

Cortar, crescer e arrecadar

Além da redução de gastos, o equilíbrio das contas públicas dependerá do comportamento da receita após a retomada do crescimento

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

A crise fiscal que o país enfrenta hoje direciona os holofotes para a urgência de medidas que contenham o gasto público, dentre as quais se destacam o debate sobre a reforma da Previdência e a proposta de imposição de um teto às despesas correntes. Mas a dosagem na adoção dessas medidas também depende, entre outros fatores, de como a arrecadação se comportará daqui para a frente. Para calcular essa trajetória, é preciso realizar um exercício menos óbvio, de identificar a sensibilidade da receita tributária federal frente aos vaivéns da atividade econômica. Em outras palavras, qual a variação da arrecadação em relação ao PIB.

Em nota técnica publicada no início do ano, Livio Ribeiro, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, apontou que essa elasticidade da arrecadação federal em relação ao PIB está próxima de 1. Outro estudo, publicado na Carta de Conjuntura do Ipea de julho-setembro, reforça essa estimativa de que a variação da receita tributária acompanha o PIB na mesma proporção. “Também concluímos que tanto a dívida líquida quanto a inflação não representaram significância estatística como fator gerador da arrecadação”,

diz Mário Jorge Mendonça, autor do trabalho juntamente com Luis Alberto Medrano, ambos da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

Se a conclusão dos dois estudos é a mesma, eles diferem na premissa que conduz a esse resultado. Enquanto o modelo rodado pelos economistas do Ipea indicou que esse nível de elasticidade é praticamente constante desde os anos 2000, o de Ribeiro aponta que esse valor é resultado de uma quebra estrutural ocorrida entre a crise de 2008 e 2011, provocando uma redução da sensibilidade da arrecadação em relação ao PIB que, lembra no texto, “aumenta o desafio para recuperação de uma postura fiscal superavitária”, pois indica que a retomada da atividade deverá ser acompanhada de um crescimento menor da receita. Segundo o pesquisador, um acúmulo de elementos desde o início dos anos 2000 como o aumento da carga tributária e melhorias na tecnologia da



arrecadação, somados às características do enriquecimento da economia, fizeram com que a elasticidade da arrecadação à atividade chegasse a 1,59 no período pré-crise mundial.

Em geral, a divergência de resultado em medidas de elasticidade ocorrem por diferenças na métrica de arrecadação – como uso de valores reais ou nominais, bem como dos deflatores aplicados – e na metodologia econométrica. Para fazer seu exercício, Mendonça revisitou o modelo usado em outro trabalho, de 2010, que tinha como base a série trimestral da carga tributária bruta do setor público consolidado de 1995 a 2009, calculando para o período de dezembro de 2000 a maio de 2016. Os tributos considerados foram o Imposto de Renda, CLPJ, Cofins, IPI, IOF, imposto sobre importação, Cide e PIS/Pasep – além da inclusão das contribuições à Previdência pelo INSS. Já Ribeiro usou a receita tributária real calculada pela Secretaria da Receita Federal com e sem receitas previdenciárias

Aumenta o desafio para a recuperação de uma postura fiscal superavitária, já que a receita deve crescer menos

Lívio Ribeiro – FGV/IBRE

e, do lado da atividade econômica, usou a demanda doméstica privada real (deflacionada por seu respectivo deflator) combinando consumo das famílias e os investimentos privados obtidos nas Contas Nacionais. Para Ribeiro, a identificação de uma quebra estrutural foi ajudada pelo uso de algumas variáveis de controle e par-

tições de amostra, através das quais se pode identificar, por exemplo, o efeito de mudanças tributárias, como desonerações, no período pós 2008.

