

Box 1. Carga tributária

A carga tributária bruta (CTB), apurada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), atingiu 32,66% do PIB em 2015. Frente ao ano imediatamente anterior, houve avanço marginal de 0,24 pontos de percentagem do PIB (de 32,42% do PIB). Como desde a última divulgação da carga, em setembro do ano anterior, houve atualizações importantes no cálculo do PIB nominal pelo IBGE, torna-se válido atualizá-lo. De forma adicional e oportuna, é interessante estimar a carga tributária, retroativamente inclusive, bem como avaliar a dinâmica de seus componentes mais relevantes.

Quanto à atualização do PIB nominal, houve avanço de 1,6% entre 2014 e 2015 em relação à métrica anterior do IBGE, de tal forma que a CTB como proporção do PIB recuou para 31,91% (ante 32,42%) e 32,13% do PIB (ante 32,66%). Contudo, o recuo da carga tributária, em prazo maior, revela que a perda de arrecadação tem sido gradual e contínua desde, pelo menos, 2007. A retração foi de tal magnitude que, no acumulado em doze meses findos em maio deste ano, a carga tributária das três esferas de governo retrocedeu para 31,5% do PIB, nível próximo do verificado em 2003 (de 31,1%).

Antes de prosseguir, vale notar que nossa medida foi construída com grande parte dos dados já realizados tanto para a esfera federal quanto estadual, para 2016 e 2017. Para a esfera federal, a fonte de dados utilizada foi a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cujos dados realizados cobrem aproximadamente 87% de sua carga tributária. Para os dados de arrecadação de ICMS, IPVA e ITCD, a fonte de dados utilizada foi o boletim de ICMS do Confaz, que cobre cerca de 90% da carga dos estados. Essa prática tende a ampliar a aderência das estimativas ao número oficial, a ser futuramente divulgado pela RFB. Apenas os dados residuais da esfera federal e aqueles relativos à carga municipal foram mantidos como proporção do PIB verificados em 2015, premissa que tende a produzir impacto modesto uma vez que a participação dessa esfera na carga global é de apenas 6,5%.

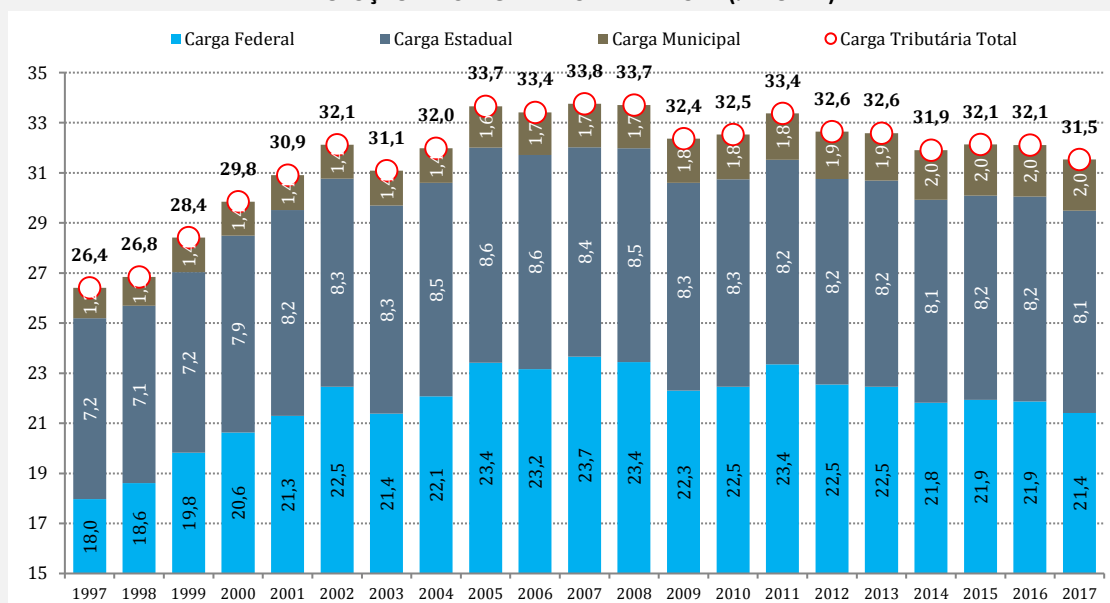
Como cerca de dois terços da CTB é atribuída à esfera federal, sua dinâmica é particularmente relevante na análise do indicador global, seguida pelos estados, que respondem por aproximadamente 25%. Nos últimos 20 anos, os dados mostram que há **três grandes e destacados períodos: o primeiro, de 1997 a 2004; o segundo, de 2005 a 2011 e o terceiro, a partir de 2012**. Enquanto o primeiro foi marcado pelo notável crescimento da carga tributária, de 5,6 pontos de percentagem do PIB (de 26,4% em 1997 para 32% do PIB em 2004), o segundo chama atenção pela relativa estabilidade no patamar de 33,3% do PIB, em média, de 2005 a 2011 (a despeito da queda em 2009 e 2010). A partir de 2012, quando a economia passou a desacelerar, houve desempenho cada vez mais anêmico da carga tributária, evidenciado no gráfico a seguir.

