

**QUANTO E COMO CRESCER
A CARGA TRIBUTÁRIA EM 2004**
(estimativa preliminar em 03/02/05)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
2005

Amir Khair*
Erika Amorim Araujo**
José Roberto Rodrigues Afonso***

**CADERNO DE
PESQUISA
Nº 58**



* Economista, mestre pela FGV-SP, e-mail: akhair@uol.com.br
** Economista, mestre pela UNICAMP, e-mail: erikaaraujo@globo.com
*** Economista, mestre pela UFRJ, e-mail: ze.afonso@terra.com.br

RESUMO

Estimativa preliminar indica que a carga tributária bruta global de 2004 subiu para **36,8% do PIB**, equivalente a uma arrecadação em torno de **R\$ 650 bilhões**, compreendendo todos impostos, contribuições e taxas, inclusive da seguridade social, das três esferas de governo.

Em relação a 2003, a arrecadação adicional deve ter sido de **100 bilhões de reais**, em valores nominais, com uma variação de **18%**. Isto equivale a **um aumento de carga de 1,5 ponto do produto** (35,2% do PIB é o cálculo da carga daquele ano considerada a mesma metodologia). Ou seja, a despeito do crescimento econômico em torno de 5%, aumento muito mais a cobrança de impostos.

Em dois anos, o aumento da carga acumulado é de **um ponto** do produto interno, entre 2002 e 2004.

A carga tributária estimada para 2004 é **recorde histórico**.

Não há uma economia emergente no mundo que arrecade tanto quanto a brasileira. A carga já supera a de países ricos, como EUA e Japão (no patamar dos 30% do PIB) e se aproxima das mais altas cobradas na Europa.

Desde 1998, quando foi implantado um duro ajuste fiscal para atender a crise externa, o aumento acumulado da carga supera **7 pontos** do produto. Desde 1988, depois de implantado o atual sistema tributário pela nova Constituição, a carga cresceu mais de **14 pontos** do produto (mais do que tudo arrecadado por país como o México).

O aumento de carga em 2004 foi concentrado no governo federal - explica **70%** da arrecadação adicional no País. Sozinha, o incremento da carga da Cofins explica 45% da carga global adicional de 1,5 ponto do produto.

Como a União explica a maior parte do aumento de carga e o fez basicamente ampliando a exigência de contribuições não repartidas com outros governos, a divisão federativa da receita tributária nacional também revela uma tendência **centralizadora**.

Pelo lado da arrecadação direta, os tributos federais explicaram 68% de todos os tributos cobrados no País.

Mesmo depois de computadas as repartições constitucionais de impostos, a distribuição da receita disponível indica que a participação relativa federal subiu para cerca de 59% da carga global, percentagem antes só observada em 1994 e 1990, após a última reforma tributária. Por sua vez, o peso relativo dos Estados caiu para 24,6% (a mais baixa participação desde 1987) e o dos Municípios, para 16,5%, ambos do agregado nacional de tributos.

INTRODUÇÃO

Carga tributária é a razão entre a arrecadação tributária e o produto da economia. Já é possível elaborar uma primeira estimativa desse indicador para o exercício financeiro de 2004 tomando por base estatísticas oficiais, divulgadas neste mês de janeiro, e que permitem um cálculo com razoável grau de confiabilidade.

Pelo lado da arrecadação, quase todos os tributos cobrados pela União em 2004 já foram objeto de divulgação pelos órgãos públicos – Secretaria do Tesouro Nacional, INSS e gestores do FGTS.¹ No caso dos impostos estaduais, o Confaz já divulgou o resultado nacional até novembro e os grandes estados informaram na Internet o desempenho no último mês. Mesmo no caso dos impostos municipais, a Abrasf tem acompanhado a receita das capitais e divulgou números para a maior parte dos meses.

O PIB, por sua vez, foi objeto de cálculo e divulgação pelas autoridades econômicas e monetárias, seja por parte do Bacen que estima a cada mês o valor do PIB² seja por parte da STN quando da divulgação do seu relatório fiscal de dezembro. Portanto, o próprio governo federal é que está projetando e publicando em documento oficial do Ministério da Fazenda uma estimativa do valor do PIB para 2004 de R\$ 1.763 bilhões³.

