

# ESTIMATIVA DA CARGA TRIBUTÁRIA DE 2013<sup>1</sup>

Rodrigo Octávio Orair<sup>2</sup>

Esta nota tem por objetivo apresentar um indicador conjuntural da carga tributária no ano de 2013, verificando quais componentes contribuíram mais para sua expansão. A carga tributária corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados pelas três esferas de governo (União, estados e municípios), bem como pelas entidades do Sistema S<sup>3</sup> e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e o produto interno bruto (PIB). A metodologia de estimação está referenciada em padrões internacionais do novo sistema de estatísticas fiscais (SEF) do Fundo Monetário Internacional (FMI), que está harmonizado ao Sistema de Contas Nacionais (SCN), e apresenta elevada aderência às principais apurações realizadas por outros órgãos públicos. Entre as características mais importantes da metodologia, há que se destacar seu menor grau de defasagem com elevada precisão nos governos subnacionais e a exclusão das multas e juros e das compensações financeiras pela exploração de recursos naturais (como *royalties*) do cálculo final da carga tributária.<sup>4</sup>

A tabela 1 apresenta um quadro resumido da carga tributária bruta, cujo detalhamento é exibido no apêndice ao final desta nota. Os resultados consolidados indicam que a receita tributária nas três esferas de governo totalizou R\$ 1,737 trilhão em 2013 ante R\$ 1,566 trilhão em 2012. Isto corresponde a uma expansão de 11,1% em termos nominais, superior aos 10,2% registrados pelo PIB, segundo as informações das Contas Nacionais Trimestrais (CNTs). Com isso, a carga tributária, medida em proporção do PIB, aumentou de 35,65% para 35,91% do PIB de 2012 para 2013, o que corresponde a um acréscimo de 0,26 ponto percentual (p.p.). Na esfera federal, a carga tributária variou de 23,89% para 24,04% do PIB (acrécimo de 0,15 p.p.) e na esfera estadual de 9,50% para 9,61% (0,11 p.p.), ou seja, o crescimento da carga tributária se concentrou nessas esferas. Na esfera municipal, a expansão foi de 2,26% do PIB para 2,25%.

1. Este trabalho está inserido no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 17/2013 celebrado entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Ipea, que, entre outras finalidades, estabeleceu esforços conjuntos para a definição de metodologia, aperfeiçoamento e construção de base de dados de estatísticas de finanças públicas de estados e municípios, em atendimento às melhores práticas e metodologias internacionais de divulgação de estatísticas fiscais.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

3. Fazem parte o Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) etc.

4. A metodologia de estimação e uma discussão sobre a precisão das estimativas podem ser consultadas em: ORAIR, R.O. *et al.* *Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012*. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.875).

TABELA 1

**Carga tributária bruta por esfera de governo (2004-2013)**

(Valores em R\$ milhões e em participação do PIB)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Receita tributária</b>	<b>633,9</b>	<b>728,8</b>	<b>802,9</b>	<b>915,9</b>	<b>1.044,7</b>	<b>1.076,8</b>	<b>1.262,4</b>	<b>1.460,2</b>	<b>1.565,9</b>	<b>1.737,2</b>
Governo federal	425,8	495,6	542,6	625,8	707,1	723,9	849,4	997,8	1.049,1	1.163,1
Governo estadual	173,6	194,6	216,0	238,8	278,9	289,2	337,8	374,9	417,4	465,1
Governo municipal	34,6	38,6	44,3	51,2	58,7	63,7	75,2	87,6	99,4	109,0
PIB	1.941,5	2.147,2	2.369,5	2.661,3	3.032,2	3.239,4	3.770,1	4.143,0	4.392,1	4.838,0
<b>Carga tributária (%)</b>	<b>32,65</b>	<b>33,94</b>	<b>33,89</b>	<b>34,41</b>	<b>34,45</b>	<b>33,24</b>	<b>33,48</b>	<b>35,25</b>	<b>35,65</b>	<b>35,91</b>
Governo federal	21,93	23,08	22,90	23,51	23,32	22,35	22,53	24,08	23,89	24,04
Governo estadual	8,94	9,06	9,12	8,97	9,20	8,93	8,96	9,05	9,50	9,61
Governo municipal	1,78	1,80	1,87	1,93	1,93	1,97	2,00	2,11	2,26	2,25

Elaboração do autor.

