

ÍDEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 138

"A receita fiscal no Brasil:
1982/87 - Análise do comporta-
mento da arrecadação global e
da sua composição."

Fabio Giambiagi
Maio de 1988



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 138

"A receita fiscal no Brasil:
1982/87 - Análise do comporta-
mento da arrecadação global e
da sua composição."

Fabio Giambiagi
Maio de 1988

Tiragem: 100 exemplares

Trabalho concluído em: Maio de 1988

Instituto de Pesquisas do IPEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

Avenida Presidente Antonio Carlos, 51/13º/17º andares

20020

Rio de Janeiro

RJ

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

A receita fiscal no Brasil: 1982/87 - Análise do
comportamento da arrecadação global e da sua composição*

Fabio Giambiagi*

* O autor agradece os comentários de Maria da Conceição Silva, José R. Rodrigues Afonso e Ricardo Varsano acerca de uma primeira versão do texto, assumindo porém responsabilidade integral pelo conteúdo do artigo. O agradecimento se estende também a José Carlos dos Reis Carvalho e Eliane Jesuino pelo levantamento estatístico feito.

** INPES/IPEA

SUMÁRIO

O artigo analisa a evolução da receita fiscal em termos reais, no período 1982/87, destacando os aspectos quantitativos, que dizem respeito à receita como um todo, bem como os aspectos qualitativos, referentes às mudanças na composição daquela. Em relação a outros artigos similares, o trabalho apresenta três diferenças: a atualização dos dados até 1987; a desagregação dos dados do imposto de renda na fonte, que através do isolamento do imposto sobre os rendimentos do trabalho permite ter uma idéia mais precisa de como evoluiu a tributação sobre a pessoa física; e a forma de deflacionamento adotada, baseada no tratamento dos dados mês a mês, o que evita as distorções associadas ao tratamento dos dados anuais, quando o deflacionamento destes é feito a partir dos valores acumulados no período janeiro/dezembro. O texto permite extrair duas conclusões importantes. A primeira delas é que, tomando 1982 como ano-base, não houve um aumento da carga tributária no período considerado. A segunda conclusão, quando os dados são analisados na forma desagregada, é que em 1987 houve um expressivo aumento da carga tributária sobre as pessoas físicas, paralelamente à queda da carga tributária como um todo. Em termos reais, para um crescimento do PIB de 2,9%, enquanto a receita real da União, somada ao ICM, caiu 10,9%, a receita obtida com o imposto de renda sobre as pessoas físicas aumentou 40,3%, o que afetou particularmente esses agentes, por se tratar de um ano no qual o salário real caiu. Com base nessa análise, sugere-se que, pelo menos numa primeira etapa, o necessário aumento da carga tributária incida primordialmente sobre os rendimentos da pessoa jurídica e sobre os rendimentos não salariais tributados na fonte.

1. INTRODUÇÃO

O tema dos impostos tem sido sempre, não apenas no Brasil como também na maioria dos países do mundo, um assunto polêmico e particularmente sujeito a um tratamento emocional, por parte da opinião pública, que tende a ver na figura do Estado um inimigo que se apossa de uma parcela sempre crescente dos rendimentos dos agentes particulares, utilizando os recursos arrecadados de forma geralmente pouco transparente, quando não de forma totalmente equivocada.

No caso brasileiro, a discussão sobre o nível de receita e o grau de aumento dos impostos sobre o PIB do país tem sido algo recorrente, todas as vezes em que se aproxima a data de entrega da declaração anual do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). O ano de 1988 não foi uma exceção à regra, tendo mais uma vez a imprensa dado grande cobertura aos argumentos pretensamente técnicos de economistas e políticos que se referem ao suposto aumento da carga tributária que teria ocorrido ao longo dos últimos anos.

Sendo um tema que suscita tanto interesse, é surpreendente que as estatísticas sobre o assunto, que compreendam séries compatíveis e fidedignas, circulem tão pouco e tenham tão pouca divulgação. Devido a essa deficiência de informações, vêm sendo feitas afirmações sobre a questão que representam verdadeiras agressões aos fatos.

Este artigo tem o propósito de esclarecer essa questão mediante a apresentação das estatísticas sobre o nível real de arrecadação de uma forma didática e adotando uma metodologia própria. No texto, procurar-se-á discutir a evolução real da arrecadação total e, paralelamente, a decomposição da mesma entre os diversos itens da receita. A inovação, em relação a outros trabalhos semelhantes, diz respeito à forma de deflacionamento adotada e ao fato de os dados estarem atualizados até 1987. Adicionalmente, a decomposição feita permite uma melhor percepção da alocação dos tributos entre as pessoas físicas, de um lado e

as pessoas jurídicas, de outro.

