

<b>Título do capítulo</b>	<b>CAPÍTULO 7 O COMPORTAMENTO RECENTE DAS RECEITAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>
<b>Autores (as)</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Coordenação-Geral de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Coordenação de Finanças Públicas
<b>DOI</b>	
<b>Título do livro</b>	<b>ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO FISCAL</b>
<b>Organizador (es)</b>	Rogério Boueri Maurício Saboya
<b>Volume</b>	
<b>Série</b>	
<b>Cidade</b>	
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2007
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	
<b>DOI</b>	

© 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.

## CAPÍTULO 7

### **O COMPORTAMENTO RECENTE DAS RECEITAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Coordenação de Finanças Públicas (Dirur/Ipea)

A importância de se discutir o tema das receitas públicas no Brasil evidencia-se no contexto da história recente da economia brasileira, marcada pela transição a uma situação de estabilidade macroeconômica consolidada e pela criação de condições para o crescimento sustentado. Uma dessas condições é o ajuste fiscal estrutural do setor público, processo que sofreu grande impulso após a implementação do Programa de Estabilidade Fiscal (1998), com o qual se têm logrado significativos e crescentes superávits primários no âmbito da União. Esse movimento consolidou-se após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000.

Contudo, o processo de ajuste fiscal brasileiro apresenta problemas. Um destes vincula-se ao fato de que o ajuste tem dependido excessivamente do crescimento das receitas públicas – por exemplo, a carga tributária acaba de bater novo recorde em 2005, atingindo cerca de 37,37% do PIB, equivalente a um acréscimo de 1,49 ponto percentual em relação ao ano anterior.<sup>1</sup> Ora, como não é razoável supor que estas possam crescer indefinidamente, pois a teoria econômica prevê limite para a arrecadação,<sup>2</sup> conclui-se que a capacidade de o setor público manter superávits primários elevados mais cedo ou mais

---

1. Vide BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil – 2005*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, agosto de 2006. Disponível no sítio <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>, acessado em 29/08/2006. Neste documento, a principal razão apontada para o aumento da carga tributária da União em 2005 é o aumento da eficiência da administração tributária, com destaque para a adoção de medidas legais que melhoraram a cobrança, o controle e a fiscalização.

2. Trata-se da chamada “curva de Laffer”, que estabelece relação entre o montante da arrecadação e a alíquota do imposto. Representando aquele montante em um eixo cartesiano vertical e a alíquota no eixo horizontal, esta relação é descrita por meio de uma parábola côncava para baixo, de modo que, à medida que a alíquota aumenta, a arrecadação inicialmente se eleva, depois atinge patamar máximo e, finalmente, decresce.

tarde se esgotará, a julgar também pelo contínuo crescimento das despesas correntes e pela elevação do grau de rigidez orçamentária.<sup>3</sup>

Os dados mostram que o período de efetivo ajuste fiscal (1999 em diante) apresentou gasto anual médio superior ao do período 1995-1998, que se caracterizou por política fiscal relativamente frouxa. Isso é um indício de que o ajuste fiscal brasileiro se tem concentrado no aumento de receitas, porque tanto o superávit primário quanto os gastos primários crescem.<sup>4</sup> Ora, esse não é um bom sinal, a julgar pelo fato de que grande parte dessas receitas corresponde a contribuições cumulativas – isto é, incidentes *em cascata*, em cada fase do processo produtivo – que distorcem as decisões dos agentes e prejudicam a produtividade e competitividade da economia como um todo.

TABELA 1

Brasil: receitas da União do PIB 2000-2005

(Em %)

Exercício	Impostos	Taxas	Contribuições Patrimoniais	Serviços	Outras receitas correntes	Outras receitas	Total
2000	7,02	0,12	12,69	0,92	1,30	0,84	22,93
2001	7,52	0,12	13,44	0,89	1,34	0,78	24,14
2002	7,89	0,13	14,38	0,73	1,27	1,05	25,49
2003	7,27	0,13	14,53	0,80	1,27	0,66	24,70
2004	6,82	0,14	14,82	0,80	1,14	0,62	24,37
2005	7,83	0,17	15,97	0,77	1,20	1,21	27,18

Fonte: Ministério da Fazenda/STN. Sistema Integrado de Administração Financeira.

Elaboração: CFP/Dirur/Ipea.

A tabela 1 apresenta o desempenho da arrecadação das principais categorias de receitas da União, em proporção do PIB, no período 2000-2005. Nesta, evidencia-se o expressivo crescimento da receita total, bem como a elevada importância das contribuições para o desempenho desse total. Os impostos, por sua vez, apresentam evolução menos regular do que a das contribuições, ainda que aqueles também tenham crescido no período em destaque.

3. Entende-se por rigidez orçamentária (ou rigidez fiscal) uma propriedade do orçamento público caracterizada pela existência de receitas vinculadas e despesas obrigatórias. Um orçamento pode ser rígido em diferentes graus, sendo que, na prática, não há orçamento totalmente rígido ou totalmente flexível – isto é, sem qualquer receita vinculada ou despesa obrigatória.

4. No período 1995-1998, o gasto anual médio não-financeiro da União atingiu cerca de 19,1% do PIB, ao passo que, no período 1999-2005, este saltou para aproximadamente 21,6% do PIB. Nos mesmos períodos, o superávit primário anual médio passou de 0,69% do PIB para 3,77% do PIB respectivamente.