O peso do emprego formal

Ao analisar a arrecadação de forma agregada, exercícios como o dos pesquisadores do IBRE e do Ipea não chegam a captar, entretanto, as perdas e ganhos entre diferentes tributos que levam ao nível de elasticidade estimado. Buscando filtrar essas dinâmicas particulares, Luka Machado Barbosa, economista do Itaú-Unibanco, realizou outro estudo, usando uma metodologia que divide a receita federal em cinco grupos de acordo com a sua base de incidência: consumo das famílias, massa salarial, lucro das empresas, PIB, e um último grupo que reúne receitas não tributárias como *royalties* e dividendos, pouco relacionadas à atividade econômica. A ideia de Barbosa foi identificar os motivos que levaram a uma constância da carga tributária

Receita federal desagregada e bases relevantes de incidência

Tipo de receita	Tributos	Base	Arrecadação (R\$ bi*)	Peso na receita tributária
Tributos indiretos	PIS, Cofins, IPI, imposto sobre importação	Consumo das famílias	347	30%
Imposto de renda pessoa física e contribuições para a seguridade social	IRPF, IR rendimentos do trabalho, Previdência, Salário Educação, outras contribuições	Massa salarial	496	43%
Imposto sobre lucro das empresas	IRPJ, CSLL	Lucro das empresas	183	16%
Outros	IR rendimentos do capital, ir remessas ao exterior, ir outros rendimentos, IOF, outros impostos, Cide, complementação ao FGTS	PIB	124	11%
Receita não tributária	CPSS, <i>royalties</i> , concessões, dividendos, diretamente arrecadadas, outras		127	

Fonte: Luka Barbosa, com dados do Tesouro Nacional. *12 meses terminados em out/15.

sobre o PIB entre 2005 e 2014 mesmo com o aumento das desonerações, resultando, segundo o economista Rodrigo Octavio Orais, também do Ipea, em um impacto de 2,5% do PIB ao ano, com destaque para a extinção da CPMF.

O resultado obtido pelo economista indicou a importância que a massa salarial e o consumo tiveram para a arrecadação nesse período. Segundo os cálculos de Barbosa, 43% da evolução da receita tributária federal nesse intervalo foram dependentes do crescimento dos salários acima da produtividade. “Nesse período, a massa salarial real dos trabalhadores com carteira assinada cresceu em média 8% ao ano”, diz Barbosa. Já a receita advinda do consumo das famílias – controlada, nesse estudo, por tributos indiretos como PIS, Cofins e IPI, correlacionada com as vendas no varejo ampliado – respondeu por um peso de 30% na receita federal desagregada no intervalo mencionado.