-
- 1 A arrecadação dos principais impostos e contribuições federais (IR, IPI, Cofins, PIS, CSLL, CPMF etc) é divulgada mensalmente tanto pela Secretaria da Receita Federal (SRF) quanto pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tais estatísticas são um pouco divergentes porque a STN computa a arrecadação tributária líquida restituições e incentivos. Nesta estimativa a receita federal divulgada pela STN como fonte primária de dados. Para maiores detalhes, ver anexo metodológico.
 - 2 O Bacen publica mensalmente Notas à Imprensa relativas a três grandes temas da economia brasileira: política externa, política monetária e política fiscal. Em cada uma dessas notas, são expressos valores como proporção do produto. Por esta razão, o Bacen, a cada mês, estima o valor do PIB correspondente ao período e revê os valores antigos à luz dos resultados divulgados pelo IBGE. As estimativas mensais podem se encontradas na página do Bacen na Internet em um *link* específico que permite efetuar pesquisas nas Séries Temporais publicadas e/ou calculadas pela instituição, a saber: <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/ls.asp?tp=1&g=4&PPer=>.
 - 3 O boletim oficial da STN, com o Resultado do Tesouro Nacional, de dezembro de 2004, vol. 10, n. 12 (no *link* ao final indicado), registra claramente o cálculo do valor nominal do PIB para 2004 adotado pelo Ministério da Fazenda, em sua primeira nota, na pág. 1, a saber: “1- Para um PIB nominal de 2004 estimado pelo Banco Central em R\$ 1.763 bilhões...”. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2004/Nimdez2004.pdf>. É curioso notar que, embora a STN afirme que o valor do PIB adotado em sua nota foi estimado pelo Bacen, o mesmo difere daquele que o próprio Bacen divulgou em seu relatório de dezembro relativo às contas fiscais – cerca de R\$ 1.759,5 bilhões. A discrepância entre os dois valores não é tão grande, no entanto, é preciso ressaltar que, caso tivéssemos adotado o PIB do Bacen no cálculo de carga tributária proposto nesta nota, o aumento deste indicador seria ainda maior. Ou seja, por meio da adoção da estimativa mais conservadora do produto brasileiro, chegamos a uma carga tributária que totalizou 36,76% do PIB em 2004. Se fosse adotada a estimativa do Bacen este mesmo indicador chegaria a 36,83% do PIB.

O indicador da carga mudará quando o IBGE – órgão público responsável pelo cálculo oficial do PIB – divulgar o valor do produto brasileiro, em caráter preliminar, em março, e definitivo, mais para o final do ano. Isto, entretanto, não inviabiliza a mensuração do indicador da carga e, especialmente, a análise de seu comportamento.

Expressar um valor em proporção do produto interno é uma unidade de conta aplicada aos grandes agregados macroeconômicos, seja como projeção, seja como estimativa preliminar, e que baliza a formulação da política econômica. Em outras palavras, é preciso adotar um mesmo valor de PIB, para expressar, dentre outras, o superávit primário do Tesouro Nacional, o peso da dívida líquida do setor público, do volume de crédito concedido, ou o resultado das contas externas. Não faz o menor sentido usar um valor de PIB para expressar e avaliar esses parâmetros macroeconômicos, e alegar que o mesmo não pode ser considerado para o cálculo da carga tributária. Obviamente, à medida que o IBGE avança na apuração e publica uma nova informação sobre o valor nominal do PIB, o indicador da carga mudará, como também deverão mudar todas as demais variáveis macroeconômicas expressas em proporção do produto.

Assim, quando o IBGE divulgou o último número do valor do PIB para 2002, bem acima do montante antes estimado pelo próprio instituto, foi reduzido o indicador da carga tributária, como também diminuiu, dentre outros, o superávit primário e o déficit nominal, expressos em proporção do mesmo produto – só para citar um caso. O importante, portanto, é adotar a mesma unidade de conta para assegurar uniformidade no tratamento das contas nacionais e harmonização na formulação, execução e análise da política econômica.

Por último, vale registrar que não existe no Brasil uma metodologia oficial de cálculo da carga tributária. De um modo geral, aqueles que calculam a carga tributária procuram seguir uma metodologia aproximada daquela utilizada pelo IBGE nas contas nacionais. Este é o procedimento adotado neste trabalho e pela Secretaria da Receita Federal na divulgação anual das suas estimativas de carga tributária.⁴

As divergências entre os valores de carga tributária estimados pelo IBGE e as demais estimativas (tanto a realizada pelos autores deste trabalho quanto pela SRF) devem-se ao fato de que o Instituto precisou restringir seu conceito de carga tributária para adequá-lo aos

4 As estimativas de carga tributária realizadas pela SRF estão disponíveis para *download* no endereço: http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/default.htm.

padrões exigidos pelo Novo Sistema de Contas Nacionais de 1993.⁵ Por exemplo, em 2003, a carga estimada pelo Instituto, pela SRF e pelos autores desta nota, foram, em proporção do PIB: 34,01%; 34,88% e 35,23%, respectivamente.⁶

Na estimativa realizada neste trabalho, são considerados como tributos todo e qualquer recurso que tenha sido extraído compulsoriamente pelo Estado da sociedade – como impostos, taxas e contribuições, inclusive aquelas que não constam no orçamento federal (como as do FGTS e para o Sistema S), sem contar a cobrança da dívida ativa, juros de mora e multas dos tributos.