O trabalho se divide em cinco seções. Depois desta introdução, é exposto em forma sintética o estado do debate sobre o tema da carga tributária no Brasil; na terceira seção, que é a principal parte do trabalho, são mostrados os dados de arrecadação, desagregados em uma série de componentes e deflacionados para 1987; na quarta seção são analisados os resultados expostos anteriormente; a quinta e última seção inclui umas poucas reflexões que sintetizam as principais observações que se podem depreender do trabalho.

O nível de tributação no Brasil - O estado do debate

Recentemente, o debate sobre o peso e a importância relativa dos tributos ganhou corpo com a divulgação da proposta de Paulo Rabello de Castro (1987), no sentido de instituir uma alíquota única de 10% para a cobrança do Imposto de Renda, ao invés do atual sistema progressivo em que as alíquotas são diferenciadas por faixas de rendimento total. Ele argumenta que o atual nível da carga tributária — entendida como a relação Imposto/PIB — seria relativamente baixo, em virtude do fato de que as elevadas alíquotas representariam um estímulo à evasão, dando origem ao fenômeno, retratado pela conhecida Curva de Laffer, de alíquotas maiores estarem ligadas, em determinados casos, a quedas da arrecadação. Isto se deveria à alta elasticidade desta em relação às alíquotas e à redução da base de incidência dos impostos em virtude da crescente evasão.^{1/}

Em contraposição àqueles que defendem esses argumentos, há quem sustente a idéia de que o nível da carga tributária é baixo, mas não concorde com aqueles pontos de vista. De acordo com este grupo, o problema seria não apenas quantitativo, mas

^{1/} Na construção da referida curva, supõe-se que as alíquotas de 0 e de 100% geram uma arrecadação nula, existindo uma alíquota que maximiza a receita. Ultrapassado esse nível, há uma queda da receita, de modo que a recomendação de política que se depreende da curva, nesse caso, é reduzir as alíquotas para que, estimulando a economia, alíquotas menores aplicadas a um PIB maior provoquem um aumento da arrecadação. Para uma discussão mais extensa do tema, ver Wanniski (1978).

também qualitativo, na medida em que o cerne da questão seria a relação entre esse tema com o da distribuição de renda. Isto por que mesmo sendo baixa, a carga tributária estaria desigualmente distribuída, com o que para alguns grupos, individualmente, pode ser alta ao mesmo tempo em que para outros é ínfima.

Por outro lado, existem também aqueles que consideram ser o atual nível da carga tributária muito elevado, embora tal afirmação nunca tenha chegado a ser devidamente fundamentada.

Tanto os que defendem a proposta de Rabello de Castro, como aqueles que sustentam o ponto de vista de que a carga tributária é alta, propõem — apesar da divergência na avaliação acerca do peso dos tributos —, essencialmente, a mesma medida: uma redução das alíquotas. No primeiro caso, porque sendo o supostamente baixo nível relativo da receita passível de ser creditado às altas alíquotas, uma diminuição destas provocaria, simetricamente, um aumento daquela; no segundo caso, porque estaria sendo diminuída a pressão "intolerável" exercida pelo Estado sobre o setor privado.

Em relação à questão da intensidade da carga tributária no Brasil vis-à-vis outros países, as indicações disponíveis são de que ela é relativamente baixa (Longo, 1986). Isto merece ser melhor qualificado, posto que muitas vezes a comparação entre países com níveis muito diferentes de renda per capita pode conduzir a conclusões enganosas. De fato, países com um nível de renda por habitante elevado tendem a ter, pela própria progressividade dos impostos, um nível de carga tributária maior do que países com níveis de renda per capita inferiores. Aparentemente, entretanto, mesmo a comparação com países cujos produtos per capita são similares ao seu, mostra que a carga tributária no Brasil é relativamente baixa.

Há que levar em conta, também, que do ponto de vista macroeconômico e no que tange à discussão da questão do déficit público, a variável mais importante a ser analisada não é a carga tributária bruta e sim a líquida, que desconta daquela a proporção da soma de subsídios e transferências reais — isto é, ex

cluindo a parcela de correção monetária da dívida interna — sobre o PIB.

Nos últimos anos, quem primeiro chamou a atenção para o baixo nível desta última foi o Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas, parte de cujos estudos veio a dar subsídios para o livro de Corrêa do Lago et alii (1984). Nele se mostra que a carga tributária líquida, que era de 16,1% do PIB em 1973, tinha passado em 1981 a ser de apenas 10,9% do produto, tanto em função da queda da carga tributária bruta como também do aumento da importância relativa do volume de subsídios e transferências. Este ponto de vista ganhou o aval oficial em 1987, quando por ocasião do lançamento do Plano de Controle Macroeconômico o governo atribuiu a queda da poupança governamental não a um problema de excesso de despesa e sim à queda da carga tributária líquida, que em 1985 teria se situado no nível de 8,3% do PIB^{2/} (MINIFAZ, 1987).

