal, da transparência e da prestação de contas à sociedade.

O artigo seguinte, *O comportamento recente das receitas públicas no Brasil*, escrito a partir de trabalhos dos técnicos da Coordenação de Finanças Públicas do Ipea, descreve a evolução das receitas públicas da União. Após breve contextualização de alguns problemas enfrentados no processo de ajuste fiscal brasileiro – notadamente o expressivo aumento da carga tributária baseado em contribuições que, em geral, distorcem as decisões dos agentes econômicos –, o texto analisa separadamente o comportamento recente dos principais impostos e contribuições. Destaque especial é dado ao Imposto de Renda (IRPF, IRPJ e IRRF), ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – que tem sofrido quedas históricas em sua arrecadação, em parte devido à sonegação fiscal e ao contrabando de mercadorias –, e às principais contribuições sociais (Cofins, CPMF e CSLL). Nota-se que, no período 2000-2005, a evolução irregular dos impostos contrasta vivamente com o crescimento vigoroso e consistente das contribuições. Nesse contexto, destacam-se dois grandes desafios. Em primeiro lugar, o de promover uma reforma tributária que, entre outras coisas, aplaque os efeitos economicamente perversos do aumento das contribuições

sobre os agentes, principalmente as empresas. Em segundo lugar, a esperada mudança na estrutura tributária brasileira demandará o aperfeiçoamento do atual sistema de previsão de receitas.

O texto *Como prever ou explicar o comportamento das receitas públicas no Brasil? Antigas e novas alternativas*, escrito por Cláudio Hamilton Matos dos Santos e Márcio Bruno Ribeiro, procura dar um passo em direção ao enfrentamento do segundo desafio mencionado anteriormente. O texto apresenta mapeamento da literatura que trata da especificação de modelos destinados a explicar ou prever o comportamento das receitas públicas no Brasil. Inicialmente, são apresentadas as abordagens correntemente utilizadas: os modelos denominados de *calibrados*, cuja maior preocupação está na descrição das inter-relações entre as variáveis relativas ao setor público (dívida, déficits nominal e primário, receitas e despesas); e os modelos econométricos, que buscam o ajuste de especificações para a arrecadação das receitas em nível agregado ou por tributo específico. A fim de facilitar o entendimento, na descrição de cada abordagem é proposta uma subdivisão para os diversos trabalhos existentes. Ao final do texto, são apresentados alguns resultados preliminares do atual esforço de modelagem das receitas em desenvolvimento no âmbito da Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

Finalmente, o texto *Progressividade fiscal no Brasil* lança luz sobre uma propriedade do sistema tributário brasileiro que precisa ser enfrentada na agenda de reformas: a regressividade. Os autores, Rodrigo Mendes Pereira e José Oswaldo Cândido Júnior, sustentam que o Brasil apresenta estrutura tributária concentrada na arrecadação dos impostos sobre o consumo e em outros tributos indiretos. A elevada dependência dos impostos sobre o consumo comparativamente ao imposto sobre a renda não é uma característica exclusiva deste país, mas pode ser observada em vários países em desenvolvimento, em razão da estrutura socioeconômica destes. A tributação sobre o consumo é notadamente regressiva, uma vez que a propensão a consumir decresce com a renda. O artigo tem como objetivo medir o grau de progressividade da estrutura tributária brasileira e compará-lo com os indicadores de outras treze economias, utilizando o método das volatilidades relativas. Esse método consiste em calcular o desvio-padrão proporcional da arrecadação tributária e da renda agregadas. Entre as quatorze economias, o Brasil é o terceiro país de menor grau de progressividade. Esses resultados sugerem que a progressividade dos tributos federais não é usada no Brasil como mecanismo de contraponto às suas enormes desigualdades sociais e econômicas. Possivelmente essa falta de progressividade mais forte seja reflexo da estrutura de arrecadação brasileira, sobrecarregada em impostos indiretos, de natureza regressiva.