De um modo geral, existe a possibilidade de que a elevação da carga tributária tenha contribuído para o baixo crescimento do produto nos últimos anos. No período entre 1995-1997, quando o total de tributos esteve em torno de 28,6% do PIB, a taxa média do crescimento do produto foi de 3,4% ao ano. A partir de 1999, com o início do período de ajuste fiscal, os tributos totais ultrapassam o patamar de 30% do PIB. Para o subperíodo 2001-2003, tem-se uma carga média de 34,1% e um crescimento médio de 1,3%. Assim, a única exceção quanto ao efeito negativo de uma alta carga tributária está no ano de 2000 quando, para uma carga de 31%, o produto cresceu 4,4%.

## 1 O IMPOSTO DE RENDA

Segundo a legislação vigente, os contribuintes do IRPF são as pessoas físicas domiciliadas ou residentes no país, titulares de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza, inclusive rendimentos e ganhos de capital; e também aquelas pessoas físicas que recebam rendimentos de bens dos quais tenham a posse.

Segundo a Secretaria da Receita Federal (2001), o número de contribuintes do IRPF é relativamente pequeno quando comparado ao de outros países, sendo relativamente baixa a participação desse tributo no total de receitas arrecadadas pela União. Elevados limites de isenção e reduzida alíquota máxima explicam essa baixa participação relativa do IRPF brasileiro.

No período 2000-2005, o total da arrecadação com o IRPF apresentou crescimento real de 34,8%. Sua participação no total das receitas tributárias da União passou de 4,3% para 4,5%. Contudo, o aumento da arrecadação não ocorreu de maneira uniforme ao longo do período, mas concentrou-se entre os anos de 2003 e 2005 (crescimento de 26,6% em termos reais – *vide* tabela 2).

TABELA 2

### Imposto de Renda da Pessoa Física: receita de arrecadação no período 2000-2005

Ano	IRPF (R\$ milhões de 2005)*	Δ (%)
2000	5.037	-
2001	5.158	2,4
2002	5.026	-2,6
2003	5.365	6,7
2004	6.076	13,3
2005	6.791	11,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Contas do Governo.

Obs.: \* Valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA).

O comportamento da arrecadação do IRPF entre os anos de 2000 e 2003 pode ser em parte explicado pela evolução do número de contribuintes. A tabela 3 apresenta o total de declarantes e contribuintes em cada ano. Observa-se aumento de aproximadamente 30% na quantidade de declarações entregues durante o período, o que pode ser atribuído à maior facilidade no preenchimento e no envio das informações, em meio eletrônico, à Secretaria da Receita Federal. No entanto, em todos os anos da série, o número de pessoas que efetivamente pagaram esse imposto – os contribuintes – equivale a menos da metade do total de declarações entregues (34,82%, em média, para o período 2000-2003).

TABELA 3

**Evolução do número de declarantes e contribuintes do IRPF no período 2000-2003**

Ano-base da declaração	Número de declarantes	Número de contribuintes	Contribuintes/declarantes (%)
2000	13.906.143	5.189.242	37,3
2001	15.180.447	5.506.075	36,3
2002	15.967.859	4.953.121	31,0
2003	18.047.676	6.261.601	34,7

Fonte: Secretaria da Receita Federal/Coordenação-Geral de Política Tributária.

O número total de contribuintes, que constitui a base tributável do IRPF, apresentou crescimento de 21% entre 2000 e 2003, embora tenha ocorrido redução de aproximadamente 10% nessa base em 2001-2002. A evolução anual do quantitativo de contribuintes apresenta trajetória semelhante à da arrecadação do IRPF no período 2000-2003. Ambas as grandezas foram condicionadas por alterações na legislação do tributo e por mudanças nos níveis de emprego e renda do país.

A tabela 4 apresenta o histórico da tabela progressiva anual do IRPF para o período em análise. Os rendimentos que determinam os limites para cada uma das alíquotas (isenção, 15% e 27,5%) correspondem a doze vezes os valores dos rendimentos mensais.

A alíquota de 27,5% foi estabelecida no ano de 1999, em substituição à alíquota anterior, de 25%. A partir de 2002, a Lei nº 10.451 determinou correção de 17,5% nos valores-limite de cada faixa de rendimentos, bem como nas deduções das despesas com educação e das despesas por dependente. Logo, a redução do número de contribuintes e, conseqüentemente, da arrecadação total do IRPF, no período 2001-2002, parece ter sido causada principalmente pela mudança na legislação vigente. A elevação dos limites de isenção e tributação dos rendimentos, assim como o aumento na dedução de algumas despesas pessoais, contribuiu para a queda real na arrecadação do imposto.

TABELA 4  
Histórico da tabela progressiva anual do IRPF entre os exercícios de 1999 e 2005

1999 a 2001		2002 a 2004 (Lei nº 10.451, de 2002)		2005 (Lei nº 11.119, de 2005)	
Base de cálculo para rendimento anual em R\$	Alíquota (%)	Base de cálculo para rendimento anual em R\$	Alíquota (%)	Base de cálculo para rendimento anual em R\$	Alíquota (%)
Até 10.800,00	0	Até 12.696,00	0	Até 13.968,00	0
De 10.800,00 até 21.600,00	15	De 12.696,00 até 25.380,00	15	De 13.968,00 até 27.912,00	15
Acima de 21.600,00	27,5	Acima de 25.380,00	27,5	Acima de 27.912,00	27,5

Fonte: Leis nº 9.250/1995, 10.451/2002 e 11.119/2005.

Elaboração: CFP/Dirur/lpea.

Nova correção da tabela progressiva foi determinada para o exercício de 2005. A Lei nº 11.119 corrigiu em 10% os limites de cada faixa de rendimentos e as deduções das despesas com educação e das despesas por dependente. Contudo, esta correção não parece ter resultado em perda de arrecadação, pois a receita do IRPF aumentou em termos reais no período 2003-2005 (*vide* tabela 2). Uma explicação para esse aumento pode estar, então, no aumento da renda média do contribuinte nos últimos três anos.