Do ponto de vista da composição da carga tributária federal, nota-se o descasamento dos recursos arrecadados pelo orçamento fiscal (compostos, notadamente, por impostos) e da seguridade social (compostos, notadamente, por contribuições). Enquanto o primeiro tem se mantido estável e na vizinhança de 8% do PIB, desde 2009, o segundo tem recuado sistematicamente desde 2007, após extinção da CPMF. A despeito da elevação das alíquotas de IOF, como forma de compensar a extinção da CPMF, a perda fiscal líquida foi de 1 ponto de percentagem do PIB.

De maneira objetiva, apesar do recuo do IPI e do IOF, nos últimos anos, a estabilidade observada na carga do orçamento fiscal deve-se, sobretudo, às retenções na fonte do imposto de renda, reflexo de suas regras particulares de tributação. Já a carga tributária da seguridade social sustentou firme desempenho até o período em que seu principal *driver*, o mercado de trabalho e consumo das famílias, produziu externalidades positivas na arrecadação previdenciária e dos tributos incidentes sobre o faturamento das empresas (PIS/Cofins). Naturalmente, as

mudanças feitas no período anterior, em 2002 no PIS/Pasep e, em 2003, na Cofins, também contribuíram para o movimento de mudança de nível das receitas da seguridade.

EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (% DO PIB)



Fonte: Secretarias da Receita Federal (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) e Banco Central do Brasil. (BCB) Elaboração e projeções: IFI.

Ainda no tocante ao orçamento da esfera federal, merece destaque a evolução de tributos não associados ao orçamento fiscal e da seguridade social. Dentre o volume de demais receitas consideradas na apuração da CTB pela metodologia da RFB, destacam-se os tributos constantes do chamado **orçamento parafiscal, que nem sempre se traduzem em funding para o custeio de despesas primárias**. Esse é o caso, por exemplo, das contribuições para o FGTS e para o Sistema S que, apesar de comporem a métrica de carga fiscal, não financiam a execução orçamentária de gastos com efeito no resultado primário do governo central. Essa dicotomia, importa ressaltar, pode produzir interpretações nem sempre fidedignas a respeito da evolução da CTB que realmente importam para efeito de sustentação dos saldos fiscais primários.

Sem a pretensão de esgotar o tema neste sintético Box¹, é válido notar que apesar da receita bruta do Tesouro Nacional caminhar bastante próxima da CTB, ela é menor em cerca de 0,6 ponto de porcentagem do PIB (em média). Quando descontadas as transferências para estados e municípios, a receita líquida do Tesouro Nacional – que importa, ao fim e ao cabo, para o resultado primário – é inferior a CTB em aproximadamente 4 pontos de porcentagem do PIB. Em resumo, apesar da necessidade de esquadrihar melhor o tema, é importante chamar atenção e levantar o debate de que há tributos constantes na composição da carga tributária que não necessariamente financiam gastos ou influenciam o saldo fiscal primário, como é o caso das contribuições parafiscais supracitadas (Sistema S e FGTS). A tabela a seguir enumera a evolução da CTB, por esfera e composição, nas duas últimas décadas.

Enquanto a **carga tributária** da esfera federal recou para níveis próximos de 2003 (~21% do PIB), na esfera **estadual o retrocesso se aproximou do ano 2000 (7,9% do PIB)**. Na margem, os dados apontam para 8,1% do PIB de carga estadual. Assim como na esfera federal, a dinâmica da carga tributária estadual pode ser dividida em três períodos: de ascensão, nos anos de 1997 a 2003; relativa estabilidade, de 2004 a 2008; e declínio a partir de 2009.

¹ Adiantamos que, no futuro próximo, a IFI fará estudo especial dedicado exclusivamente a este tema.