(ver Anexo Metodológico, ao final do texto, para conceito de carga tributária e fontes de dados utilizadas na estimativa realizada nesta nota).

SÉRIE HISTÓRICA

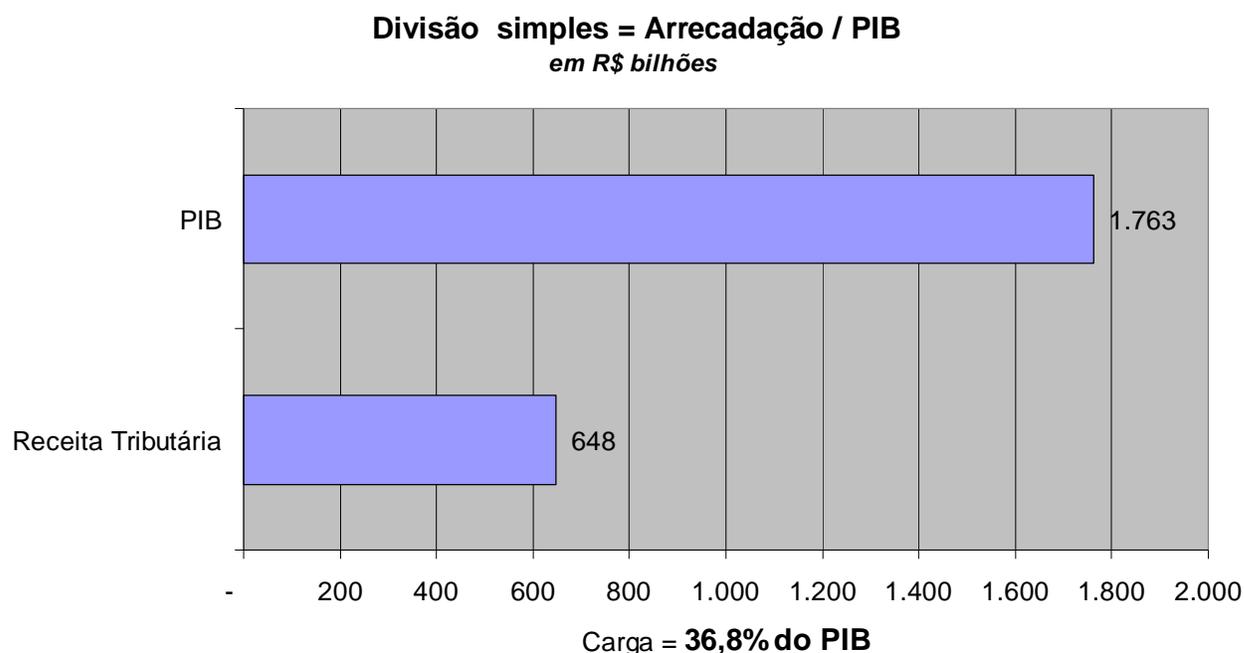
Uma análise dos resultados globais estimados indica que o comportamento da arrecadação tributária em 2004 foi excepcional. A arrecadação global foi estimada em R\$ 648,1 bilhões, o equivalente a 36,76% do PIB (estimado e usado pelo MINIFAZ em R\$ 1.763 bilhões).⁷

5 Para maiores detalhes acerca do que o IBGE considera como sendo a receita tributária de cada esfera de governo, bem como de seus respectivos valores, ver: *Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2003*, n. 12. (disponível para download no endereço: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2003/contasnacionais2003.pdf>) e *Sistema de Contas Nacionais do Brasil. Relatórios Metodológicos* n. 24. (disponível para download no endereço: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2003/srmsicono.pdf>).

