

Nota Técnica

ESTIMATIVA DA
CARGA TRIBUTÁRIA
DE 2002 A 2009

Nº16

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ESTIMATIVA DA CARGA TRIBUTÁRIA DE 2002 A 2009

Sérgio Wulff Gobetti

Rodrigo Octávio Orair¹

Brasília, março de 2010

¹ Economistas, Técnicos de Planejamento e Pesquisa da DIMAC-IPEA.

ESTIMATIVA DA CARGA TRIBUTÁRIA DE 2002 A 2009

1. INTRODUÇÃO

A presente nota tem por objetivo estimar a carga tributária de 2002 a 2009, verificando quais tributos eventualmente contribuíram para a sua queda no ano passado durante a crise econômica. A metodologia que seguimos é a mesma adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo padrões internacionais. Das características mais importantes dessa metodologia em relação a outras existentes em trabalhos publicados no país, é de se destacar a exclusão de multas e juros e de compensações financeiras (como royalties) do cálculo final da carga tributária, tendo em vista que essas receitas fiscais recebem outra classificação no Sistema de Contas Nacionais (SCN).

O conceito de carga tributária envolve tributos arrecadados pelas três esferas de governo (União, estados e municípios), bem como pelas entidades do Sistema S (SESI, SENAI, SEBRAE, SENAC etc) e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O resultado do trabalho de consolidação dos dados primários para os anos de 2002 a 2007 mostra uma aderência quase total (99,3% a 100,7%) com os números do IBGE. Quase todas as diferenças de estimativa estão concentradas nas contribuições dos servidores públicos de estados e municípios para seus regimes próprios de previdência, as quais apresentam nítidas discontinuidades nas séries históricas em decorrência de mudanças meramente contábeis referentes à parcela patronal.

Para o ano de 2008, foram utilizadas as mesmas fontes primárias que o IBGE normalmente utiliza para suas estimativas, e para 2009 foram utilizados os dados definitivos da União e provisórios de estados e municípios (23 capitais e 852 cidades do interior, cujos dados foram aplicados numa extrapolação).

Em resumo, essa nota mostra que a carga tributária bruta caiu de 34,85% para 34,28% do PIB de 2008 para 2009, já utilizando nessa estimativa os números de produto divulgados no dia 11 de março de 2010 pelo IBGE. Praticamente toda queda de carga tributária ficou concentrada na esfera federal, uma vez que a arrecadação de estados e municípios permaneceu estacionada em torno de 11,3% do PIB.

2. RESULTADOS E ANÁLISES

A tabela 1 apresenta um quadro resumido da carga tributária bruta do Brasil, cujo detalhamento é apresentado em um anexo ao final da nota. Os resultados consolidados indicam que a receita tributária nas três esferas de governo totalizou R\$ 1,077 trilhão em 2009 ante R\$ 1,047 trilhão em 2008, o que corresponde a uma expansão de 2,9% em termos nominais, inferior aos 4,6% registrados pelo PIB, de acordo com as estimativas preliminares do IBGE (que indicam queda real

de 0,2%). Com isso, a carga tributária, medida em proporção do PIB, teria caído de 34,85% para 34,28% do PIB de 2008 para 2009.

Na esfera estadual e municipal, a carga tributária variou de 11,35% do PIB para 11,32% do PIB, ou seja, ficou nitidamente estabilizada apesar da crise econômica. Na esfera federal, a queda foi de 23,50% do PIB para 22,96%.

TABELA 1

Resumo da carga tributária bruta (em R\$ milhões e % do PIB):

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita tributária	479.855	542.863	637.442	731.162	806.042	917.090	1.047.194	1.077.306
Federal	322.480	360.606	425.185	494.150	541.799	624.843	706.045	721.549
Estadual e Municipal	157.375	182.257	212.257	237.012	264.244	292.247	341.149	355.757
PIB	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.239	2.369.484	2.661.344	3.004.881	3.143.015
Carga tributária (%)	32,47	31,93	32,83	34,05	34,02	34,46	34,85	34,28
Federal	21,82	21,21	21,90	23,01	22,87	23,48	23,50	22,96
Estadual e Municipal	10,65	10,72	10,93	11,04	11,15	10,98	11,35	11,32

Uma análise mais desagregada das receitas tributárias, a partir dos dados da tabela 2, por sua vez, mostra que a queda da carga tributária teria sido muito maior se não fosse a performance das distintas fontes de arrecadação que incidem sobre a folha de pagamento, o que inclui desde as contribuições previdenciárias (públicas e privadas) até a receita do FGTS e do Sistema S. No conjunto, as receitas sobre a folha cresceram cerca de 12,5% em valores nominais e 0,65 ponto porcentual do PIB, enquanto as receitas federais sobre a produção e sobre a renda caíram em valores nominais e em pontos do PIB, respectivamente, 8,7% (0,88 pontos do PIB) e 0,6% (0,37 pontos do PIB).

Ou seja, não fosse a resposta positiva proporcionada pelas contribuições que incidem sobre a folha de pagamento, a queda na arrecadação tributária federal seria da ordem de 1,25 ponto porcentual do PIB e não 0,54 ponto, como efetivamente aconteceu. Por outro lado, é possível explicar a queda mais forte da arrecadação sobre a produção e a renda tanto pela política de desonerações promovida pelo governo federal, que representou cerca de 0,7% do PIB em 2009, quanto pela queda no ritmo de atividade e de lucro de setores econômicos que carregam boa parte da arrecadação tributária.

