

Características Recentes da Carga Tributária Bruta no Brasil

Renato Villela* e José Roberto Rodrigues Afonso**

Em abril do ano passado, o Boletim Conjuntural do IPEA publicou uma nota técnica sobre a carga tributária bruta global no Brasil em que se discutia o conceito de seu indicador mais relevante (arrecadação tributária líquida de restituições como percentagem do PIB) e apresentava a metodologia e estimativas para o período 1970/90.¹ Dadas as características das fontes de informações utilizadas não é possível produzir tal indicador com a regularidade necessária para incorporá-lo numa seção desse Boletim. Optou-se por trazê-lo a público através de breves notas técnicas, mais de caráter informativo que analítico, sempre que novos dados tributários permitirem estimativas atualizadas.

O momento atual é particularmente relevante para que se apresentem novos valores da carga — especificamente uma reestimativa para 1990 e um cálculo inicial para 1991 —, uma vez que as discussões sobre o Projeto de Reforma Fiscal recentemente enviado ao Congresso Nacional certamente tendem a se intensificar. Nesse particular, não só uma boa quantificação da carga é fundamental, como também a forma como ela efetivamente se distribui entre níveis de governo após a aplicação do sistema de transferências tributárias determinado pela Constituição Federal.

A Tabela 1 mostra o indicador da carga bruta global discriminado segundo os níveis de governo e principais tributos para 1990 e 1991. Não se pode deixar de apontar, ainda que muito já se tenha falado sobre o assunto, para o impacto significativo das medidas extraordinárias do Plano Collor I sobre a arrecadação federal. De uma média de 22% do PIB no biênio 1988/89, a carga ultrapassou 28% em 1990, constituindo o valor máximo por ela atingido nas últimas décadas. O Gráfico 1 reforça o argumento mostrando que, no primeiro semestre de 1990 (os recolhimentos referentes a tais medidas extraordinárias concentraram-se no bimestre abril-maio de 1990), a carga (arrecadação semestral/PIB semestral) quase chegou a 30% do produto, reduzindo-se continuamente a partir de então. A explicação para o indicador da carga ter subido mais de seis pontos percentuais do PIB num ano em que este reduziu-se 4,0% em termos reais reside no fato de que a arrecadação extraordinária ocorreu apoiou-se fundamentalmente na incidência sobre estoques financeiros preexistentes, sendo pouco ou nada afetada pela dramática redução nos fluxos econômicos e monetários que se deram nos meses subsequentes ao citado plano.

Esgotados tais efeitos e com a economia enfrentando dois ciclos recessivos, a carga tributária sofreu em 1991 uma redução de 3,5% do PIB. Os tributos que apresentaram maior redução foram o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e as Contribuições para a Seguridade Social (exceto o Finsocial). Os estados perderam cerca de 1,1% do PIB,

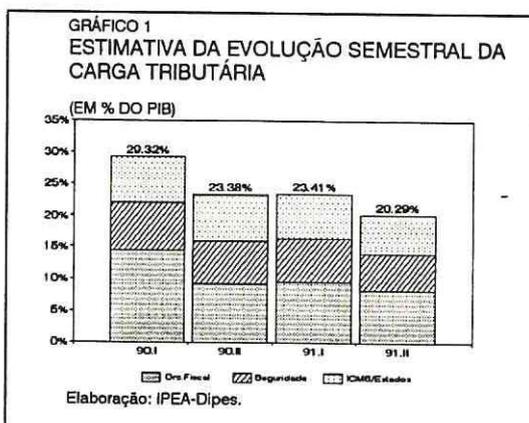
ao passo que os municípios apresentaram um acréscimo de 0,3%, sendo que, no caso destes últimos, pode-se dizer que se trata do resultado de um expressivo esforço tributário, como atestam os valores de sua arrecadação própria, que passou de 0,58% do PIB em 1987 para 0,95% em 1990, atingindo a marca de 1,25% em 1991.