6 Embora se baseie nas contas nacionais, o conceito de carga tributária aqui adotado é mais abrangente do que utilizado pelo IBGE, porque:

- (i) na apuração feita pelo Instituto, taxas e contribuições de melhoria que tenham como contrapartida a prestação de serviços não são computadas em nenhuma das três esferas de governo;
- (ii) na esfera federal, contribuições econômicas, como *royalties*, não foram computadas;
- (iii) nas demais esferas não foi mencionado o cômputo de nenhuma contribuição econômica; e
- (iv) no caso do IR na fonte dos servidores, o IBGE não contabiliza o valor retido pelos estados e municípios, tratando-os como transferência, sob a alegação de que se trata de um imposto de competência federal e não de uma partilha.

7 Esta estimativa da carga tributária global é semelhante a realizada por entidade do terceiro setor que também acompanha e analisa o desempenho da arrecadação tributária: “O Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) estima que houve aumento de carga tributária de 35,5% para 36,5% do PIB de 2003 para 2004”, segundo publicado no jornal Valor Econômico, 20/1/05, pág. A3. Para mais informações, vide site do instituto: <http://www.ibpt.org.br/>



Em relação 2003, a estimativa aponta para um aumento da arrecadação em R\$ 99,8 bilhões, uma variação nominal de 18,2%. Enquanto isso, o PIB projetado oficialmente teve um incremento nominal de R\$ 206,8 bilhões, com incremento nominal de 13,3%.

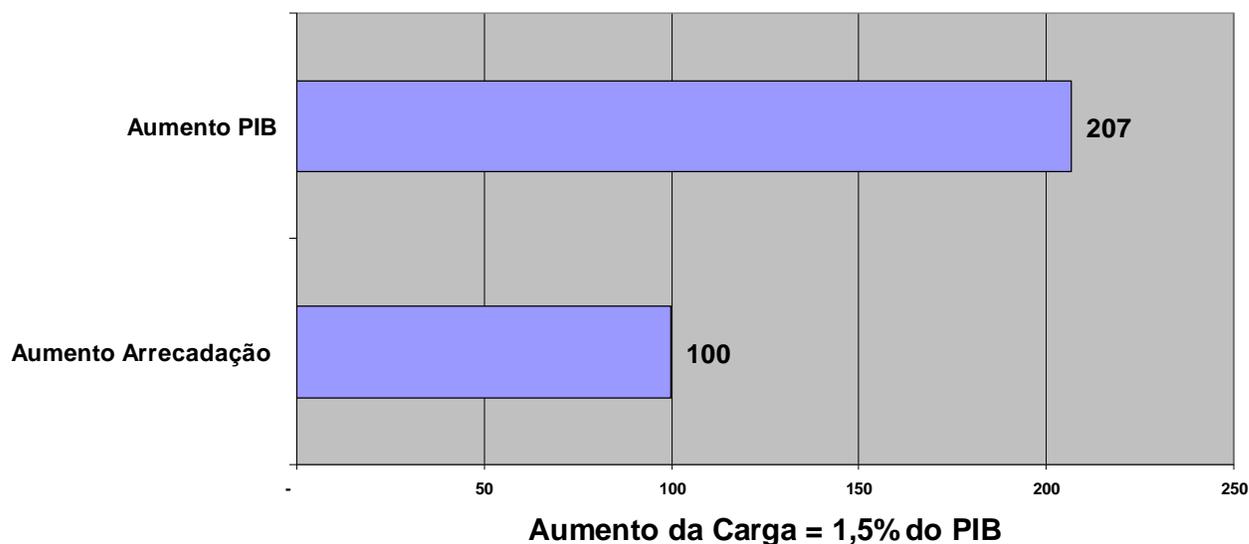
Comparando as duas diferenças, é verificado que as administrações públicas, ao cobrarem mais tributos na economia, se apropriaram de 49% do aumento do produto e da renda nacional em 2004 relativamente ao ano anterior (99,8/206,8).

Dito de outra forma, é estimado um incremento da carga tributária global em 1,53 ponto do produto em apenas um ano: subiu de 35,23% do PIB em 2003 para 36,76% no ano passado, aplicada a mesma metodologia nos dois anos.⁸

⁸ A comparação entre cargas tributárias de anos diferentes, obviamente, deve ser feita de modo a adotar a mesma metodologia em sua apuração a cada ano, para guardar coerência e consistência. Nunca é demais ressaltar que, nesta avaliação, não se deve comparar a carga medida para 2004 com esta metodologia mais abrangente de computo dos tributos (incluindo *royalties*, IR na fonte, todas as taxas, dentre outras) com a calculada pela metodologia do IBGE ou mesmo da SRF, que não consideram alguns desses tributos.

2004 - AUMENTO DA PRODUÇÃO E DA ARRECADAÇÃO

em R\$ bilhões



Comparado com a carga de 35,80% do PIB de 2002, calculada pelo mesmo método, o aumento acumulado até 2004 é de cerca de 1 ponto do produto.