Em todos os períodos, a dinâmica (positiva ou negativa) foi determinada pela arrecadação do principal tributo estadual, o ICMS, que responde por aproximadamente 80% do total estadual. O *funding* estadual só não foi pior nesse período em razão da aceleração, acima do PIB, da arrecadação de IPVA, que saiu de 0,4%, em 1997, para cerca de 0,6% do PIB no período corrente. Por fim, é ainda notável a robusta aceleração da arrecadação do *imposto sobre transmissão de causa mortis e doação* (ITCMD), que saiu de menos de R\$ 1 bilhão em 2005 para cerca de R\$ 8 bilhões em 2016 e 2017, apesar de seu reduzido impacto como proporção do PIB. Em suma, o retrocesso do volume de receitas estaduais tem intensa relação com o ICMS, tributo complexo e que tem apresentado gradual obsolescência.

EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (% DO PIB)

Item	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
Arrecadação Total	26,4	26,8	28,4	29,8	30,9	32,1	31,1	32,0	33,7	33,4	33,8	33,7	32,4	32,5	33,4	32,6	32,6	31,9	32,1	32,1	31,5
Esfera Federal	18,0	18,6	19,8	20,6	21,3	22,5	21,4	22,1	23,4	23,2	23,7	23,4	22,3	22,5	23,4	22,5	22,5	21,8	21,9	21,9	21,4
Orçamento Fiscal	6,8	7,4	7,8	7,6	7,7	8,2	7,2	7,1	7,7	7,7	8,0	8,9	7,8	7,9	8,4	7,9	7,9	7,7	7,9	8,0	8,0
Imposto de Renda	4,1	4,8	5,1	5,0	5,3	6,1	5,4	5,2	5,7	5,6	5,9	6,2	5,7	5,5	5,8	5,5	5,6	5,5	5,7	6,1	6,2
Pessoas Físicas	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
Pessoas Jurídicas	1,3	1,2	1,2	1,4	1,2	2,1	1,8	1,9	2,2	2,2	2,4	2,5	2,3	2,1	2,2	1,9	2,1	1,9	1,7	2,1	2,1
Retido na Fonte	2,5	3,3	3,6	3,3	3,8	3,7	3,2	3,0	3,2	3,1	3,0	3,2	3,0	2,9	3,2	3,1	3,1	3,2	3,5	3,5	3,5
IPI	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5	1,3	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7
IOF	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,29	0,65	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
Demais	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7
Orçamento Seguridade Social	9,1	8,9	9,8	11,0	11,4	11,6	11,7	12,6	13,1	12,9	13,1	12,1	12,0	12,0	12,4	12,1	12,0	11,5	11,2	11,0	10,6
Previdência Social	4,6	4,7	4,4	4,6	4,6	4,8	4,7	4,8	5,0	5,1	5,2	5,3	5,5	5,5	5,6	5,6	5,5	5,5	5,3	5,1	4,9
COFINS	1,9	1,8	2,8	3,2	3,5	3,4	3,4	4,0	4,0	3,7	3,7	3,8	3,5	3,6	3,8	3,6	3,7	3,4	3,3	3,3	3,1
CPMF	0,7	0,8	0,7	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CSLL	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1
PIS/PASEP	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
CPSS	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Demais	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Demais Orçamentos	2,0	2,3	2,2	2,1	2,2	2,6	2,5	2,4	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,8	2,8	2,8
Contribuição para o FGTS	1,4	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0
Salário Educação	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Sistema S	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
CIDE (Combustíveis e remessa)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,3	1,1	1,1	1,0	0,7	0,6	0,7	0,7	0,3	0,2	0,1	0,3	0,5	0,4
Demais	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Esfera Estadual	7,2	7,1	7,2	7,9	8,2	8,3	8,3	8,5	8,6	8,6	8,4	8,5	8,3	8,3	8,2	8,2	8,2	8,1	8,2	8,2	8,1
ICMS	6,3	6,1	6,2	6,9	7,2	7,1	7,0	7,1	7,1	7,1	6,9	7,1	6,8	6,9	6,8	6,8	6,8	6,6	6,6	6,6	6,5
IPVA	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
ITCD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Demais	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Esfera Municipal	1,2	1,1	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
ISS	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
IPTU	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
ITBI	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Demais	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fonte: Secretarias da Receita Federal (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) e Banco Central do Brasil. (BCB) Elaboração: IFI.

Quanto aos municípios, a série temporal permite-nos identificar uma situação de estabilidade de 1999 a 2004 (de 1,4% do PIB, em média) e, em seguida, de expansão continuada como proporção do PIB em todo o período, mesmo naqueles em que houve menor crescimento econômico (a partir de 2012). A grande âncora da ampliação da carga municipal foi, particularmente, o imposto sobre serviços (ISS), equivalente a quase 50% dos tributos arrecadados.