A tabela 5 apresenta as médias anuais da população ocupada e do rendimento real em algumas das principais regiões metropolitanas do país, no período de 2002 a 2005. Ressalva-se que os valores da tabela devem ser vistos apenas como referência, pois, além de não levarem em conta os níveis de emprego e renda no Brasil como um todo, excluem as possíveis variações no rendimento dos aposentados e incluem informações relativas aos trabalhadores informais.

Os números apresentados na tabela 5 indicam aumento da população ocupada entre 2002 e 2005 e incremento do rendimento médio real entre 2003 e 2005. Tais números sugerem que o crescimento da arrecadação do IRPF, a partir de 2003, pode ter sido ocasionado, entre outros fatores, pelo aumento nos níveis de emprego e renda.

TABELA 5  
População ocupada e rendimento médio real efetivo entre os anos de 2002 e 2005\*

Ano	População ocupada (%)	$\Delta$ (%)	Rendimento médio real efetivo mensal (R\$) – pessoas ocupadas	$\Delta$ (%)
2002	48,68	-	1.134,00	-
2003	50,05	2,81	995,55	-12,21
2004	50,59	1,08	997,95	0,24
2005	50,97	0,75	1020,58	2,27

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Pesquisa Mensal de Emprego (abrange apenas as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre).

Obs.: \* Os valores de cada ano correspondem às médias aritméticas dos meses em que as estatísticas estão disponíveis.

### 1.1 Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)

O IRPJ tem como fato gerador a aferição de lucro pela pessoa jurídica. As alíquotas do imposto, em vigor desde 1996, são basicamente as seguintes:

- 1) 15% (quinze por cento) sobre o lucro real, presumido ou arbitrado, apurado pelas pessoas jurídicas em geral.
- 2) A parcela do lucro real anual que exceder o valor de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) sujeita-se à incidência da alíquota adicional de 10%, sendo esta única para todas as pessoas jurídicas, inclusive instituições financeiras, sociedades seguradoras e assemelhadas.

Os contribuintes, por opção ou por determinação legal, são tributados por uma das seguintes formas:

- 1) Sistema Simples, para microempresas e empresas de pequeno porte.
- 2) Lucro presumido, sendo um valor percentual sobre o faturamento da empresa, que varia conforme ramo de atividade, que se supõe representar a taxa de lucro média da atividade.
- 3) Lucro real, que representa basicamente o lucro contábil da empresa, com algumas adições e exclusões.

A tabela 6 mostra o comportamento das taxas de variação real da arrecadação do IRPJ, no período 1996-2005.

TABELA 6

#### Evolução da taxa de crescimento da arrecadação do IRPJ no período 1996-2005

(Em R\$ bilhões de março de 2006, atualizados pelo IGP-DI)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Arrecadação	32,9	30,1	28,3	28,1	31,7	27,6	49,3	39,4	41,7	51,2
Variação (%)	-	-8,4	-5,9	-0,97	12,95	-13,0	78,8	-20,1	5,8	22,9

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda. Resultado do Tesouro Nacional. Brasília, vários números.

Elaboração: CFP/Dirur/lpea.

Em 2000, verifica-se aumento real de cerca de 13% da arrecadação do IRPJ, o que se deve à arrecadação extra dos pagamentos em atraso, devido ao Programa de Recuperação Fiscal (Refis), instituído naquele ano. Em 2001, devido à redução dessas receitas atípicas e à estagnação econômica, a arrecadação do IRPJ caiu 13%. Em 2002, verifica-se elevado aumento (78,8%) na arrecadação do imposto, em razão de vários fatores, como a cobrança de débitos atrasados e mudanças na legislação, que resultaram em elevado aumento da tributação do IRPJ sobre entidades financeiras. Em 2002, também ocorreram arrecadações extras – especialmente decorrentes de medidas legais para cobrar débitos em atraso –, sem contrapartida no ano anterior. Além disso, o lucro de empresas e bancos com ativos em moeda

estrangeira, devido à variação cambial em 2002, aumentou enormemente, elevando conseqüentemente a base de cálculo do imposto.

As mencionadas medidas legais estão presentes na Medida Provisória (MP) nº 38, que restabeleceu prazos para pagamento de débitos tributários – inclusive do Imposto de Renda incidente sobre o lucro inflacionário que, em 2002, apresentou expressiva alta – e na MP nº 75, posteriormente rejeitada pelo Congresso, que estabeleceu programa de refinanciamento dos débitos com desistência de ações judiciais por parte das empresas. A mudança mais importante, porém, foi a decorrente da MP nº 2.222/2001, revogada posteriormente pela Lei nº 11.053/2004, que estabeleceu a cobrança, a partir de 1º de janeiro de 2002, do Imposto de Renda sobre fundos de pensão e entidades de previdência privada. Somente a taxaço sobre os fundos de pensão gerou incremento de R\$ 9,6 bilhões na arrecadação, em termos nominais. Embora tenha havido elevado aumento da arrecadação desse imposto, este não alterou a estrutura de suas alíquotas efetivas; houve crescimento apenas da base tributária. Isso é positivo, considerando-se aspectos ligados à isonomia e à distribuição de renda.

