

CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: ESTIMAÇÃO E ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA EVOLUÇÃO RECENTE – 2002-2012**Rodrigo Octávio Orair**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Finanças Públicas (CFP) da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

Sergio Wulf Gobetti

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac/Ipea cedido à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF)

Ésio Moreira Leal

Assistente de pesquisa da CFP Dimac/Ipea

Wesley de Jesus Silva

Assistente de pesquisa da CFP Dimac/Ipea

Este texto não somente apresenta um arcabouço metodológico para a estimação da carga tributária bruta (CTB), como também analisa sua evolução no período 2002-2012. A metodologia de estimação distingue-se das principais apurações da CTB por fornecer um indicador em frequência mensal e menor defasagem (já atualizado até 2012). Os esforços foram consideráveis e exigiram um conjunto de procedimentos computacionais não triviais para a estruturação de um banco de dados com séries mensais da arrecadação do governo federal, governos estaduais e 3.305 prefeituras, além de procedimentos estatísticos para a estimação das séries relevantes. Também se empreendeu um esforço considerável para corrigir as inconsistências dos dados primários e incorporar algumas das mais recentes recomendações para compilação das estatísticas fiscais.

Trata-se de um instrumental útil para subsidiar o acompanhamento conjuntural e pesquisas mais aprofundadas das finanças públicas. O objetivo geral é oferecer periodicamente um indicador conjuntural da carga tributária brasileira para subsidiar as análises da política fiscal da Coordenação de Finanças Públicas (CFP) do Ipea e demais órgãos públicos, mas que pode ser disponibilizado para quaisquer pesquisadores e analistas. Dá-se aqui prosseguimento a esforços similares de construção de séries fiscais de alta frequência pela CFP/Ipea.

As estimativas próprias também apresentam elevado grau de precisão, já que seus montantes anualizados mostram divergências inferiores a 1% em relação às apurações oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria da Receita Federal

do Brasil (SRFB). Esta precisão deve-se, em grande medida, à incorporação das recomendações realizadas no grupo de trabalho criado no Ministério da Fazenda (MF), com o objetivo de buscar uma convergência nas metodologias de estimação da carga tributária pelos diversos órgãos da administração pública federal. O grupo foi coordenado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) e contou com a participação de alguns dos principais órgãos envolvidos com informações fiscais, como IBGE, SRFB, Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) e Ipea.

De acordo com as estimativas próprias, a CTB mostrou uma tendência de ascensão em todo o período, quando saiu de 32% do PIB em 2002 até alcançar seu recorde histórico de 35,5% do PIB em meados de 2012. A segunda metade de 2012 foi caracterizada por ligeira reversão na CTB, que terminou o ano em 35,2% do PIB, mas ainda representa o maior patamar alcançado na série histórica para um mês de dezembro.

A principal causa da tendência de ascensão da CTB está ligada aos tributos que incidem principalmente sobre a renda do trabalho, a saber: *impostos sobre a folha de pagamento, contribuições sociais e impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital – pessoas físicas*. Seus acréscimos explicam quase integralmente a elevação da CTB – 2,9 pontos percentuais (p.p.) do total de 3,2 p.p. no período 2002-2012 –, ainda que a influência nos subperíodos intermediários seja diferenciada. Estes impostos contribuíram com cerca de metade do crescimento da CTB entre 2002 e 2007 (1,0 p.p. de 1,9 p.p.), e no período 2007-2012

criaram mais do que a própria CTB (1,9 p.p. e 1,3 p.p., respectivamente). A análise também sugere que a arrecadação sobre os rendimentos do trabalho vem mostrando uma relação bastante estreita com sua base tributável, que está crescendo mais do que o Produto Interno Bruto (PIB) em decorrência das características do padrão de crescimento econômico do período recente, o qual combina expansão mais acelerada da massa salarial e aumento do grau de formalização do mercado de trabalho.

Em relação aos fatores secundários, podem-se identificar dois momentos distintos. No período anterior à crise internacional, os impostos que incidem sobre o lucro das empresas (*impostos sobre a renda, lucro e ganhos de capital – pessoa jurídica*) contribuíram de maneira importante para a elevação da CTB. Estes impostos foram responsáveis por cerca de dois quintos do acréscimo da CTB no período 2002-2007 (0,8 p.p. do total de 1,9 p.p.). Contudo, os impostos sobre os lucros das empresas deixaram de ser relevantes para explicar a tendência de crescimento da CTB no período mais recente, quando inclusive passaram a contribuir para a sua queda (reduziram-se em 0,4 p.p. do PIB nos anos 2007-2012). A hipótese para explicar esta trajetória da arrecadação dos impostos sobre o lucro é de que houve um descolamento temporário em relação aos fluxos correntes de produção que está relacionado a um *boom* financeiro das receitas, vinculado aos ciclos de crescimento econômico no Brasil e dos mercados financeiros, mas que se reverteu após a crise internacional.

No período mais recente, são os *impostos sobre o comércio e as transações internacionais* que, impulsionados pelo crescimento do volume de importações na economia brasileira, passaram a constituir um fator explicativo relevante para o aumento da carga tributária, tendo contribuído com pouco mais de um terço da ampliação da carga tributária nos anos 2007-2012 (0,5 p.p. do total de 1,3 p.p.). Mostra-se ainda que as demais classes de impostos são pouco relevantes para explicar a tendência de elevação da carga tributária e que o principal efeito das mudanças na legislação tributária foi o redirecionamento da tributação sobre as transações financeiras para as importações. Sem dúvida, um aspecto relevante abordado ao longo do texto é que o período no qual predominavam aumentos da CTB por onerações tributárias encerrou-se em 2004

e que a política tributária do período mais recente caracterizou-se por elevados volumes de desonerações, constituindo um aparente paradoxo pouco tratado na literatura: por que a carga tributária tem crescido em meio a significativas desonerações? Este texto contribui para avançar nesta reflexão.

SUMÁRIO EXECUTIVO