Mais uma vez, é batido o recorde histórico, atingindo a carga de 2004 o ponto mais alto de sua evolução na tributação brasileira do pós-guerra.

Como a economia cresceu, à melhor taxa dos últimos dez anos, o aumento da carga reflete um incremento em ritmo ainda mais acentuado do recolhimento de tributos no ano passado.

EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL - 1947/2004e

(Em % do PIB)

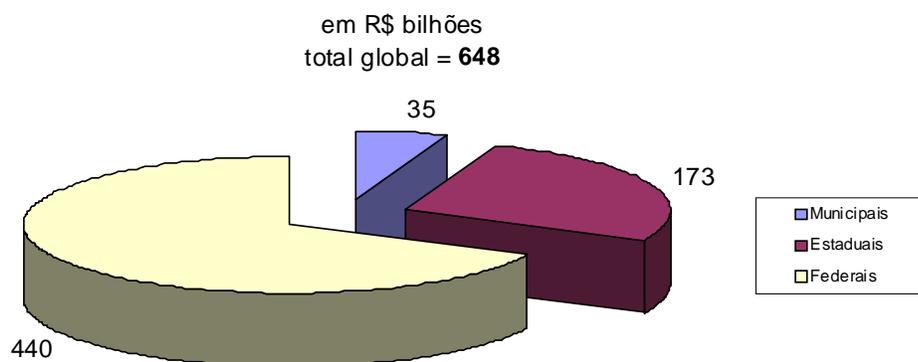
ANO	CARGA	ANO	CARGA	ANO	CARGA	ANO	CARGA
1947	13,84	1962	15,76	1977	25,55	1992	25,01
1948	14,03	1963	16,05	1978	25,70	1993	25,78
1949	14,39	1964	17,02	1979	24,66	1994	29,75
1950	14,42	1965	18,99	1980	24,52	1995	29,41
1951	15,74	1966	20,95	1981	25,25	1996	29,09
1952	15,41	1967	20,47	1982	26,34	1997	29,56
1953	15,20	1968	23,29	1983	26,97	1998	29,64
1954	15,82	1969	24,87	1984	24,34	1999	31,71
1955	15,05	1970	25,98	1985	24,06	2000	32,67
1956	16,42	1971	25,26	1986	26,19	2001	34,28
1957	16,66	1972	26,01	1987	23,77	2002	35,80
1958	18,70	1973	25,05	1988	22,43	2003	35,23
1959	17,86	1974	25,05	1989	24,13	2004e	36,76
1960	17,41	1975	25,22	1990	28,78		
1961	16,38	1976	25,14	1991	25,24		

Elaboração Própria. Fonte: Varsano *et alii* (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2004.

Cabe examinar, primeiro, a geração da arrecadação tributária direta, por esfera de governo, e depois, detalhar suas origens por principais tributos.

ARRECADAÇÃO POR ESFERA DE GOVERNO

2004 - arrecadação de tributos...



A União gerou diretamente pouco mais de dois terços da carga tributária global em 2004. É curioso destacar que sua carga, de 25% do PIB, isoladamente, equivale à praticada pela grande maioria das economias emergentes. Mas, num caso ímpar no mundo, a cobrança federal de contribuições já supera com ampla folga a de impostos – caiu para menos de um quarto da receita nacional.

Do aumento global de carga tributária estimada em 1,5 ponto do produto, os tributos federais explicam 68% - ou seja, tiveram um aumento de carga de 1,06 ponto do PIB. Não é demais registrar que esta estimativa coincide com as estatísticas recentemente divulgadas pela STN, que acusa um aumento de um ponto na carga federal⁹ (lembrando que a diferença é explicada pelo FGTS, não computado por aquele órgão mas incluído nas contas nacionais – aquela contribuição paraestatal teve uma expansão de 0,13 pontos do produto em 2004). Portanto, esta estimativa da carga global é perfeitamente compatível com a divulgada formalmente há poucos dias pelo Ministério da Fazenda, só que, no seu boletim oficial, cobrindo apenas uma parte do universo de tributos do país.