Uma análise mais desagregada das receitas, a partir dos dados da tabela 2, por sua vez, mostra que prevaleceu uma tendência de estabilidade (ou mesmo declínio) em proporção do PIB na maior parte dos componentes da carga tributária. A estabilidade foi observada até mesmo em fontes de arrecadação cuja principal base de incidência é a renda do trabalho (contribuições previdenciárias, impostos sobre a folha de pagamento e impostos sobre a renda das pessoas físicas), que, no agregado, cresceram 9,84% em valores nominais e reduziram sua participação no PIB de 12,76% para 12,72% (-0,04 p.p.). Esta queda distingue o ano de 2013 da trajetória de crescimento contínuo observada em todo o período 2004-2012, quando os tributos que incidiam sobre a renda do trabalho foram os principais responsáveis pela ascensão da carga tributária. A queda relativa na arrecadação dos impostos sobre a renda do trabalho está relacionada tanto à desaceleração no ritmo de crescimento da massa salarial quanto às desonerações instituídas pelo governo federal – diminuições de alíquotas e/ou alterações na base de cálculo das contribuições previdenciárias para pequenos empresários, setores da tecnologia da informação (TI) e segmentos da indústria e construção civil – e estimadas em R\$ 13,2 bilhões no relatório de cumprimento das metas fiscais.

Em contrapartida, a expansão da carga tributária no ano de 2013 ocorreu de maneira bastante concentrada nos impostos sobre bens e serviços e nos impostos sobre os lucros das pessoas jurídicas, os quais, no período anterior, não apresentaram uma tendência tão visível de expansão. O ano de 2013 representa uma inflexão: os impostos sobre bens e serviços cresceram à taxa anual de 11,49% e ampliaram sua participação no PIB em 0,17 p.p. (de 14,16% para 14,33%); enquanto os impostos sobre os lucros cresceram 17,13% no ano e avançaram 0,21 p.p. no PIB (de 3,32% para 3,53%).

O notável crescimento da arrecadação está vinculado diretamente aos programas instituídos pelo governo federal (Lei nº 12.865/2013) e pelo governo do estado de São Paulo (Decreto nº 58.811/2012), que estabeleceram condições favoráveis para a quitação de débitos tributários (descontos nas multas e juros e parcelamentos dos valores devidos). A adesão das empresas a estes programas, principalmente nas modalidades em que o débito é saldado por quota única, ocasionou uma arrecadação extraordinária estimada em cerca de R\$ 25,6 bilhões ou 0,53 p.p. do PIB, que estão concentrados principalmente no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) do estado de São Paulo (R\$ 5,2 bilhões); no Programa de Integração Social (PIS) e na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), devidos por instituições financeiras ou que estavam submetidos à disputa judicial relativa à exclusão do ICMS da sua base de cálculo (R\$ 12,7 bilhões); e nos débitos do Imposto de Renda Pessoa Jurídica

(IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de lucros de subsidiárias no exterior das empresas multinacionais (R\$ 7,5 bilhões).

O impacto extraordinário dessas medidas responde integralmente pela elevação da carga tributária no ano de 2013 e, mais precisamente, pelos avanços dos grupamentos de impostos sobre bens e serviços e impostos sobre o lucro que estão apresentados na tabela 2. Ou seja, a carga tributária teria inclusive se reduzido no ano de 2013 na ausência das arrecadações atípicas de débitos tributários.