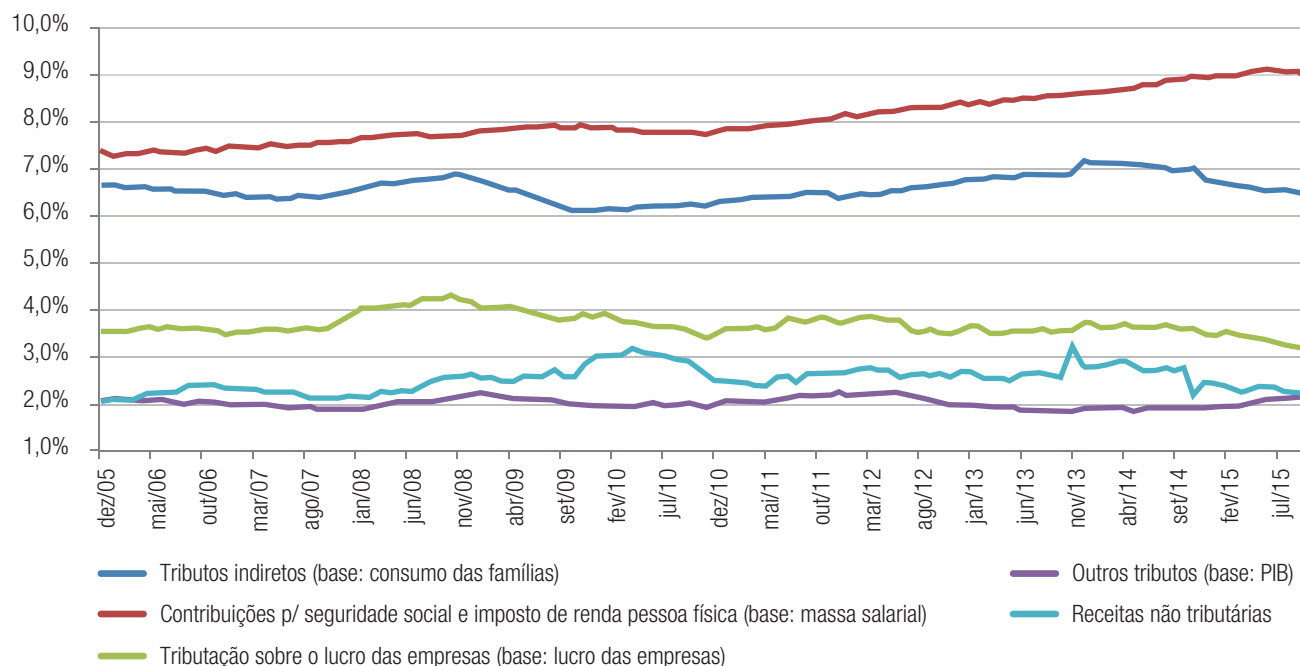
Para Barbosa, uma retomada do crescimento não deverá repetir a mesma composição favorável à arrecadação. “A estimativa calculada nesse estudo é de uma queda anual na receita líquida de 0,3 ponto percentual do PIB entre 2016 e 2020, passando de 17,6% do PIB em 2015 para 16% em 2020”, diz. O economista ressalta que esses cálculos foram realizados em 2015 para sua tese de mestrado, quando a taxa de desemprego ainda estava em 7,9% pela PME. “Por hipótese, assumi que essa taxa era a de equilíbrio, e que a população ocupada crescerá na mesma taxa que a população em idade ativa”, diz. O cenário-base desse exercício ainda prevê um crescimento real do PIB de 2% ao ano, recuo anual do salário médio de 1,5%, e as vendas no varejo acompanhando o comportamento da massa salarial formal, com queda em torno de 0,7% ao ano.

Ainda que no longo prazo a recuperação possa acontecer em níveis melho-

res do que os estimados por Barbosa, beneficiando a média para o período, o curto prazo aponta a índices menos favoráveis. No caso do varejo ampliado, estreitamente relacionado com o consumo das famílias, as estimativas da FGV/IBRE são de queda consecutiva, de 6,4% e 3%, respectivamente, em 2016 e 2017. “Mesmo em um cenário mais otimista, com uma recuperação um pouco mais acelerada, o crescimento esperado permanecerá pequeno em 2017 (1,7%). Essa trajetória mais otimista seria compatível com uma queda de -5,6% neste ano”, diz Esdras Siqueira Beline, da Economia Aplicada do IBRE.

Já para o emprego com carteira assinada, a estimativa do IBRE é de que em 2016 o saldo do Caged feche negativo em 1,12 milhão de vagas. De janeiro a junho a perda de postos observada pelo Caged chegou a 623 mil, contra 485 mil subtraídos no mesmo período do ano passado. Para a taxa de

Análise desagregada da receita federal tributária (% PIB)



Fontes: Tesouro Nacional, Receita Federal do Brasil.

desemprego, a projeção do IBRE para 2016 é de 11,6% e, em 2017, 12,5%. “Sempre é preciso considerar que o movimento do mercado de trabalho apresenta inércia tanto para cair quanto para subir, e ainda estamos no meio do processo”, lembra Fernando de Holanda Barbosa Filho, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE. Ele ainda ressalta que, em termos de renda, no ano passado o impacto do desemprego foi parcialmente mitigado pela migração de trabalhadores para a categoria por conta própria, “o que para a arrecadação não gera o mesmo efeito”, lembra. “Este ano, entretanto, sequer deveremos contar com essa ajuda pela renda”, diz, indicando que, enquanto em 2015 o grupo por conta própria registrou aumento de 1,14 milhão de pessoas, no acumulado deste ano até junho cresceu em apenas 20 mil. “Isso sugere que durante 2017 teremos menos gente ocupada, menos arrecadação, com tendência à redução de massa salarial tanto este ano quanto no que ano vem”, diz.