Cabe observar ainda que a resposta contra-cíclica dada pela autoridade tributária federal contribuiu para que alguns impostos estaduais, sobretudo o ICMS e o IPVA, não sofressem tanto os impactos da crise. A receita de ICMS cresceu 3,1% em valores nominais e caiu 0,11 pontos percentuais do PIB, enquanto o IPVA cresceu 16,8% nominalmente e 0,07 em pontos do PIB. Esse desempenho do IPVA pode ser atribuído tanto à recuperação das vendas do setor automobilístico registradas a partir de abril de 2009, fruto de incentivos do IPI, quanto reflexo do movimento de 2008, antes da crise. Isso porque parte dos automóveis adquiridos no segundo semestre de 2008 só geraram IPVA pleno a partir de 2009.

Por outro lado, as duas principais receitas dos municípios, o IPTU e o ISS, continuaram crescendo em 2009 na casa dos 10% cada, com ampliação de 0,06

ponto percentual do PIB. No caso particular do ISS, o bom desempenho reflete tanto um movimento estrutural e continuado de aumento da arrecadação desde 2004 quanto uma relativa resistência do setor de serviços à crise econômica. De acordo com o IBGE, o PIB do setor de serviços cresceu 2,6% em 2009, enquanto o da indústria caiu 5,5%.

Ou seja, considerando todos esses fatores, podemos dizer que a política contra-cíclica da União ajudou a evitar maiores quedas na arrecadação própria de estados e municípios, compensando parcialmente a queda das transferências fiscais vinculadas a tributos federais e a *royalties*. Por fim, assinalamos ainda que a receita com multas e juros, que não entra na estimativa de carga tributária e que registrava queda significativa no primeiro semestre, acabou o ano de 2009 totalizando R\$ 14,8 bilhões ante R\$ 15,0 bilhões em 2008.

TABELA 2

Desagregação da carga tributária bruta (% do PIB)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impostos federais sobre produção	6,17	5,95	6,52	6,48	6,14	6,24	6,88	6,00
IPI	1,25	1,05	1,09	1,12	1,14	1,18	1,23	0,88
Cofins+PIS/Pasep	4,30	4,36	4,98	5,04	4,76	4,77	4,98	4,67
Demais	0,62	0,54	0,45	0,32	0,24	0,29	0,66	0,45
Impostos federais sobre renda e patrimônio	7,37	7,15	7,04	7,80	7,67	8,11	7,30	6,93
IR (pessoas físicas e jurídicas)	5,12	4,85	4,66	5,26	5,17	5,42	5,85	5,55
CSLL	0,84	0,92	1,00	1,17	1,13	1,25	1,40	1,37
Demais (inclui CPMF)	1,41	1,37	1,38	1,38	1,38	1,44	0,05	0,01
Impostos e contribuições sobre a folha de pagamento	7,22	7,06	7,27	7,60	7,88	7,93	8,10	8,75
Sistema S e salário-educação	0,53	0,49	0,53	0,50	0,56	0,55	0,59	0,61
FGTS e INSS	6,33	6,25	6,33	6,60	6,76	6,82	6,97	7,50
Previdência pública	0,36	0,31	0,41	0,50	0,56	0,57	0,55	0,65
Impostos estados/municípios	10,65	10,72	10,93	11,04	11,15	10,98	11,35	11,32
ICMS	7,13	7,07	7,19	7,29	7,33	7,12	7,47	7,36
ISS	0,58	0,57	0,61	0,66	0,71	0,74	0,79	0,83
IPVA	0,47	0,46	0,46	0,49	0,52	0,55	0,57	0,64
IPTU	0,48	0,48	0,47	0,46	0,46	0,45	0,43	0,45
Demais	1,99	2,14	2,21	2,13	2,13	2,13	2,09	2,04

3. BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados indicam que o esforço anticíclico pelo lado da política tributária ficou fortemente concentrado na esfera federal no ano de 2009, uma vez que apenas a carga tributária federal caiu em proporção do PIB e que as receitas de estados e municípios mantiveram-se relativamente estabilizadas. Por outro lado, apesar da forte queda na arrecadação de impostos vinculados à produção e à renda, os diversos tributos incidentes sobre a folha de pagamento cresceram significativamente no ano passado, comportando-se como se não houvesse crise.

Considerando o contexto de desaceleração econômica e todas as medidas de desoneração adotadas, podemos concluir que a queda na carga tributária foi relativamente modesta em 2009 e que a perspectiva em 2010 é que a mesma volte a crescer, mesmo que para patamares inferiores a 2008, pico da série histórica, já que parte das desonerações tributárias foi temporária (como no caso do IPI).

Considerando o período inteiro de 2002 a 2009, a carga tributária cresceu 1,81 ponto porcentual do PIB (ou 2,38 ponto até 2008, antes da crise), o que representa uma variação bem menos acentuada do que o indicado em estimativas preliminares, realizadas antes da divulgação dos valores definitivos do PIB, geralmente superiores aos preliminares. Portanto, as nossas atuais estimativas, que consideram números provisórios do IBGE para o PIB, assim como projeções provisórias para as receitas de municípios, também estão sujeitas a posteriores ajustes. Mas isso não deve alterar a essência das nossas conclusões.

Em termos estruturais, as nossas estimativas indicam que a composição da carga tributária tem sofrido mudanças, com tendência de crescimento do peso dos tributos incidentes sobre a renda e folha de pagamento (47,4% do total juntos) e queda sobre aqueles que oneram a produção e o consumo (46,7% do total). O peso dos tributos sobre propriedade e capital também está crescendo, mas ainda é relativamente baixo (3,78% do total).

Do ponto de vista metodológico, essa nota conclui pela necessidade de alguns ajustes na definição dos tributos que devem integrar o cálculo da carga tributária, notadamente a exclusão das contribuições patronais para os regimes próprios de previdência dos servidores públicos, que constituem, via de regra, contribuições meramente contábeis e intra-orçamentárias e que, além disso, não são pagas pelas famílias e empresas.