Um argumento levantado por algumas pessoas é que embora a carga líquida possa ter caído, a carga sobre os contribuintes não favorecidos pelos subsídios e transferências poderia ter subido. De fato, se o imposto sobre um contribuinte, por exemplo, aumenta uma unidade monetária e as transferências para outro se elevam no valor de dois, a arrecadação líquida cai, mas o imposto sobre o primeiro contribuinte é maior. Entretanto, ainda segundo o já citado Plano de Controle Macroeconômico, isto também não seria correto, posto que entre 1975 e 1985 a própria carga tributária bruta teria caído de 26,3 para 22,2% do PIB.

A coexistência de evidências estatísticas que provam a queda da importância relativa dos impostos, com o sentimento difuso no seio da opinião pública de que a carga tributária aumentou, permite falar do que poderia ser chamado de "ilusão tributária", isto é, a crença equivocada de que os impostos aumentaram, embora em termos reais possa ter ocorrido o contrário. Neste sentido, é importante analisar como evoluiu o perfil da

2/ Embora do ponto de vista qualitativo os diagnósticos de Corrêa do Lago et alii (1984) e do referido Plano sejam similares, os dados não são estritamente comparáveis, devido às diferenças de critérios envolvidos no cálculo da carga tributária.

arrecadação ao longo do tempo, para saber o grau de correlação entre a evolução da carga global e dos componentes específicos desta.

O que este artigo se propõe é justamente apurar qual foi a variação real da arrecadação, bem como a sua composição, no período 1982/87. A escolha do ano de 1982 como ano base obedece ao fato de que ele corresponde a um marco nas relações do Brasil com o exterior, tendo o ajustamento externo observado a partir de então tido uma série de reflexos internos importantes. A proposta é analisar a evolução da arrecadação real total, de um lado e, de outro, dos seus diversos componentes.

É importante esclarecer que o nosso conceito de receita total considerado é diferente do universo de arrecadação das Contas Nacionais (CN), às quais antes nos referimos. Isto porque a análise está firmada basicamente nos dados de receita fiscal da União, que são apenas uma parcela do total de tributos que aparece nas Contas Nacionais. Para evitar que a diferença entre o nosso universo de análise e o das Contas Nacionais seja muito grande, foi considerada também a evolução da receita do ICM, que corresponde aproximadamente a 5% do PIB. Deixamos de considerar, porém, a parcela correspondente às contribuições previdenciárias e demais contribuições sociais (FGTS mais PIS/PASEP), que representaram, conforme Afonso (1987), 4,5% e 1,79% do PIB, respectivamente, em 1985. Além disso, deixamos de levar em conta uma série de outros itens de menor importância, como por exemplo a receita de IPTU, ISS, IPVA, etc.

Os dados

A forma usual de apresentação dos dados de arrecadação e da sua evolução real ao longo do tempo costuma envolver dois tipos de problemas:

a) No deflacionamento dos valores nominais, utiliza-se a taxa de variação do índice médio de preços entre dois anos, o que seria rigorosamente correto se a distribuição ao

longo do ano dos valores reais da variável nominal deflacionada fosse homogênea. Não sendo, o método pode causar algumas distorções, em situações de alta inflação, em particular no caso de alguns componentes da arrecadação real cuja receita está muito concentrada em apenas alguns meses; e

b) A forma de desagregação tradicional dificulta a plena percepção da distribuição do imposto de renda entre as pessoas físicas, de um lado e as pessoas jurídicas, de outro. Isso ocorre porque os dados da arrecadação do imposto na fonte não fazem tal discriminação e, como constituem a maior parte da arrecadação líquida, fica-se muitas vezes sem saber qual foi o peso relativo efetivo da tributação sobre aqueles dois tipos de pessoa.

Para superar esta deficiência, iremos nos valer dos dados publicados na série "Finanças Públicas" (FP), do Banco Central e nas "Estatísticas Básicas de Arrecadação" (EBA), do Ministério da Fazenda. A primeira publicação traz os valores referentes ao imposto pago pelas pessoas físicas e jurídicas, bem como às restituições recebidas por estas, além da receita de IPI e dos valores dos demais tributos da União. A segunda publicação foi utilizada para desagregar o valor do imposto na fonte. Para isso teve que ser superado um pequeno problema, representado pelo fato de que o total considerado em ambos casos é diferente, chegando tal diferença, em alguns anos, a ser da ordem de 10/15%, dada a divergência de critérios. O que se fez, para compatibilizar o tratamento estatístico dos dados, foi calcular a participação do imposto na fonte sobre os rendimentos do trabalho, de um lado e sobre os rendimentos das demais atividades, de outro, no total da receita do imposto na fonte, de acordo com as EBA e, a seguir, aplicar tais percentagens ao total do imposto na fonte, de acordo com FP. Os valores nominais de cada variável foram considerados mensalmente e cada um dos valores mensais foi deflacionado para valores médios de 1987. Esta é a forma mais apropriada de medir a evolução real de alguma variável e evitar as distorções mencionadas anteriormente no item a.

