

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.

ANEXO

Matriz de estimação da carga tributária bruta (em R\$ milhões):

Tributos	Esfera	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impostos sobre a produção e a importação		225.438	252.346	303.514	337.390	368.315	411.107	495.750	491.522
Impostos sobre os produtos		206.721	230.800	277.223	309.751	337.166	377.421	456.725	450.861
Impostos sobre o valor adicionado (IVA)		123.893	138.164	160.664	180.698	200.522	220.695	261.287	258.965
IPI	Federal	18.506	17.924	21.077	24.115	26.900	31.327	36.906	27.719
ICMS	E&M	105.387	120.240	139.587	156.584	173.622	189.368	224.381	231.246
Impostos sobre importação, exceto o IVA	Federal	7.882	8.084	9.147	8.897	9.825	12.159	17.074	15.817
Impostos sobre exportação	Federal	75	46	70	48	42	61	35	64
Demais impostos sobre produtos		74.872	84.506	107.342	120.107	126.777	144.506	178.328	176.016
IOF	Federal	3.994	4.442	5.233	5.966	6.740	7.818	20.171	19.207
Cofins	Federal	50.997	57.619	77.403	86.861	89.401	101.103	119.178	115.954
Cide	Federal	7.583	8.406	7.816	7.681	7.821	7.943	5.927	4.916
Outros Tributos Federais	Federal	3.727	4.293	5.130	5.423	5.878	7.894	9.204	9.929
ISS	E&M	8.571	9.746	11.760	14.175	16.937	19.749	23.849	26.010
Outros impostos sobre a produção		18.717	21.546	26.291	27.639	31.149	33.686	39.025	40.661
Impostos sobre a folha de pagamento		7.872	8.353	10.280	10.806	13.197	14.575	17.599	19.118
Tributos federais	Federal	4.580	4.515	5.486	6.335	7.664	7.984	9.773	10.594
Sistema S	Federal	3.292	3.838	4.795	4.470	5.533	6.592	7.826	8.524
Outros impostos e taxas sobre a produção		10.845	13.193	16.011	16.834	17.952	19.110	21.426	21.543
Taxa de fiscalização das telecomunicações	Federal	650	795	1.179	1.539	1.752	1.952	2.575	2.583
Taxa de vigilância sanitária	Federal	129	143	184	187	197	228	247	294
Taxa fiscalização de serviço de energia elétrica	Federal	149	181	167	271	309	327	359	375
Outras contribuições sociais	Federal	0	1	0	14	1	0	0	0
Outras contribuições econômicas	Federal	12	7	(0)	152	0	-	-	-
Demais	Federal	580	625	663	821	951	996	1.092	1.042
Taxa de poder de polícia	E&M	608	553	672	886	992	1.374	1.607	1.631
Taxa de prestação de serviços	E&M	2.443	2.994	3.696	4.448	5.158	5.645	6.538	6.634
Outras contribuições sociais	E&M	652	802	1.094	1.179	1.179	1.453	1.150	1.150
Outras contribuições econômicas	E&M	629	715	753	685	413	444	518	-
Demais	E&M	580	625	663	811	951	996	1.043	1.092
Taxa de poder de polícia	E&M	699	834	851	904	974	1.126	1.293	1.400
Taxa de prestação de serviços	E&M	1.833	1.946	1.902	2.020	2.044	2.080	2.195	2.376
Outras contribuições sociais	E&M	108	246	317	413	514	28	271	298
Outras contribuições econômicas	E&M	338	1.489	2.503	1.857	2.155	2.461	2.539	2.668
Demais	E&M	1.434	1.238	1.366	645	362	-	-	-
Impostos correntes sobre a renda, patrimônio, etc.		130.458	146.441	164.423	199.091	218.270	257.874	267.607	270.003
Impostos sobre a renda		83.503	91.587	100.325	124.041	135.759	159.778	194.136	192.205
IRPJ	Federal	22.138	31.011	35.190	47.346	51.956	65.724	79.497	78.548
IRPF	Federal	4.078	4.748	5.778	6.929	7.920	12.711	13.929	13.638
IRRF Federal	Federal	49.477	46.761	49.527	58.605	62.675	65.929	82.383	82.176
Outros tributos federais	Federal	332	56	6	36	17	32	35	2
IRRF Estados	E&M	5.661	6.798	7.373	8.270	9.898	11.341	13.334	12.884
IRRF Municípios	E&M	1.816	2.213	2.452	2.855	3.293	4.041	4.957	4.957
Outros impostos correntes sobre renda e propriedade		46.955	54.854	64.098	75.050	82.511	98.097	73.472	77.797
ITR	Federal	194	235	245	274	291	318	414	421
CPMF	Federal	20.267	22.984	26.394	28.996	31.935	36.320	971	(56)
CSLL	Federal	12.428	15.699	19.340	25.049	26.662	33.331	41.954	43.110
Dívida Ativa de Outros Tributos Federais	Federal	16	51	98	270	308	1.553	-	-
IPTU	E&M	7.033	8.146	9.112	9.965	10.892	11.883	12.855	14.135
IPVA	E&M	7.017	7.740	8.910	10.497	12.423	14.691	17.277	20.187
Contribuições sociais efetivas		121.821	141.446	166.865	191.660	215.890	243.548	278.124	309.712
Contribuições sociais efetivas dos empregadores		92.457	110.067	130.661	143.604	160.281	180.502	206.877	229.734
FGTS	Federal	23.848	26.974	29.821	35.132	39.337	43.601	50.518	56.928
PIS/Pasep	Federal	12.517	16.539	19.322	21.383	23.494	25.902	30.542	30.776
RGPS	Federal	49.800	58.695	69.657	74.152	81.700	93.310	107.957	120.906
RPPS Federal	Federal	2.214	2.227	4.075	5.488	7.089	8.264	8.306	10.953
RPPS Estados e Municípios	E&M	4.079	5.631	7.785	7.448	8.662	9.425	9.555	10.171
Contribuições sociais dos empregados		25.405	28.924	34.093	45.879	53.055	60.460	68.601	77.110
Contribuições sociais dos empregados		25.405	28.924	34.093	45.879	53.055	60.460	68.601	77.110
RGPS	Federal	15.905	18.181	21.389	30.234	36.622	41.885	48.341	54.970
RPPS Federal	Federal	3.152	3.056	3.849	5.252	6.186	6.955	8.142	9.241
RPPS Estados e Municípios	E&M	6.348	7.687	8.854	10.393	10.247	11.620	12.118	12.898
Contribuições sociais dos não-assalariados		3.959	2.456	2.111	2.177	2.554	2.586	2.646	2.868
Outras contribuições ao RGPS	Federal	3.959	2.456	2.111	2.177	2.554	2.586	2.646	2.868
Impostos de capital		2.138	2.629	2.641	3.022	3.567	4.561	5.712	6.069
Tributos federais	Federal	-	16	34	46	38	40	43	48
Contribuição de melhoria	E&M	74	110	143	126	124	112	127	124
ITBI	E&M	1.544	1.629	1.753	2.056	2.464	3.203	4.034	4.213
ITCD	E&M	519	874	710	795	941	1.207	1.508	1.684
Total das receitas tributárias		479.855	542.863	637.442	731.162	806.042	917.090	1.047.194	1.077.306
Produto Interno Bruto		1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.239	2.369.484	2.661.344	3.004.881	3.143.015

Fonte: Elaboração dos autores (a partir de dados da STN/SRFB/Confaz)

Legenda: E&M = Estados e Municípios