Com exceção da dinâmica observada nos municípios, que experimentaram avanço mesmo em períodos de baixo crescimento econômico, principal *driver* para ampliação das receitas dos governos, é natural esperar que a dinâmica observada nas esferas federal e estadual sofram destacada influência do ritmo de expansão da economia. Há, portanto, componente pró-cíclico da carga tributária, que avança (recua) em períodos de maior (menor) crescimento econômico, componente que deve, naturalmente, ser levado em consideração nas avaliações acerca da evolução da CTB.

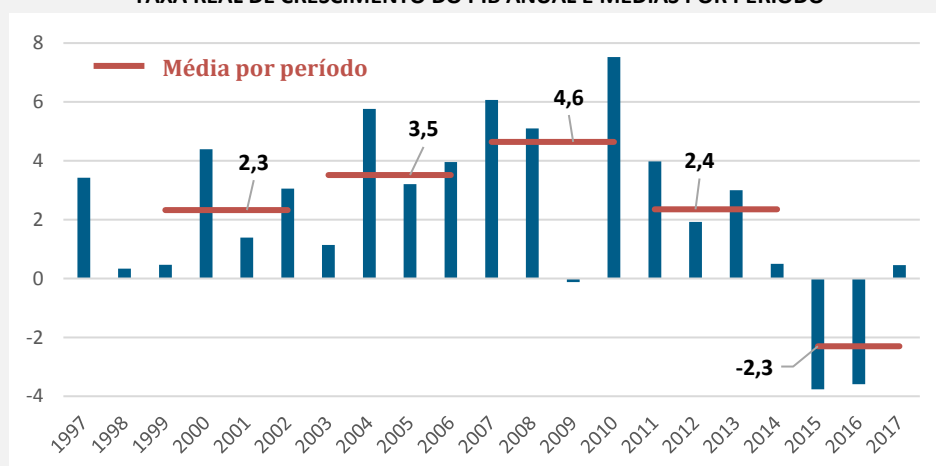
Conforme destacamos no RAF de abril, em seção dedicada ao estudo da sensibilidade da arrecadação à atividade econômica², a aceleração do ritmo de crescimento econômico e suas externalidades positivas no mercado de

² Para maiores detalhes, acesse: <http://bit.ly/2tUTm5v>

trabalho, que experimentou robusto avanço tanto da formalidade quanto do rendimento médio da população ocupada (e, portanto, da massa salarial), tiveram fundamental importância na firme e positiva dinâmica de crescimento das receitas fiscais. Em suma, a avaliação do avanço da carga tributária ou do peso morto da tributação sobre o bem-estar da sociedade demanda, além de sua indispensável quantificação, uma avaliação qualitativa que busque isolar elevações ativas (e passivas) bem como aquelas decorrentes da pró-ciclicidade da CTB ao crescimento econômico, seu principal vetor. Nesse sentido, o gráfico a seguir revela o avanço econômico nos últimos 20 anos.

Não obstante a correlação positiva entre crescimento e carga tributária, importa registrar que, no início do processo de correção do agudo desequilíbrio das contas públicas – condição necessária para a estabilidade de preços da economia – entre meados da década de 90 e início dos anos 2000, parte do avanço da carga tributária se deu através da criação e ou ampliação ativa de tributos. A majoração da carga tributária, portanto, foi também um dos caminhos (necessários) perseguidos no princípio do movimento de convergência para o equilíbrio do orçamento público. Na direção oposta, entretanto, é possível reduzir ativamente a carga tributária através de políticas de renúncia fiscal. Esse foi o caminho percorrido de forma mais evidente a partir de 2009, através da concepção de uma atuação anticíclica da política fiscal, via políticas de desonerações tributárias.

TAXA REAL DE CRESCIMENTO DO PIB ANUAL E MÉDIAS POR PERÍODO



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Banco Central do Brasil (BCB). Elaboração: IFI.