9 Chama-se a atenção para trecho extraído de boletim divulgado pelo Ministério da Fazenda (STN), relativo à dezembro último, que explicitamente cita a carga tributária, para depois acusar o aumento da parcela federal dessa carga e, em seguida, explicar as razões:

“Considerando-se ainda as receitas totais do Governo Central, isto é, adicionando-se as Receitas das Previdências e Demais Receitas, a “carga tributária” (sic) do Governo Central em 2004 (24,03% do PIB) manteve-se praticamente estável em relação a 2002 (23,94% do PIB). Por outro lado, as receitas de 2004 como proporção do PIB aumentaram quase 1,0 ponto percentual comparadas com 2003, ano de menor dinamismo econômico, ano em que o crescimento econômico foi de apenas 0,5%. ...” (pág.2)

“No âmbito das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal os principais fatores determinantes (sic) da arrecadação foram: i) introdução da tributação dos insumos importados pelas empresas sujeitas à não-cumulatividade (Lei no 10.833/2003) e ampliação da base de arrecadação da Cofins a todos os produtos importados (Lei no 10.865/2004); ii) o aumento da alíquota da Cofins incidente sobre entidades financeiras, da CSLL sobre empresas prestadoras de serviço e do IPI-Fumo; iii) a adoção de medidas administrativas para melhoria da eficiência da arrecadação e combate à sonegação, tais como a retenção na fonte de Cofins, IRPJ, PIS e CSLL referente a pagamentos efetuados a empresas prestadoras de serviços, extinção de crédito presumido PIS/Cofins no IPI e instituição do Paes.” (pág.5)

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2004/Nimdez2004.pdf>

Arrecadação Direta por Esfera de Governo: 2004 e 2003								
Esfera de Governo	2004			2003			Variação 2004 x 2003	
	R\$ Bilhões (A)	% PIB (B)	% Total (C)	R\$ Bilhões (D)	% PIB (E)	% Total (F)	R\$ Bilhões (G)	Em p.p. do PIB (H)
PIB	1.763,0			1.556,2			206,8	
TOTAL	648,1	36,76	100,0	548,3	35,23	100,0	99,8	1,53
UNIÃO	440,0	24,96	67,9	371,9	23,90	67,8	68,2	1,06
Impostos	126,1	7,15	19,5	113,1	7,27	20,6	13,0	-0,12
Contribuições Sociais	164,7	9,34	25,4	129,8	8,34	23,7	34,9	1,00
Previdência Social	93,8	5,32	14,5	80,7	5,19	14,7	13,0	0,13
FGTS	30,5	1,73	4,7	25,0	1,60	4,6	5,5	0,13
Demais	25,0	1,42	3,9	23,3	1,50	4,2	1,7	-0,08
ESTADOS	172,9	9,81	26,7	146,6	9,42	26,7	26,3	0,39
ICMS	138,3	7,84	21,3	117,1	7,53	21,4	21,1	0,32
IPVA	8,8	0,50	1,4	7,6	0,49	1,4	1,2	0,01
Demais	25,8	1,46	4,0	21,8	1,40	4,0	4,0	0,06
MUNICÍPIOS	35,2	1,99	5,4	29,8	1,92	5,4	5,3	0,08
ISS	10,9	0,62	1,7	9,1	0,59	1,7	1,8	0,03
IPTU	8,9	0,51	1,4	7,7	0,50	1,4	1,2	0,01
Demais	15,3	0,87	2,4	13,0	0,83	2,4	2,3	0,04

A participação estadual (26,7% da arrecadação nacional) é expressiva para padrões internacionais – mais de um quinto da carga nacional. Isto decorre, mais uma vez, de um fato singular da tributação brasileira, dos Estados cobrarem o ICMS, o mais próximo de um imposto sobre valor adicionado – isoladamente, é o maior tributo cobrado na economia, gerando 7,9% do PIB ou 21% da receita nacional.

O peso dos Municípios ainda é proporcionalmente baixo em relação à carga agregada (pouco mais de 5% da receita nacional), porém, já é expressivo o montante arrecadado – R\$ 35 bilhões ou 2% do PIB.