Para facilitar a agregação dos dados e uma melhor percepção por parte do leitor do peso relativo dos impostos sobre as pessoas físicas e as pessoas jurídicas, foram somados os valores referentes aos tributos sobre pessoas físicas — descontadas as devoluções — com o imposto de renda na fonte incidente sobre o trabalho e o resultado foi considerado como sendo o total da tributação sobre a pessoa física. Isto não chega a ser inteiramente correto, por excluir do conceito certos tipos de impostos na fonte que também incidem sobre a pessoa física, mas é uma aproximação razoável que não implica distorções grosseiras e facilita a análise dos números.

Desta forma, a arrecadação total pode ser entendida como sendo gerada a partir dos seus componentes individuais, os quais podem ser agregados de diferentes formas. Para definir as equações, utilizam-se as seguintes variáveis:

- PF = Imposto sobre a pessoa física
- PJ = Imposto sobre a pessoa jurídica
- FO = Imposto total na fonte
- IFF = Imposto na fonte sobre o trabalho
- IFO = Imposto na fonte sobre outros itens (remessas para o exterior, rendimentos do capital e outros rendimentos)
- RR = Receita do imposto de renda, sem considerar as devoluções
- DF = Devoluções às pessoas físicas
- DJ = Devoluções às pessoas jurídicas
- DT = Devoluções totais
- RI = Receita total do imposto de renda
- IF = Imposto total sobre as pessoas físicas
- IJ = Imposto total sobre as pessoas jurídicas
- IPI = Receita de IPI
- OI = Outros impostos (IOF, IUEE, IUCL, impostos sobre minerais, impostos sobre o comércio exterior e outras receitas fiscais, incluindo contribuições)
- R = Receita fiscal total da União

Assim, define-se:

$$FO = IFF + IFO \quad (1)$$

$$RR = PF + PJ + FO \quad (2)$$

$$DT = DF + DJ \quad (3)$$

$$RI = RR - DT \quad (4)$$

$$IF = PF + IFF - DF \quad (5)$$

$$IJ = PJ + IFO - DJ \quad (6)$$

$$R = RI + IPI + OI \quad (7)$$

sendo que, dados (1) a (3) e (5) e (6), o valor de RI em (4) pode ser reescrito de duas formas:

$$RI = PF + PJ + IFF + IFO - DF - DJ \quad (4a)$$

que é a forma mais utilizada ou, alternativamente, para avaliar melhor a incidência relativa sobre as pessoas física e jurídica,

$$RI = IF + IJ \quad (4b)$$

No caso das pessoas jurídicas, o valor do imposto total (IJ) pode estar ligeiramente superestimado, enquanto o das pessoas físicas (IF) subestimado, em função do fato de que o valor do imposto na fonte sobre os itens que não os rendimentos do trabalho inclui tributos sobre rendimentos brutos da pessoa física (por exemplo, aplicações financeiras). Optou-se, porém, por considerar o total de IFO como tributação que afeta só a pessoa jurídica, por não ser possível discriminar entre esta e a pessoa física e porque, realisticamente, a maior parte destes tributos de fato afeta apenas a pessoa jurídica.

Os dados, deflacionados para cruzados médios de 1987, encontram-se na Tabela 1, que mostra a evolução de cada um dos itens da receita. A arrecadação da União foi somada também a receita oriunda do ICM, de modo a ampliar o universo de análise considerado.

Na Tabela 2, obtida a partir da 1, os valores desta são transformados em números índices, com base 1982=100 e confrontados com a evolução real do PIB.

A combinação das equações (4b) e (7) dá origem à Tableta

bela 3, que mostra o peso que cada um dos componentes da receita teve em relação ao PIB. Esta tabela foi gerada cotejando o valor acumulado da receita em Cr\$ ou CZ\$ correntes até dezembro, com o PIB a preços correntes do respectivo ano. Cabe lembrar que, na Tabela 1, para obter os valores da arrecadação em cruzados médios de 1987, o que se fez não foi deflacionar o valor acumulado da receita até dezembro de cada ano e sim multiplicar os valores mensais de cada variável pelo quociente entre o índice de preços médio de 1987 e o índice de preços do mês correspondente. O índice de preços considerados foi o IGP-DI. Devido a isto, mesmo o valor da receita de 1987 em CZ\$ constantes desse ano é ligeiramente diferente em relação ao valor acumulado em CZ\$ correntes até dezembro, por causa do comportamento não homogêneo da distribuição da receita real ao longo do ano. Em virtude disso, as participações relativas dos impostos na Tabela 1 não são exatamente as mesmas que na Tabela 3, elaborada com dados a preços correntes apenas para permitir uma comparação mais apropriada com o PIB.