Em 2003 a arrecadação do IRPJ caiu 20,1%. Isso ocorreu devido à estagnação econômica, sobretudo da atividade industrial. Além disso, o incremento de receitas extraordinárias não se repetiu na mesma magnitude do ano anterior, quando o comportamento da receita desse imposto se explica, em grande parte, pelos efeitos decorrentes das supracitadas MPs. Estima-se que essas receitas extraordinárias tenham elevado a arrecadação tributária da União em R\$ 18,5 bilhões em 2002 e em R\$ 7,9 bilhões em 2003. Em 2004 houve pequeno crescimento real de 5,8% na arrecadação do imposto. Além da melhoria macroeconômica, medidas administrativas colaboraram para esse crescimento. Em 2005, o aumento real de 22,9% ocorreu em razão da alta do lucro das empresas, principalmente nos setores de mineração (360%), telecomunicações (111%), combustíveis (61%) e eletricidade (38%), aumentando, conseqüentemente, a base tributária. Cabe também ressaltar a maior eficiência na recuperação dos créditos públicos pela Procuradoria Geral da União, que ocasionou aumento de 50% em relação ao ano anterior.

Uma importante medida legal ocorreu em 30 de dezembro de 2004, quando o governo federal, ao editar a Medida Provisória nº 232 (a mesma que reajustou a tabela do IRPF), aumentou a base de cálculo do IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 32% para 40%, para as prestadoras de serviços (exceto transportadoras e hospitais) optantes pelo lucro presumido. Isso correspondeu a um aumento médio de 25% nos referidos tributos, pois antes se considerava que o lucro médio da prestadora de serviço correspondia a 32% do seu faturamento e agora se considera 40%.

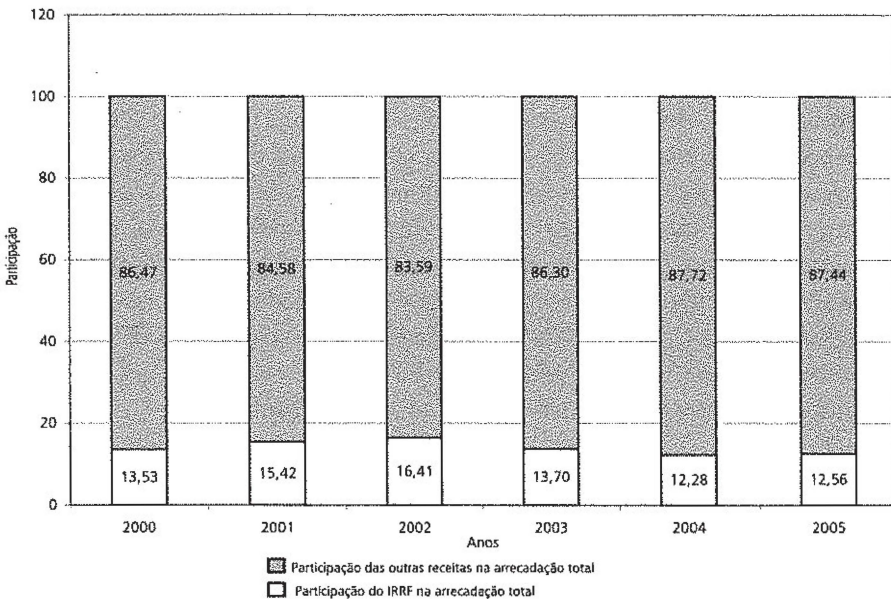


### 1.2 Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)

O IRRF é dividido em quatro grandes categorias, de acordo com a natureza do fato gerador, de acordo com a classificação dos dados divulgados pelo Tesouro Nacional: IRRF-Trabalho (sobre os rendimentos do trabalho), IRRF-Capital (sobre os rendimentos do capital), IRRF-Remessas ao Exterior e IRRF-Outros Rendimentos. O Decreto nº 3.000, de 26/03/1999, regulamenta o IRRF. Conhecido como RIR/99, este decreto traz todas as possibilidades de tributação na fonte, bem como as alíquotas aplicáveis, as responsabilidades tributárias, as penalidades e disposições gerais.

No gráfico 1 pode-se notar que a participação do IRRF no total da arrecadação federal apresentou crescimento de 2000 a 2002 e, nos dois anos seguintes, registrou queda em relação a 2002. Em 2004, a referida participação chegou ao patamar mais baixo da série, observando-se pequena melhora em 2005. Apesar do ano atípico de 2002, pode-se afirmar que o IRRF é um dos tributos federais que vem contribuindo para a queda da participação relativa da receita tributária na arrecadação federal nos últimos anos.

GRÁFICO 1  
Participação do IRRF no total da arrecadação federal



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

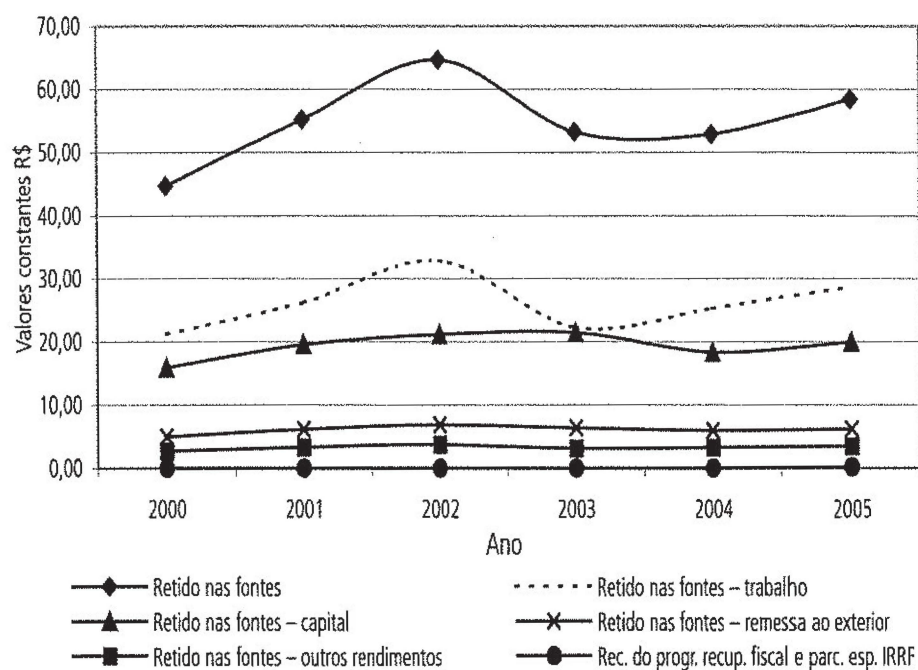
Elaboração: CFP/Dirur/lpea.