Um ponto que certamente merecerá destaque nas discussões da Reforma Fiscal é quanto efetivamente fica nas mãos de cada nível de governo após a partilha dos Fundos de Participação. A Tabela 2 compara a

TABELA 1
 CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL - 1990/91
 EM % DO PIB

TRIBUTOS	1990	1991
UNIÃO	18,87	15,25
IR	4,37	3,18
IPI	2,38	2,11
IOF	1,31	0,58
Contr. s/ folha salarial	5,01	4,30
Contr. s/ lucro	0,53	0,27
Finsocial	1,51	1,52
FGTS ^a	1,43	1,27
PIS/Pasep ^a	1,11	1,03
Outros	1,22	0,98
ESTADOS	8,33	7,25
ICMS	7,45	6,60
Outros	0,88	0,65
MUNICÍPIOS	0,95	1,25
TOTAL	28,15	23,76

Fontes: Contas Nacionais (IBGE), DTN, DRF, INSS, Confaz e Abrasf.
^a Estimado para 1991 a partir da variação verificada na contribuição previdenciária sobre a folha salarial. Obs.: 1) Arrecadação líquida no conceito das contas nacionais (critério de competência). 2) PIB para 1991 estimado a partir da hipótese de que a taxa de crescimento real foi de 1,2% e usando o IGP-DI como proxy do deflator implícito.



* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

** Do BNDES, cedido à Câmara dos Deputados.

1 Afonso, J.R.R. e Villela R., Estimativas para a Carga Tributária no Brasil em 1990 e sua Evolução nas Duas Últimas Décadas. Boletim Conjuntural n. 13, IPEA/GAC, Rio de Janeiro, Abril de 1991.

arrecadação própria da União, dos estados e dos municípios distribuída segundo os principais tributos sob sua competência com a receita efetivamente disponível (após a aplicação das transferências constitucionais) para o financiamento de seus gastos.

Em 1987, antes portanto da última Reforma Tributária, a receita disponível como percentagem do PIB foi de 14,90% para a União, 6,08% para os estados como um todo e de 2,48% para a totalidade dos municípios (Afonso e Villela, *op.cit.*). Comparando tais resultados com os da Tabela 2 comprovam-se duas afirmações muito comuns nos últimos três anos: a perda de recursos por parte da União (mais de 2% do PIB) e o fato de que as municipalidades foram relativamente mais beneficiadas (o acréscimo na receita disponível em proporção do PIB entre 1987 e 1991 foi de cerca de 68%).² Com relação ao conjunto dos estados, o aumento global de 20% na receita disponível entre 1991 e 1987, em grande parte fruto da Reforma de 1988, certamente não foi distribuído de forma igual entre as várias unidades da federação. O Fundo de Participação dos Estados, que redistribui a arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), principal instrumento da descentralização tributária, é repartido segundo critérios que beneficiam estados mais pobres e os do Norte-Nordeste, o que não permite generalizar afirmações acerca de "ganhos com a Reforma de 1988".

A Tabela 3 mostra como a carga bruta global se distribui, segundo as bases de incidência dos diversos tributos. O valor adicionado e a folha de salários (onde se originam os principais tributos que financiam a Seguridade Social) responderam nos últimos dois anos por mais de 60% da arrecadação tributária do país. Tal fato se reveste de importância redobrada quando se observa que dispositivos da proposta de Reforma Fiscal alteram profundamente os tributos que atualmente incidem sobre essas bases.

Na Tabela 4 são listados os principais tributos do país em ordem decrescente de arrecadação. É importante chamar a atenção para o fato de que, dos cinco primei-

ros da lista, que responderam por 75% da carga total em 1991, apenas dois geram recursos para financiar os gastos do Orçamento Fiscal da União, e mesmo assim parcialmente. O ICMS é de competência estadual (sendo 25% de sua receita redistribuídos entre os municípios de cada estado), a contribuição sobre a folha de salários é totalmente vinculada ao Orçamento da Seguridade, assim como o Finsocial. Assim, apenas o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados são fontes de recursos ordinários do Tesouro Nacional e, como se viu acima, cerca de 45% de sua receita são transferidos para estados e municípios.