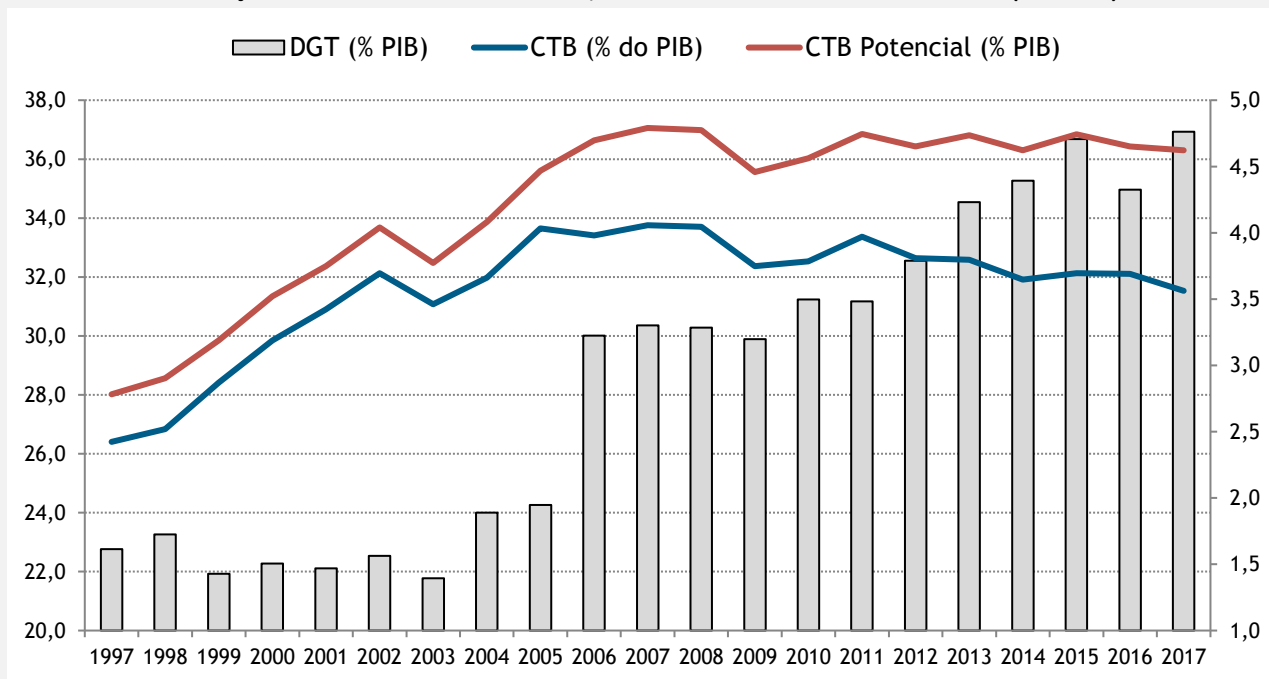
Tomando dados dos demonstrativos de gasto tributário³, que apontam uma estimativa dos gastos indiretos do governo realizados através do sistema tributário em cada período, o volume de renúncia fiscal tem sido sistematicamente crescente ao longo da última década. Ressalvados os detalhes em torno das mudanças metodológicas realizadas pela RFB, ao longo do tempo, é notório que há muito trabalho a ser feito em torno desse tema. Enquanto a renúncia fiscal era de 1,6% do PIB (ou cerca de R\$ 15 bilhões), em 1997, os números mais recentes apontam para 4,8% do PIB (ou cerca de R\$ 300 bilhões) em 2017.

Há, portanto, duas questões relevantes em torno da evolução da carga tributária bruta (CTB): a primeira, relativa ao tamanho da resposta da arrecadação ao impulso do crescimento econômico, tema que guarda estrita relação com a sensibilidade dos coeficientes dessa relação causa e efeito, assim como da consideração de tributos para-fiscais na métrica da CTB que não possuem relação direta com o financiamento de despesas primárias e, portanto, com o resultado primário do governo central; e, a segunda, relacionada ao gigantismo das renúncias de receita promovidas pelas desonerações tributárias. Esta última, em particular, reduz a carga tributária potencial do setor público e

³ Disponíveis em: <http://bit.ly/2uNrVXS>

exerce pressão adicional sobre o financiamento do estado e execução das políticas públicas, assim como do equilíbrio orçamentário. A conjugação da CTB com o volume de renúncia de receitas é evidenciado no gráfico abaixo.

EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA, POTENCIAL E DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS (% DO PIB)



Fonte: Secretarias da Receita Federal (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) e Banco Central do Brasil. (BCB) Elaboração: IFI.

Além de reduzir a arrecadação potencial do setor público, as renúncias fiscais ensejam questão adicional: uma vez que se configuram como gastos indiretos realizados através do sistema tributário, é fundamental conhecer tanto seu multiplicador quanto seu impacto através de **avaliações de custo-benefício**. De outra forma, significa dizer que é fundamental avançar na **agenda de avaliação das políticas públicas**, quer sejam reflexo de **gastos diretos** da administração pública (como as políticas de transferência de renda, educacionais, e de saúde, por exemplo) quer de **gastos indiretos**, via sistema tributário. Essa pauta, além de racionalizar a utilização dos escassos recursos públicos, contribuirá, descontinuando políticas ineficazes e de baixo impacto, com o ajuste fiscal tão imperativo à sociedade brasileira.