O gráfico 2 apresenta a evolução do IRRF, em termos reais, discriminado por suas categorias básicas. No período 2000-2005, esse imposto apresentou elevação da arrecadação em termos reais da ordem de 30%, enquanto que o PIB *per capita*, a preços de 2005, variou neste mesmo período em apenas 3,62%. O período 2000-2002 foi de crescimento decorrente, entre outras coisas, da depreciação cambial do período – que afetou positivamente a arrecadação do IRRF-Capital e IRRF-Remessas ao Exterior. Além disso, 2002 foi marcado pelo efeito de várias mudanças na legislação tributária, discriminadas a seguir, que afetaram sobretudo a cobrança de débitos em atraso.

GRÁFICO 2

## Arrecadação do IRRF

(Em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA médio de 2005)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: CFP/Dirur/Ipea.

- 1) MP nº 2.222, de 04/09/2001: estabeleceu novas regras para a tributação dos rendimentos e ganhos com aplicações de recursos pelos fundos de previdência complementar; permitiu às entidades optantes do regime especial o pagamento dos tributos atrasados em até seis parcelas, conforme a Lei nº 9.779/1999, a partir de janeiro de 2002. Nesse ano, essas medidas proporcionaram arrecadação da ordem de R\$ 7,7 bilhões.

- 2) MP nº 38: isentou, do pagamento de multas e moratórias, os devedores com ações ajuizadas que quitassem até o último dia útil de julho os débitos tributários e previdenciários atrasados pelas condições estabelecidas na Lei nº 9.779/1999 e na MP nº 2.158-35/2001. O ganho de arrecadação com essa medida foi de R\$ 2,2 bilhões.
- 3) MP nº 66, de 29/08/2002: estendeu até setembro o prazo para pagamento de débitos tributários e previdenciários em atraso, ajuizados ou não, e das entidades de previdência complementar optantes do regime especial. O ingresso de receitas decorrente desse dispositivo totalizou R\$ 3,5 bilhões.
- 4) MP nº 75: reabriu até o último dia útil de novembro os prazos estabelecidos na MP nº 66, proporcionando receitas extras da ordem de R\$ 1,3 bilhão.

A queda da arrecadação real do IRRF em 2003 explica-se sobretudo pelo caráter extraordinário da arrecadação do ano anterior (fruto principalmente das mudanças na legislação e do impacto da depreciação cambial) e pelo baixo crescimento econômico, pelas altas taxas de desemprego e pela queda dos rendimentos reais médios. Esses fatores macroeconômicos adversos provocaram expressiva queda da receita do IRRF-Trabalho.

No biênio 2004-2005, observa-se recuperação muito lenta da arrecadação do imposto em pauta. Isso reflete, por um lado, o incremento dos rendimentos do trabalho – principalmente nos setores de seguros e previdência privada, fabricação de produtos químicos e fabricação e montagem de veículos automotores. Por outro lado, esse incremento da receita do IRRF-Trabalho foi compensado pelo decréscimo da arrecadação do IRRF-Capital (em 2004), decorrente da queda da taxa de juros e da estabilidade cambial, que reduziram os rendimentos das aplicações financeiras.

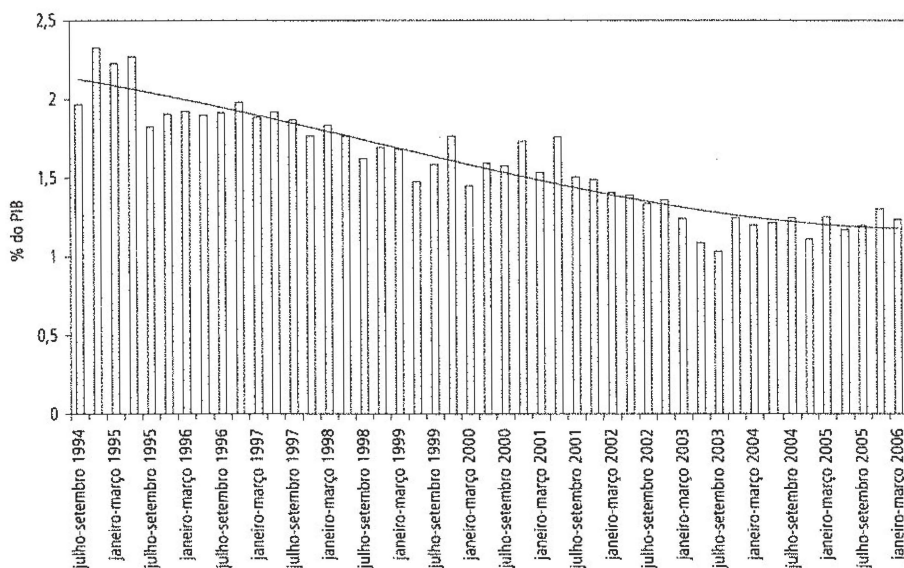
### 1.3 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

O IPI é uma modalidade de imposto sobre a produção física ou venda de mercadorias produzidas por estabelecimentos industriais ou assemelhados. Regulamentado pela Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004, esse imposto é tradicionalmente dividido em cinco categorias: IPI-Automóveis (alíquota incidente sobre a venda de veículos automotores), IPI-Bebidas (baseado na produção física de bebidas, principalmente cerveja, refrigerante e água mineral), IPI-Fumo (base de arrecadação nas vendas de cigarros no mercado interno), IPI-Importação (fato gerador no desembaraço aduaneiro de produtos de procedência

estrangeira) e o IPI-Outros. Exceto no caso do IPI-Importação, o fato gerador desse imposto ocorre na saída do produto do estabelecimento industrial (ou equiparado a industrial).