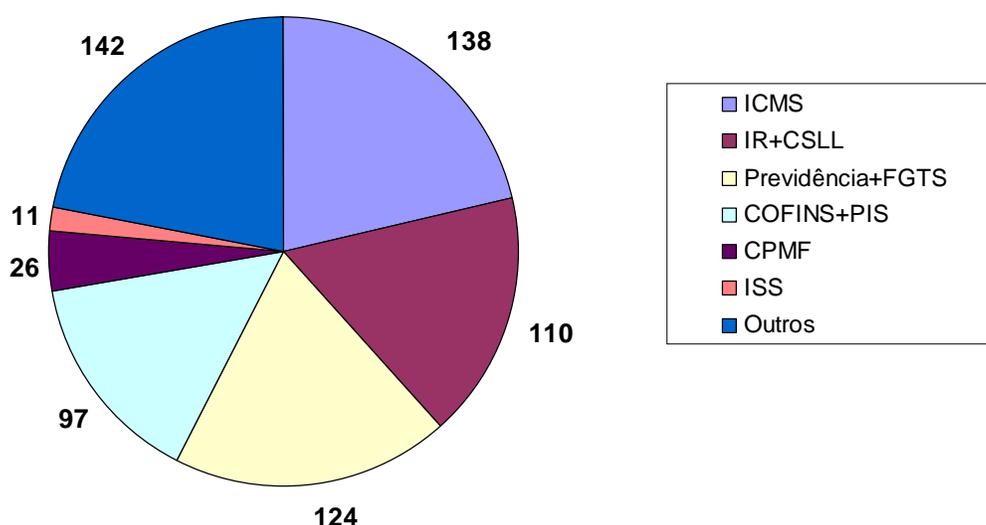
(ver Anexo Estatístico, ao final, o detalhamento das estimativas para 2003 e 2004, da arrecadação de tributos de cada uma das esferas de governo).

ARRECAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTO

A distribuição da arrecadação por principais tributos revela que, a despeito do grande número de impostos e contribuições existentes no país, a arrecadação continua bastante concentrada – tendo aumentado ainda mais em 2004.

2004 - MAIORES TRIBUTOS

em R\$ bilhões



Já foi dito que o ICMS é o tributo que mais arrecada no país (estimado em R\$ 138 bilhões). As contribuições sobre folha para previdência superaram o IR, por pouco – ambos acima de R\$ 90 bilhões. Por outro lado, se agregadas as contribuições incidentes sobre o mercado interno (Cofins, PIS, CPMF e contribuições econômicas), o montante já supera o do ICMS.

Como já foi dito, o que mais influenciou o aumento da carga tributária nacional e, a do governo federal, foi o crescimento da Cofins, decorrentes de várias mudanças promovidas desde o final de 2003 em sua cobrança – instituição de regime não-cumulativo para grandes contribuintes com majoração de alíquota, ampliação da incidência sobre importações (também para PIS) e ampliação da retenção na fonte pelos contratantes de serviços (também aplicada ao PIS e CSLL). Ao contrário do que foi prometido, a mudança não foi neutra e mesmo as excepcionalidades abertas não amenizaram o aumento global da carga.

O ICMS, o segundo determinante do aumento global de carga, não foi objeto de mudança nacional, mas sua arrecadação foi indiretamente atingida pelas mudanças na legislação federal. A elevação da alíquota da Cofins e, principalmente, a tributação das importações pelo PIS e pela Cofins tiveram papel decisivo na arrecadação do ICMS, pois estas contribuições fazem parte da base de cálculo do tributo estadual. Portanto, parcela expressiva do aumento da carga tributária estadual em 2004 é uma consequência direta do aumento da carga federal que alcançou suas contribuições sociais.

Também aumentou mais a dependência do ICMS em relação aos insumos estratégicos (como combustíveis, energia e telefonia que, juntos respondem por mais de 40% do total arrecadado pelo imposto), seja pela elevação de seus preços acima do resto da economia, seja por algumas novas majorações de alíquotas. A melhoria da arrecadação reflete, ainda, os resultados obtidos com os grandes investimentos na modernização da administração tributária.

Finalmente cabe destacar o papel do reaquecimento da economia no desempenho do ICMS em 2004. Mais que outros tributos, este imposto é muito elástico ao comportamento da economia, crescendo a sua frente na fase positiva do ciclo.

O bom desempenho das contribuições sobre folha salarial reflete o aumento do emprego formal, vez que os rendimentos médios continuam baixos.

Já no âmbito municipal, houve um forte e generalizado incremento do ISS por conta da nova legislação nacional aprovada em meados de 2003. E, em muitas cidades, também foi elevada a carga de tributos diretos, desde IPTU até taxas ou contribuições sobre iluminação pública ou coleta de lixo.