A tendência que prevaleceu entre os principais componentes da carga tributária foi de relativa estabilidade (ou mesmo declínio) em proporção do PIB, incluindo aqui os tributos sobre a renda do trabalho que até então vinham impulsionando a carga tributária. Esta tendência está relacionada não somente à desaceleração econômica do período mais recente, já que as evidências empíricas mostram que a arrecadação no Brasil responde de maneira elástica ao crescimento econômico, mas principalmente ao crescente volume de desonerações que tem caracterizado a política tributária do governo federal. Segundo os números da Receita Federal, o volume de desonerações tributárias no ano de 2013 alcançou R\$ 77,8 bilhões, o que representa um aumento de 80% em relação aos R\$ 43,1 bilhões de 2012. Neste contexto, a perspectiva mais razoável para o ano de 2014 é que a carga tributária apresente uma redução devido ao caráter temporário (*once for all*) da arrecadação extraordinária que impulsionou a carga em 2013.

**TABELA 2**  
**Carga tributária bruta por base de incidência (2004-2013)**  
(Valores em participação do PIB)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Carga tributária (%)	32,65	33,94	33,89	34,41	34,45	33,24	33,48	35,25	35,65	35,91
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital – pessoas físicas	2,02	2,18	2,16	2,27	2,43	2,28	2,33	2,52	2,65	2,61
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital – pessoas jurídicas	2,81	3,37	3,32	3,72	4,01	3,78	3,42	3,78	3,32	3,53
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital – não classificáveis	1,33	1,39	1,38	1,27	1,35	1,23	1,13	1,36	1,28	1,31
Impostos sobre a folha de pagamento e a força de trabalho	2,07	2,15	2,23	2,20	2,26	2,37	2,30	2,45	2,64	2,73
Contribuições à previdência social	6,10	6,35	6,49	6,57	6,54	6,82	6,84	7,14	7,47	7,36
Impostos sobre a propriedade – imposto sobre transações financeiras e de capital	1,63	1,63	1,63	1,66	0,70	0,59	0,70	0,77	0,70	0,60
Impostos sobre a propriedade – demais	1,13	1,15	1,19	1,23	1,23	1,30	1,28	1,32	1,40	1,40
Impostos sobre o comércio e as transações internacionais	1,46	1,45	1,47	1,58	1,89	1,53	1,72	1,89	2,04	2,03
Impostos sobre bens e serviços	14,10	14,26	14,01	13,86	14,09	13,39	13,76	14,01	14,16	14,32
Outros impostos	0,01	0,01	0,01	0,06	-0,03	-0,04	0,01	0,01	-0,01	0,01

Elaboração do autor.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A

#### Carga tributária bruta por tributos (2004-2013)

(Valores em R\$ milhões)