Nos debates sobre a Reforma Fiscal que vêm se seguindo à apresentação da proposta do Executivo ao Congresso Nacional, certamente merecerão destaque questões como a importância relativa das diversas bases de incidência tributária, a distribuição de recursos fiscais entre níveis de governo e as estimativas ora apresentadas, que constituem uma importante contribuição para este debate.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA - 1990/91
EM % DO PIB

BASE TRIBUTÁRIA	1990	1991
Patrimônio/Propriedade ^a	1,19	0,52
Renda ^b	5,03	3,18
Folha de salários ^c	7,36	6,47
Valor Adicionado ^d	9,80	8,71
Vendas/Faturamento e Operações financeiras ^e	3,53	3,74
Outras ^f	1,24	1,14
TOTAL	28,15	23,76

Fontes: Contas Nacionais (IBGE), DTN, DRF, INSS, Confaz e Abrasf.
^a IPTU, IPVA, ITBI, ITCMD, ITR e, exclusivamente em 1990, IOF e IR fonte sobre ativos financeiros (Lei 8033/90, Plano Collor I). ^b IR, Contribuição s/ lucro líquido das pessoas jurídicas e adicional estadual do IR.
^c Contribuição ao INSS, FGTS, Salário educação, SESI e similares.
^d Contribuição previdenciária de servidores estaduais e municipais e outros. ^e ICMS e IPI. ^f Finsocial, PIS/Pasep, IOF, ISS, IVVC e outros.
^f Impostos s/ comércio exterior, taxas, multas, receita de loterias e jogos e outras receitas.

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL POR NÍVEL DE GOVERNO - 1991
EM % DO PIB

NÍVEL DE GOVERNO E TRIBUTO	ARRECAÇÃO PRÓPRIA ^a	RECEITA DISPONÍVEL ^b
UNIÃO	15,25	12,66
IR	3,18	1,86
IPI	2,11	1,02
Contrib. Seguridade ^c	8,39	8,39
Outros	1,57	1,38
ESTADOS	7,25	6,92
ICMS	6,60	4,95
Outros	0,65	0,60
Transf. da União	-	1,37
MUNICÍPIOS	1,25	4,17
Rec. Própria	1,25	1,25
Transf. da União	-	1,16
Transf. dos Estados	-	1,75
TOTAL	23,76	23,76

Fontes: Contas Nacionais (IBGE), DTN, DRF, INSS, Confaz e Abrasf.
^a Arrecadação líquida de impostos, taxas, contribuições, multas e dívida ativa. ^b Receitas após a aplicação das normas constitucionais de transferências tributárias. ^c Contribuições sobre a folha de salários, sobre o lucro, Finsocial, PIS/Pasep, FGTS e Participação em loterias e jogos.

TABELA 4
ESTRUTURA DA CARGA TRIBUTÁRIA POR PRINCIPAIS TRIBUTOS - 1990/91
EM % DO PIB

TRIBUTOS ^a	1990	1991
ICMS	7,45	6,60
Contribuição s/ folha (INSS)	5,01	4,30
IR Total	4,37	3,18
IPI	2,38	2,11
Finsocial	1,51	1,52
FGTS	1,43	1,27
PIS/Pasep	1,11	1,03
IOF	1,31	0,58
ISS ^b	0,51	0,41
Imposto de Importação	0,38	0,40
IPTU ^b	0,20	0,32
Contribuição s/ lucro líquido	0,53	0,27
Demais	1,96	1,77
TOTAL	28,15	23,76

Fontes: Contas Nacionais (IBGE), DTN, DRF, INSS, Confaz e Abrasf.
^a Tributos ordenados decrescentemente, conforme sua receita em 1991.
^b Estimativas preliminares.

2. A significativa redistribuição de receitas fiscais em prol de municípios é certamente o fator explicativo mais importante na recente proliferação de novos municípios: de outubro de 1988 para cá mais de mil novos municípios foram criados ou estão em processo de criação.