Análise dos resultados

Cabe agora fazer algumas reflexões acerca dos resultados apresentados na seção anterior. A primeira conclusão que salta aos olhos é que não há nenhuma evidência de que no período considerado tenha se verificado um aumento excessivo da carga tributária, fato que fica claro observando as Tabelas 2 e 3. É verdade que no biênio 1985/86 tal carga de fato aumentou. Isto, entretanto, ocorreu naturalmente, em virtude do próprio crescimento da economia, que permite que sendo a elasticidade-renda dos impostos maior do que um, a carga tributária possa aumentar ao mesmo tempo em que também aumenta a renda disponível do setor privado. Além disso, no caso do ICM — bem como do IPI —, é preciso lembrar que nesse biênio houve uma queda das exportações — isentas do ICM e do IPI —, com o que o deslocamento das vendas para o mercado interno fez a arrecadação aumentar mais do que o PIB sem que isso tenha implicado um aumento do ônus relati

vo — representado pelas alíquotas correspondentes — para os consumidores. Adicionalmente, há que destacar que em 1987 a carga tributária voltou a apresentar uma inflexão e sofreu uma queda.

Por outro lado, no que tange especificamente ao imposto de renda, há que lembrar que o aumento do mesmo em relação ao PIB, em princípio, tende a ser uma decorrência natural do crescimento da renda per capita, conjugado com a característica da progressividade do sistema, supondo que a correção da tabela progressiva acompanhe a inflação. Isto é, se a renda real aumenta, cabe esperar, ceteris paribus, que a receita não apenas aumente, como aumente mais, sem que isto corresponda a uma mudança das regras do jogo destinada a aumentar a incidência dos impostos.

É interessante fazer uma menção ao comportamento dos impostos indiretos (IPI e ICM). Além da já citada qualificação acerca da influência que sobre a arrecadação dos mesmos exerce o comportamento das exportações vis-a-vis o resto da economia, é importante destacar o papel da inflação. Observe-se na Tabela 2 que, nos últimos dois anos, a arrecadação real do ICM teve uma dinâmica inversa à da inflação; no caso do IPI, em 1986 a queda da inflação foi um determinante importante do aumento da arrecadação, enquanto que em 1987, embora a inflação tenha se acelerado, a arrecadação foi mantida devido à drástica mudança dos preços relativos em favor de dois dos produtos geradores de maior receita do IPI, como é o caso dos cigarros e dos automóveis.^{3/} De um modo geral, a tese acerca da relação inversa entre a variação da inflação e a arrecadação real coincide com a de Bonelli e Von Doellinger (1987), cujos testes econométricos comprovam a existência da mencionada correlação. Cabe também destacar a pequena importância relativa do imposto de renda sobre a pessoa física que, conforme a Tabela 3, corresponde a apenas 1% do PIB. Embora este tenha tido um aumento expressivo

^{3/} No caso dos automóveis, além disso, houve um aumento das alíquotas importantes no final de 1986, que repercutiu favoravelmente sobre a arrecadação em 1987.

TABELA 1

RECEITA FISCAL REAL

(Cz\$ milhões de 1987)

ANO	PESSOAS FÍSICAS 1	PESSOAS JURÍDICAS 2	FONTE S/ TRABALHO 3	FONTE S/ OUTROS ^(a) 4	FONTE TOTAL 5 = 3+4	RESTITUI- ÇÃO PESSOA FÍSICA 6	RESTITUI- ÇÃO PESSOA JURÍDICA 7	I.R. TOTAL 8 = 1 + 2 +5-6-7
1982	19.419	84.438	116.915	108.376	225.291	57.858	426	270.864
1983	27.743	127.679	98.694	100.471	199.165	62.392	531	291.664
1984	19.411	118.004	87.214	172.942	260.156	70.678	2.945	323.948
1985	18.011	106.712	129.663	216.432	346.095	37.060	3.751	430.007
1986	18.966	136.742	123.148	244.506	367.654	42.138	4.537	476.687
1987	31.086	134.792	123.810	113.217	237.027	14.581	10.959	377.365

(Continua)

TABELA 1
RECEITA FISCAL REAL

(continuação)