A boa notícia, segundo Holanda Filho, é que o caminho de ajuste dos salários à produtividade deverá ser positivo para a retomada da formalização. “Deveremos voltar à tendência de queda na informalidade, pois todos os elementos que promovem a formalização, como maior escolaridade, nota fiscal eletrônica, tudo isso continua em operação e voltará a influenciar positivamente com a saída da crise.” Ele pondera, entretanto, que não se poderá esperar uma queda como a observada nos últimos 10 anos, “sequer o mesmo impacto para a arrecadação”, diz.

Barbosa, do Itaú-Unibanco, acrescenta que uma provável saída do período recessivo pela via das exporta-

ções líquidas tampouco favorecerá a arrecadação federal como aconteceu quando a locomotiva era a demanda doméstica. “Isso reforça a necessidade de que o ajuste fiscal se dê pelo lado do gasto”, afirma. Enquanto esse ajuste não se consolida, entretanto, o aumento da carga tributária segue como bola em jogo, e um dos caminhos para esse aumento pode ser a continuidade do processo de reversão de desonerações, aponta Braulio Borges, pesquisador associado da FGV/IBRE e economista-chefe da LCA Consultores. Borges lembra que, além da reversão do IPI, já realizada, ainda há margem de desoneração da folha de pagamento. “Já houve uma desoneração parcial no final de 2015, quando representava uma renúncia de R\$ 24 bilhões. Mas ainda estamos falando de R\$ 15 bilhões ao ano que podem ser revertidos”, diz. O economista ainda cita a Cide e PIS/Cofins que incidem sobre os combustíveis. “Apesar de serem valores que já foram elevados no ano passado, ainda há uma margem

de arrecadação de R\$ 50 bilhões para alcançar o teto previsto em legislação que não dependeriam de mudança na lei”, diz. Outra possibilidade, enumera Borges, é momento de receitas atípicas expressivas – “como aconteceu entre 1998 e 2000” – que neste momento poderiam chegar de privatização e securitização da dívida. Mendonça, do Ipea, reitera a necessidade de cortes pelo lado do gasto, e que o aumento de carga tributária continua sendo a pior alternativa. “O que observamos no Brasil é que, uma vez que a tributação é elevada, ela não regride ao nível inicial. Mesmo que supostamente temporário, um aumento da carga tributária é, na verdade, permanente”, diz. “Existem estudos que demonstram que o crescimento da carga tributária tem relação inversa com o crescimento econômico, e é preciso buscar medidas que promovam crescimento e aumento da arrecadação”, afirma Mendonça, citando a privatização de empresas estatais, e medidas que facilitem a contratação e demissão do emprego. ■

Futuro pouco promissor para a receita

	Renda real	Taxa de desemprego	Saldo Caged (acumulado trimestral)
1ª Tri.	-3,20%	10,90%	-323052
2ª Tri.	-4,20%	11,30%	-226491
3ª Tri.	-3,40%	12,10%	-53441
4ª Tri.	-2,70%	12,30%	-519882
2016	-3,40%	11,60%	-1122865
1ª Tri.	-1,90%	12,50%	5160
2ª Tri.	-0,30%	12,50%	157257
3ª Tri.	0,20%	12,40%	180842
4ª Tri.	0,90%	12,30%	-305268
2017	-0,30%	12,50%	37992

Fonte: FGV/IBRE.