Carga tributária	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Governo federal</b>	<b>425,8</b>	<b>495,6</b>	<b>542,6</b>	<b>625,8</b>	<b>707,1</b>	<b>723,9</b>	<b>849,4</b>	<b>997,8</b>	<b>1.049,1</b>	<b>1.163,1</b>
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	21,1	24,1	26,9	31,3	36,9	27,9	37,5	41,9	42,2	43,2
Imposto de Importação (II)	9,1	8,9	9,8	12,2	17,1	15,8	21,1	26,7	31,0	36,8
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF)	5,2	6,0	6,7	7,8	20,2	19,2	26,6	32,0	30,9	29,4
Cofins	77,4	86,9	89,4	101,1	119,2	116,9	140,4	162,9	173,3	198,2
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	7,8	7,7	7,8	7,9	5,9	4,9	7,8	9,0	2,9	0,7
Outras contribuições sociais	1,5	1,6	1,5	1,9	2,0	2,5	3,2	3,4	3,8	4,1
Outras contribuições econômicas	2,9	3,2	3,1	4,3	5,1	5,0	5,8	6,8	7,8	8,6
Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Seguro DPVAT)	0,8	1,0	1,5	1,9	2,3	2,6	2,8	3,3	3,5	4,0
Salário educação	4,8	5,8	6,9	7,1	8,8	9,6	11,0	13,1	14,8	16,6
Demais impostos sobre a folha	0,8	0,8	1,0	1,2	1,3	1,3	1,5	1,7	1,9	2,2
Sistema S	4,8	4,5	5,5	6,6	7,8	8,5	9,9	11,7	13,5	15,3
Taxas	2,1	2,7	3,1	3,3	4,1	4,1	4,8	5,7	5,1	5,0
Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF)	5,8	6,9	7,9	12,7	13,9	13,6	16,3	20,5	22,5	24,2
IRPJ	35,2	47,3	52,0	65,7	79,5	79,0	83,2	98,4	90,8	109,1
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	49,5	58,6	62,7	65,9	82,4	82,3	92,1	115,0	120,9	130,9
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	26,4	29,0	31,9	36,3	1,0	0,0	0,0	0,1	-0,3	-0,3
CSLL	19,3	25,0	26,7	33,3	42,0	43,3	45,7	58,1	55,1	61,8
FGTS	29,8	35,1	39,3	43,6	50,5	57,2	64,3	75,0	85,8	98,0
Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)	19,3	21,4	23,5	25,9	30,5	31,0	40,5	42,3	45,7	50,7
Regime Geral de Previdência Social (Contribuições sociais – RGPS)	93,2	106,6	120,9	137,8	158,9	178,8	210,8	243,8	271,6	295,2
Regime Próprio de Previdência Social (Contribuições sociais – RPPS)	8,4	12,0	13,8	15,9	18,2	21,0	23,6	25,6	26,0	27,8
Demais	0,5	0,6	0,7	2,0	-0,6	-0,8	0,8	1,0	0,3	1,5
<b>Governo estadual</b>	<b>173,6</b>	<b>194,6</b>	<b>216,0</b>	<b>238,8</b>	<b>278,9</b>	<b>289,2</b>	<b>337,8</b>	<b>374,9</b>	<b>417,4</b>	<b>465,1</b>
ICMS	138,0	154,1	170,0	186,7	221,2	227,6	267,6	296,8	327,4	363,4
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	8,8	10,4	12,3	14,6	17,0	20,1	21,4	24,1	27,0	29,1
Imposto de Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD)	0,7	0,8	1,0	1,2	1,5	1,7	2,5	2,8	3,4	4,1
IRRF	7,4	8,3	9,9	11,3	13,3	12,9	16,5	18,2	21,1	25,1
Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4
Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Taxas	4,4	5,4	6,2	7,0	8,2	9,6	10,6	12,0	14,1	17,1
Contribuições sociais	13,4	14,7	15,6	16,7	16,4	16,0	17,5	19,3	22,3	23,9
Contribuições econômicas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Governo municipal</b>	<b>34,6</b>	<b>38,6</b>	<b>44,3</b>	<b>51,2</b>	<b>58,7</b>	<b>63,7</b>	<b>75,2</b>	<b>87,6</b>	<b>99,4</b>	<b>109,0</b>
IPTU	9,7	10,5	11,6	12,6	13,5	14,9	17,2	19,3	21,2	22,6
ISS	12,5	14,8	17,8	20,8	25,0	27,4	32,8	38,5	44,4	47,7
IRRF	2,5	2,9	3,3	4,0	5,0	4,9	5,6	6,8	8,2	9,5
ITBI + Cont. Melhoria	2,0	2,3	2,7	3,5	4,3	4,5	5,9	7,4	8,4	10,2
Taxas	3,0	3,2	3,3	3,5	3,8	4,1	4,7	5,2	5,7	6,3
Contribuições sociais	3,4	3,2	3,5	4,5	4,6	5,1	6,0	7,1	8,2	9,0
Contribuições econômicas	1,5	1,7	2,1	2,4	2,5	2,7	3,1	3,2	3,3	3,5

Elaboração do autor.