CZ\$ Milhões de 1987

ANO	I.R.TOTAL S/P FÍSICA 9=1+3-6	I.R.TOTAL S/PESSOAL JURÍDICA 10=2+4-7	IPI 11	OUTROS ^(b) 12	TOTAL 13=8+11+12	ICM 14	TOTAL + ICM 15=13+14
1982	78.476	192.388	196.729	469.556	937.149	514.649	1.451.798
1983	64.045	227.619	158.331	504.867	954.862	458.605	1.413.467
1984	35.947	288.001	107.373	462.911	894.232	464.883	1.359.115
1985	110.614	319.393	140.280	480.357	1.050.644	540.417	1.591.061
1986	99.976	376.711	243.511	556.563	1.276.761	716.285	1.993.046
1987	140.315	237.050	248.309	539.828	1.165.502	611.065	1.776.567

(a) Remessas para o exterior, rendimentos do capital e outros rendimentos.

(b) IOF, imposto sobre energia elétrica, imposto sobre combustíveis e lubrificantes, impostos sobre o comércio exterior, contribuições para o FINSOCIAL, contribuições para o PIN/PROTERRA, contribuição de salário educação e receitas fiscais diversas.

FONTES: Banco Central, "Finanças Públicas", vários números; Ministério da Fazenda, "Estatísticas Básicas de Arrecadação", vários números; revista Conjuntura Econômica (para os dados de ICM).

OBS.: Valores correspondentes à soma dos valores reais de cada mês, obtidos através da multiplicação dos valores nominais da receita pelo quociente entre o índice médio de preços de 1987 e o índice do respectivo mês. Deflator: IGP-DI.

TABELA 2
Índices de Evolução Real da Receita Federal

ANO	PESSOAS FÍSICAS 1	PESSOAS JURÍDICAS 2	FONTE S/ TRABALHO 3	FONTE S/ OUTROS 4	FONTE TOTAL 5	RESTITUIÇÃO P/FÍSICA 6	RESTITUIÇÃO P/JURÍDICA 7	IR TOTAL 8=1+2+5-6-7
1982	100	100	100	100	100	100	100	100
1983	143	151	84	93	88	108	125	108
1984	100	140	75	160	115	122	691	120
1985	93	126	111	200	154	64	880	159
1986	98	162	105	226	163	73	1.065	176
1987	160	160	106	104	105	25	2.572	139
ANO	IR TOTAL S/P.FÍSICA 9=1+3-6	IR/TOTAL S/P/JURÍDICA 10=2+4-7	IPI 11	OUTROS 12	TOTAL 13=8+11+12	ICM 14	TOTAL + ICM 15	PIB
1982	100	100	100	100	100	100	100	100
1983	82	118	80	108	90	89	97	98
1984	46	150	55	99	85	90	94	103
1985	141	166	71	102	106	105	110	112
1986	127	196	124	119	133	139	137	121
1987	179	123	126	115	116	119	122	125

FONTE: Tabela 1
PIB-IBGE

TABELA 3
Participação da arrecadação no PIB

ANO	IMPOSTO TOTAL S/PESSOA FÍSICA	IMPOSTO TOTAL S/PESSOA JURÍDICA	IPI	OUTROS (a)	TOTAL RECEITA UNIÃO	ICM	TOTAL + ICM
1982	0,80	2,02	2,06	4,71	9,59	5,13	14,72
1983	0,61	2,35	1,60	5,03	9,59	4,64	14,23
1984	0,28	2,83	1,06	4,54	8,71	4,73	13,44
1985	0,98	2,78	1,36	4,44	9,56	5,04	14,60
1986	0,86	3,13	2,04	4,66	10,69	6,03	16,72
1987	1,19	1,70	1,95	4,94	9,78	4,93	14,71

(a) IOF, imposto sobre energia elétrica, imposto sobre combustíveis e lubrificantes, impostos sobre o comércio exterior, contribuições para o FINSOCIAL, contribuição para o PIN/PROTERRA, contribuição do salário educação e receitas fiscais diversas.

FONTE: Elaboração própria, com base em dados do Banco Central, "Finanças Públicas", vários números e da revista Conjuntura Econômica, para os dados de ICM.

em 1987, esse fato sugere que as controvérsias sobre o assunto superestimam a importância desse imposto, cujo peso econômico é inferior à sua importância política e social. De qualquer forma, no que tange especificamente ao imposto de renda sobre a pessoa física, não há como negar que em 1987 ele aumentou consideravelmente. Isto se deveu em parte a um componente estrutural e em parte a um fator conjuntural, de tipo once for all, correspondente ao elevado montante de pagamentos adicionais que resultaram do fato do imposto na fonte em 1986 ter caído, com o que sobrou um resíduo importante a ser compensado na declaração anual de 1987.