A base de cálculo do IPI identifica-se de duas formas: na operação interna (o valor total da operação de que decorrer a saída do estabelecimento industrial); e na importação (o valor que servir ou que serviria de base para o cálculo dos tributos aduaneiros, por ocasião do despacho de importação, acrescido do montante desses tributos e dos encargos cambiais efetivamente pagos pelo importador ou deste exigíveis). A incidência do IPI é bastante complexa. A tabela de incidência de imposto sobre produtos industrializados contém noventa e sete capítulos, sendo cada um relativo a uma categoria de produtos.

GRÁFICO 3  
Arrecadação trimestral do IPI (1994-2006)  
(% do PIB)



Fonte: Secretaria da Receita Federal.  
Elaboração: CFP/Dirur/Ipea.

Pelo menos ao longo dos últimos dez anos, o IPI vem apresentando tendência de diminuição da arrecadação, tanto em termos reais, quanto em termos de participação no PIB (*vide* gráfico 3, com uma linha de tendência claramente decrescente). Isso se reflete, obviamente, na queda da participação relativa desse imposto na receita total da União.

Em geral, a queda na arrecadação do IPI ocorreu em todas as suas categorias. Contudo, essa redução teve causas específicas em cada uma destas. No caso do IPI-Automóveis e IPI-Outros, foram importantes os efeitos da Lei nº 10.276, de 10 de setembro de 2001, que aumentou os créditos presumidos de IPI sobre os insumos utilizados nos produtos destinados à exportação. Além disso, a partir de 2003, ocorreu redução de alíquotas desse imposto para vários produtos, incluindo automóveis, produtos químicos e os associados à metalurgia básica. Some-se a isso o fato de que aquele ano foi de crescimento nulo do setor industrial. Por sua vez, nos últimos seis anos, a relativa estagnação do IPI-Importação parece estar associada à relativa estagnação do valor agregado das importações, sobretudo no segmento mais importante da pauta de importações – os bens intermediários.

Finalmente, o IPI-Bebidas e o IPI-Fumo também experimentaram expressivas quedas no período considerado, mas por uma razão distinta daquelas que explicam a redução nas outras categorias, qual seja, o contrabando e a sonegação. Segundo a Secretaria da Receita Federal (<http://www.receita.fazenda.gov.br>), somente em 2005 houve perda de arrecadação de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, sendo R\$ 1,35 bilhão oriundo de cigarros e R\$ 255 milhões com sonegação na fabricação de refrigerantes. Em face desses problemas, o governo federal tem se empenhado em combater, em várias frentes, o contrabando e a sonegação. Esse esforço inclui o uso de mecanismo de rastreamento da produção de cigarros por meio de um selo especial que será colocado nos maços e permitirá aos fiscais saber onde, quando e por quem essas mercadorias foram produzidas. Também está em implantação um projeto de utilização de notas fiscais eletrônicas, o que deve agilizar os serviços de fiscalização da produção e venda de bebidas e cigarros. No caso das bebidas, os medidores de vazão – dispositivos que monitoram a produção de bebidas e transmitem os dados para a Receita em tempo real, utilizados desde 2004 – já mostraram eficiência ao reduzir a sonegação no setor de cervejas.

## 2 AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

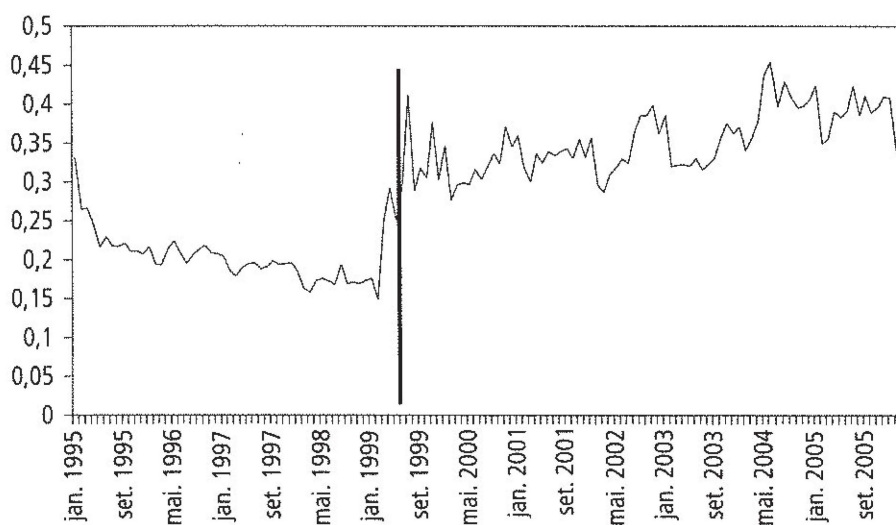
### 2.1 Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)

A Cofins foi instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, com a finalidade de atender exclusivamente “às despesas com as atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social”. Essa contribuição incide sobre pessoas jurídicas, exceto microempresas e empresas de pequeno porte regidas pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples). Como regra geral, sua alíquota é de dois por cento sobre o faturamento mensal, considerando a

receita bruta da venda de mercadorias e serviços de qualquer natureza. Não obstante, existem regras diferenciadas para vários setores, bem como disposições especiais que regulamentam a exclusão da base de cálculo e a isenção dessa contribuição. Como possui alíquota fixa independente do faturamento da empresa, a Cofins pode ser considerada uma contribuição de caráter regressivo.