Por último, em relação à queda da receita da União em 1987, cabe frisar que ela ocorreu basicamente devido à notável redução do valor real do imposto na fonte sobre outros itens que não o trabalho e, em particular, à redução da tributação sobre os rendimentos de capital. Isto fica mais claro analisando a Tabela 4.

Tabela 4 - Imposto de renda na fonte - arrecadação anual (*)

CZ\$ milhões de 1987					
ANO	REMESSAS AO EXTERIOR	RENDIMENTO TRABALHO	RENDIMENTO CAPITAL	OUTROS	FONTE TOTAL
1986 (%)	74.430 20,5	123.127 33,8	151.516 41,6	14.738 4,1	363.811 100,0
1987 (%)	45.925 17,3	138.427 52,1	70.795 26,7	10.278 3,9	265.425 100,0

(*) Para o critério de deflacionamento, vale a observação da Tabela 1.

FONTE: Elaboração própria, com base nos dados mensais das Estatísticas Básicas de Arrecadação do Ministério da Fazenda.

Os números da Tabela 4 não são, porém, compatíveis com os das Tabelas 1 a 3. A razão disso é que eles se baseiam nas informações do Ministério da Fazenda, ao passo que as outras tabelas utilizam, primordialmente, informações do Banco Central. O problema, mais especificamente, é que os totais nominais registrados em cada uma das estatísticas são bastante diferentes entre si. De fato, os valores acumulados até dezembro, de arrecadação do IR-fonte total, foram de 112.666 e 224.774 milhões de cruzados correntes para 1986 e 1987, respectivamente, de acordo com o Banco Central. Já de acordo com o Ministério da Fazenda, esses valores teriam sido de CZ\$ 111.187 e 258.889 milhões. Observe-se que a diferença relativa entre um e outro dado passa de -1,3% para 15,2%.

Cabe frisar, também, que utilizando o IGP-DI médio como deflator, enquanto que pelo dado do Banco Central o IR-fonte total teria caído 38,6%, pelo dado do Ministério da Fazenda essa queda teria sido de apenas 28,3%. Diferenças importantes, portanto, são obtidas também quando se trata com os dados do imposto na fonte sobre os rendimentos do trabalho, pois aplicando as percentagens de participação deste no total arrecadado na fonte pelo critério do Banco Central, chega-se a uma taxa de variação real em 1987 em relação a 1986 muito inferior à que se obtém trabalhando exclusivamente com os dados do Ministério da Fazenda.

Comentários Finais

O debate sobre o tema dos impostos tem sido muitas vezes marcado no Brasil por equívocos baseados na ausência de uma análise rigorosa dos dados disponíveis. Sendo um assunto que afeta diretamente o rendimento líquido de muitas pessoas, muita coisa tem sido dita a respeito do mesmo para atender a interesses econômicos e/ou eleitorais específicos, sem que o caráter apelativo dos argumentos levantados seja devidamente acompanhado de fundamentação empírica correspondente.

Os dados disponíveis, em que pesem todas as críti

cas feitas à suposta "voracidade fiscal" do Governo, não fundamentam o uso desse tipo de argumentos. As conclusões variam um pouco em função dos anos utilizados para a comparação, mas se a base de análise for 1982, em 1987 a carga tributária — medida pelo conceito restrito que adotamos — teria caído ligeiramente em relação ao ano inicial. Aquela ponto de vista só é válido, portanto, no que diz respeito a certos itens da arrecadação e quando limitado a algum período específico. Em particular, o aumento da tributação sobre a pessoa física em 1987 parece ter sido especialmente severo, o que contrasta com a redução de diversos outros itens da arrecadação total.

O tratamento correto e sério do tema em questão, por outro lado, exige que se reconheça que mesmo que os impostos tenham aumentado, isso nada mais seria do que o custo interno do ajustamento externo feito pelo país. A compreensão, por parte da sociedade, da necessidade de se adaptar às novas circunstâncias geradas no cenário mundial no início dos anos 80 e importante como forma de sustentação de políticas viáveis, para que não se defendam propostas irrealistas que pretendam ignorar as adversidades vigentes.

Entretanto, seria fortemente recomendável que os efeitos do ajustamento se baseassem em critérios de equidade, quando não tivessem como propósito o de evitar que tais custos incidissem sobre as classes mais desfavorecidas. Situações como as de 1987, quando a receita caiu mas a evolução de cada um dos itens de arrecadação foi muito diferenciada, configuram, nesse sentido, o pior dos mundos. Isto porque não só se caminhou na direção de um desajustamento — devido à queda da arrecadação —, como também os efeitos distributivos da mudança de perfil da arrecadação foram perversos. O fato de que em 1987, num ano em que a massa salarial caiu, o imposto de renda sobre a pessoa física tenha aumentado, em termos reais, 40%, enquanto o restante da arrecadação caía, é um dado significativo que sugere a necessidade de uma revisão do perfil da arrecadação, para que o aumento da receita, pelo menos durante um certo tempo, se concentre primordialmente sobre outros itens que não o imposto sobre a pessoa física.



BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J.R.R. (1987), "Carga tributária no Brasil - uma discussão metodológica", Anais do XV Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Salvador, Dezembro.
- BONELLI, R. & VON DOELLINGER, C. (1987), "O problema de financiamento" in INPES/IPEA, Perspectivas da economia brasileira - 1987, RJ, 1987.
- CORRÊA DO LAGO, L.A. et alii (1984), O combate à inflação no Brasil - uma política alternativa, Ed. Paz e Terra.
- LONGO, C.A. (1986), "Caminhos para a reforma tributária", Estudos Econômicos, FIPE/PIONEIRA, SP.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA-MINIFAZ (1987), "Plano de consistência macroeconômico".
- RABELLO DE CASTRO, P. (1987), "Reduzir imposto para elevar a arrecadação", Jornal do Brasil, 2-1-1988.
- WANNISKI, J. (1978), "Taxes, revenues and the 'Laffer curve'", The Public Interest, nº 50, Winter.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

EDITADOS A PARTIR DE JANEIRO DE 1986

- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A.F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.
- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços : Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.

- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil , Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cicchelli Velloso , Setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W.Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A.R. de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C.Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.
- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira , Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo I: Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.

- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 2: Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 3: Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 4: Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 5: Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fábio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.
- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando A. Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.
- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.

- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio S. Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.
- Nº 121 - "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", Fernando A. Rezende da Silva e José Roberto R. Afonso, Novembro 1987, 53 p.
- Nº 122 - "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição", Ricardo Varsano, Novembro 1987, 35 p.
- Nº 123 - "O Orçamento Brasileiro: seu Processo Atual e as Reformulações Propostas no Projeto Constitucional", Maria da Conceição Silva, Novembro 1987, 30 p.
- Nº 124 - "As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição", Beatriz Azeredo, Novembro 1987, 55 p.
- Nº 125 - "Endividamento Municipal: Análise da Situação Financeira de Quatro Capitais Estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador)", Thompson A. Andrade, Novembro 1987, 33 p.
- Nº 126 - "Ajuste Externo e Agricultura no Brasil: 1981/86", Corvã^o Castro de Rezende, Dezembro 1987, 46 p.

- Nº 127 - "Considerações sobre a Relação entre a Dívida Pública e a Inflação", José W. Rossi, Dezembro 1987, 09 p.
- Nº 128 - "Estratégias de Desenvolvimento: América Latina vs. Leste Asiático", Armando Castelar Pinheiro, Dezembro 1987, 35p.
- Nº 129 - "Industrial Policies and Multinational Enterprises in Latin America", Helson C. Braga e Virene Matesco, Dezembro 1987, 30 p.
- Nº 130 - "A Sensibilidade das Medidas de Desigualdade à Padronização da Jornada de Trabalho", Ricardo Paes de Barros, Janeiro 1988, 28 p.
- Nº 131 - "Influência das Paridades Cambiais sobre a Dívida Externa: O Caso Brasileiro - 1983/86", Fabio Giambiagi, Janeiro 1988, 23 p.
- Nº 132 - "O (Des)controle do Endividamento de Estados e Municípios - Análise Crítica das Normas Vigentes e Propostas de Reforma", Fernando Rezende e José Roberto R. Afonso, Janeiro 1988, 75 p.
- Nº 133 - "O "Efeito-Tanzi" e o Imposto de Renda da Pessoa Física: Um Caso de Indexação Imperfeita", Fábio Giambiagi, Março 1988, 17 p.
- Nº 134 - "Estimação e Resultados do MOPSE - Modelo para Projeções do Setor Externo", Sandra M. Polónia Rios, Regis Bonelli, Eustáquio J. Reis, Março 1988, 86 p.
- Nº 135 - "Investimento em Capital Fixo na Economia Brasileira: Estimativas Trimestrais para o Período 1975/87", Armando Castelar Pinheiro e Virene Matesco, Março de 1988, 23 p.
- Nº 136 - "Os Investimentos Governamentais na Infra-Estrutura Social: O Caso do FINSOCIAL", Bernhard Beiner, Abril 1988, 27 p.

Nº 137 - "Testes de Exogeneidade da Moeda para a Economia Brasileira", Pedro L. Valls Pereira e João Luiz Mascolo, maio de 1988, 22 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (quadrimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Série Monográfica; Série PNPE; Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO); Relatório Interno; Informes Conjunturais; Boletim Conjuntural; Série Estudos sobre Economia do Setor Público (ESEP) e Série Fac-Símile.