Atualmente, a Cofins é regida pela Lei nº 9.178/1998, que elevou o percentual de contribuição para três por cento do faturamento, podendo ser compensada com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em até um terço da Cofins paga, em conformidade com as exigências desta lei. Desde 1º de fevereiro de 2004, a Cofins possui duas alíquotas: a primeira é de três por cento e a segunda é de 7,6% para a modalidade não-cumulativa, especificada na Lei nº 10.833/2003. Em algumas operações, as alíquotas podem ser diferenciadas.

GRÁFICO 4  
Evolução da relação Cofins-PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: CFP/Dirut/lpea.

A evolução da Cofins no período de janeiro de 1995 a fevereiro de 2006 (gráfico 4) mostra alteração substancial da série a partir de 1999, consequência da elevação da alíquota de 2% para 3% no referido ano. Além disso, observa-se maior volatilidade da série após 1999, período também marcado por tendência ascendente da arrecadação dessa contribuição.

## 2.2 Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira

A CPMF foi instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, passando a vigorar a partir de 23 de janeiro de 1997. Sua base de incidência refere-se a qualquer operação ou lançamento realizado por instituições financeiras que signifique circulação escritural ou física de moeda, que resulte ou não da transferência de titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos. Atualmente, a CPMF é cobrada com alíquota de 0,38%. A previsão de duração é até 2007, no entanto, é provável que mais uma renovação ocorra ou até mesmo que a CPMF se torne permanente.

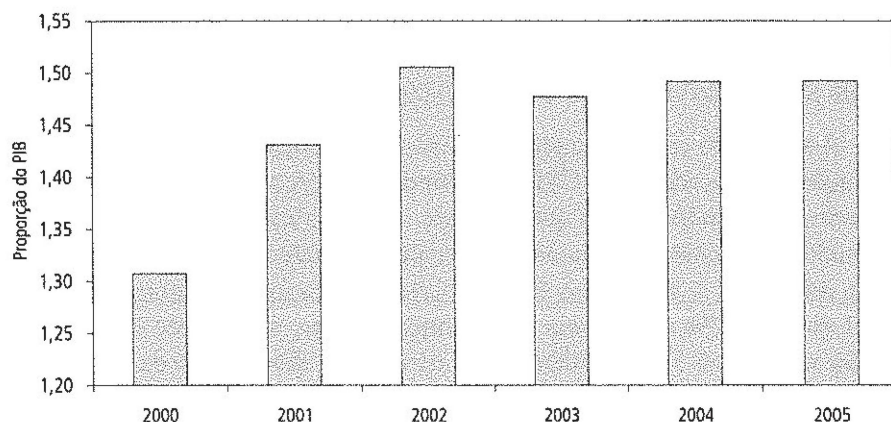
A evolução da arrecadação da CPMF entre 2000 e 2005 pode ser dividida em dois subperíodos. No primeiro, compreendido entre 2000-2002, observa-se vigorosa expansão da arrecadação em termos reais e em termos de participação do PIB. Em 2001, o crescimento real da CPMF alcançou 11,5% e, em 2002, 8,9%. Essa expansão é explicada por três fatores: aumento de alíquota, crescimento real da economia e recuperação de recursos por sentenças judiciais. Em 2000, por cerca de seis meses, a CPMF vigorou com alíquota de 0,30%. Em 2001, o período de vigência da alíquota de 0,30% foi de apenas de 2,5 meses com aumento para 0,38% durante todo o restante de 2001. Já em 2002, além dos doze meses completos com alíquota de 0,38%, ocorreu aceleração do crescimento econômico em relação a 2001 e houve acréscimo de R\$ 300 milhões oriundos de depósitos judiciais e conversão de depósitos, conforme MP nº 66/2002 (exceto art. 24) e MP nº 75/2002 (art. 14). Esse comportamento se refletiu em termos de aumento da arrecadação da CPMF com relação à participação do PIB: em 2000, a CPMF alcançou 1,31% do PIB, crescendo para 1,43% e 1,51% do PIB, em 2001 e 2002, respectivamente.

O segundo subperíodo de análise compreende 2003-2005. Esse período é caracterizado pela estabilidade da alíquota da cobrança de CPMF no patamar de 0,38% e redução dos efeitos de arrecadação atípica dos depósitos judiciais em 2002. Em consequência, a arrecadação da CPMF foi influenciada essencialmente pelo comportamento do crescimento real do PIB. Com isso, observou-se a estabilidade da arrecadação como proporção do PIB em torno de 1,49% do PIB entre 2003-2005 (gráfico 5). Em termos de crescimento real, a CPMF acompanhou a evolução do crescimento real do PIB.

A CPMF tem sido importante fonte de arrecadação para o governo federal, sobretudo porque, como contribuição – e diversamente dos impostos –, não precisa ser compartilhada com os estados e municípios. Em 2005, a arrecadação atingiu R\$ 29 bilhões, representando 6,28% na arrecadação total dos

impostos e contribuições do Tesouro Nacional. No período 2000-2005, essa participação apresentou leve declínio a partir de 2001, com a média no período atingindo 6,6% do total. No total das contribuições, esse declínio foi mais importante, dado que a CPMF em 2001 representava 10,6% do total e em 2005 esse percentual caiu para 9,4%, com a média do período 2000-2005 situando-se em 10,1%. Essa queda pode ser explicada pelos ganhos de arrecadação obtidos com as outras contribuições (Cofins, PIS/Pasep, CSLL), que nos últimos anos ganharam importância com relação aos impostos. A própria CPMF aumentou continuamente sua participação com relação aos impostos entre 2000-2004, somente recuando em 2005. Na média do período 2000-2005, a parcela da CPMF sobre o total dos impostos foi de 19,5%.

GRÁFICO 5  
Evolução da arrecadação da CPMF



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF.  
Elaboração: CFP/Dirur/lpea.

A prorrogação da CPMF tem ocorrido sucessivamente em razão de dois fatores: a alocação dos recursos em áreas consideradas prioritárias e em razão da política de geração de superávits primários, implementada a partir de 1999. Inicialmente, os recursos da CPMF eram destinados somente para financiar gastos com saúde, particularmente via Fundo Nacional de Saúde. Atualmente, parte da arrecadação também é aplicada no Fundo de Combate à Pobreza. No caso da Saúde, a Emenda Constitucional nº 29/2001 obriga que os recursos não possam cair como proporção do PIB de um ano para outro. Já o Fundo de Combate à Pobreza, criado pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para vigorar até o ano de 2010, engloba, em grande parte, os



recursos dos programas de transferência de renda para famílias em situação de pobreza, como o Bolsa Família. Além disso, a CPMF é uma importante fonte de recursos que auxilia na geração dos superávits primários. No período 2000-2005, se todos os recursos da CPMF fossem destinados para financiar os superávits primários, o financiamento médio seria da ordem de 62,3% do total. Por outro lado, mesmo que a totalidade dos recursos da CPMF não seja destinada para compor o superávit primário, são alocados nos referidos fundos sociais, que representam despesas rígidas, e que, na ausência da CPMF, deveriam ser financiados com outras fontes de receitas.

### 2.3 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

A CSLL foi instituída pela Lei nº 7.689, de 1988, com o objetivo de auxiliar o financiamento da previdência social brasileira. Sua base de cálculo é o valor do resultado do exercício das empresas, antes da provisão para o Imposto de Renda. Atualmente, a alíquota dessa contribuição é de 9%, mas tem sido objeto de várias mudanças. Por exemplo, quando da promulgação da lei, a alíquota era de 8%, tendo chegado a 12% em 1999.

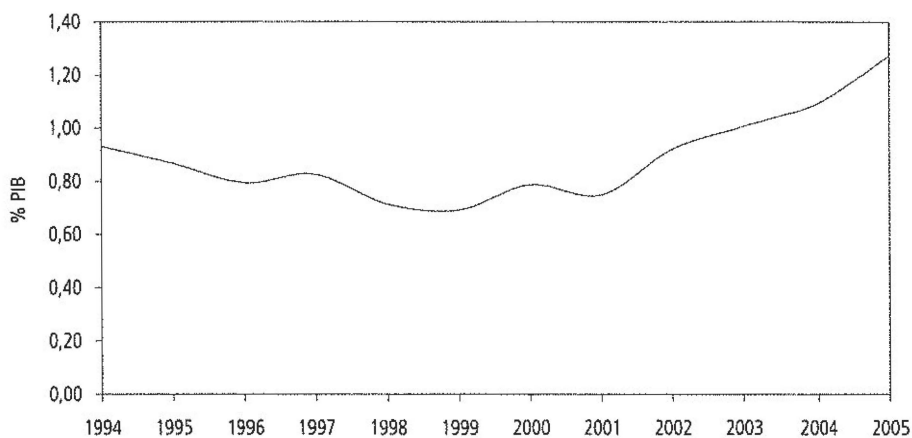
A análise do comportamento da série mostra uma mudança de padrão na evolução da arrecadação da CSLL a partir de 2002. A série mostra um comportamento estacionário, ainda que oscilante, nos anos anteriores a 2002. A partir de então, detecta-se crescimento ininterrupto da arrecadação. Para se ter uma idéia numérica, a média das taxas de crescimento entre os anos de 1994 e 2001 foi de 2,7% em valores reais, enquanto que, a partir de 2002, a taxa média subiu para 13,9%. Além disso, não houve diminuição da arrecadação em nenhum ano desde 2002. É também válido observar que, a partir de 2002, a CSLL como proporção do PIB nunca deixou de crescer, saindo de 0,75% em 2001 e alcançando 1,27% em 2005 (gráfico 6).

Portanto, a partir de 2002, vem ocorrendo crescimento inequívoco da participação da CSLL no PIB, na receita corrente do governo federal e no total das contribuições federais. Isso se deu em decorrência da alteração das regras tributárias que regulam a referida contribuição.

O presente texto analisou os fatores responsáveis pelo comportamento dos principais impostos e contribuições da União no período recente. Ao longo dos últimos anos, observa-se aumento da participação relativa das contribuições sociais no total de receitas arrecadadas pela União. As três contribuições aqui analisadas (Cofins, CPMF e CSLL) experimentaram aumentos expressivos de arrecadação no período, os quais podem ser atribuídos principalmente

às alterações em suas alíquotas ou nas regras de tributação. Os impostos, por sua vez, apresentam evolução menos regular no período. O IRPF cresceu mais de 20% em termos reais entre 2003 e 2005, enquanto o IPI tem apresentado tendência de queda nos dez últimos anos. As arrecadações do IRPJ e do IRRF voltaram a crescer em 2004 e 2005, após queda em 2003.

GRÁFICO 6  
CSLL como proporção do PIB entre 1994 e 2005



Fonte: Secretaria da Receita Federal.  
Elaboração: CFP/Dirur/lpea.