Arrecadação Tributária por Principais Impostos e Contribuições: 2004 e 2003									
Esfera de Governo	2004			2003			Variação 2004 x 2003		
	R\$ Bilhões (A)	% PIB (B)	% Total (C)	R\$ Bilhões (D)	% PIB (E)	% Total (F)	R\$ Bilhões (G)	Em p.p. do PIB (H)	Determina (I=H/H)
PIB	1.763,0			1.556,2					
TOTAL	648,1	36,76	100,0	548,3	35,23	100,0	99,8	1,53	100,0%
ICMS	138,3	7,84	21,3	117,1	7,53	21,4	21,1	0,32	20,6%
Imposto de Renda	90,4	5,13	13,9	82,4	5,30	15,0	7,9	-0,17	-11,2%
Previdência Social	93,8	5,32	14,5	80,7	5,19	14,7	13,0	0,13	8,6%
Cofins	77,3	4,38	11,9	57,5	3,70	10,5	19,8	0,69	44,9%
FGTS	30,5	1,73	4,7	25,0	1,60	4,6	5,5	0,13	8,3%
CPMF	26,4	1,50	4,1	23,0	1,48	4,2	3,4	0,02	1,3%
IPi	21,1	1,19	3,2	17,9	1,15	3,3	3,1	0,04	2,8%
Pis/Pasep	19,3	1,09	3,0	16,5	1,06	3,0	2,8	0,03	2,1%
Contrib. Lucro	19,3	1,10	3,0	15,7	1,01	2,9	3,6	0,09	5,8%
Imp. Importação	9,1	0,52	1,4	8,1	0,52	1,5	1,1	0,00	0,0%
ISS	10,9	0,62	1,7	9,1	0,59	1,7	1,8	0,03	2,1%
IPVA	8,8	0,50	1,4	7,6	0,49	1,4	1,2	0,01	0,6%
IPTU	8,9	0,51	1,4	7,7	0,50	1,4	1,2	0,01	0,6%
IOF	5,2	0,30	0,8	4,4	0,28	0,8	0,8	0,01	0,8%
ITBI	1,7	0,10	0,3	1,5	0,10	0,3	0,2	0,00	-0,1%
ITCD	0,7	0,04	0,1	0,9	0,06	0,2	-0,2	-0,02	-1,0%
ITR	0,2	0,01	0,0	0,2	0,01	0,0	0,0	0,00	-0,1%
Demais tributos estimados	86,2	4,89	13,3	72,8	4,68	13,3	13,4	0,21	13,8%

Essa composição concentrada de tributos também se reflete na divisão da carga tributária por principais bases de incidência.

A carga tributária global continua demasiado dependente dos chamados tributos indiretos. Metade da arrecadação nacional (18% do PIB) provem dos impostos e contribuições incidentes sobre o mercado interno de bens e serviços (como o ICMS, a Cofins, o PIS...) mais as transações financeiras (IOF e CPMF). Os tributos sobre o mercado interno também foram o principal determinante do aumento da carga verificado em 2004: o incremento de 1% do PIB explicou cerca de dois terços do aumento da carga global.

Arrecadação Tributária por Categoria de Tributos: 2004 e 2003									
Bases de Incidência	2004			2003			Variação 2004 x 2003		
	R\$ Bilhões (A)	% PIB (B)	% Total (C)	R\$ Bilhões (D)	% PIB (E)	% Total (F)	R\$ Bilhões (G)	Em p.p. do PIB (H)	Determina (I=H/H)
PIB	1.763,0			1.556,2					
TOTAL	648,1	36,76	100,0	548,3	35,23	100,0	99,8	1,53	100%
BENS E SERVIÇOS	287,2	16,29	44,3	238,0	15,29	43,4	49,2	0,99	65%
Valor Adicionado	159,3	9,04	24,6	135,1	8,68	24,6	24,3	0,36	23%
Cumulativos	127,9	7,25	19,7	103,0	6,62	18,8	24,9	0,64	42%
SALÁRIOS E MÃO-DE-OBRA	164,7	9,34	25,4	136,6	8,78	24,9	28,1	0,56	37%
RENDA, LUCROS E GANHOS	117,9	6,69	18,2	104,9	6,74	19,1	13,0	-0,05	-3%
PATRIMONIAIS	14,3	0,81	2,2	12,9	0,83	2,4	1,4	-0,02	-1%
COMÉRCIO EXTERIOR	9,2	0,52	1,4	8,1	0,52	1,5	1,1	0,00	0%
TRANSAÇÕES FINANCEIRAS	31,6	1,79	4,9	27,4	1,76	5,0	4,2	0,03	2%
TAXAS	8,9	0,50	1,4	8,3	0,53	1,5	0,6	-0,03	-2%
DEMAIS	14,3	0,81	2,2	12,1	0,78	2,2	2,2	0,03	2%

Tributos computados por categoria:

- Bens e serviços: IPI e ICMS (Valor Adicionado); COFINS, PIS-PASEP, Contrib.Econômicas (inclusive CIDE) e ISS (Cumulativos).
- Salários: Contrib. Previdência Social (INSS), Sistema S e Salário-Educação; FGTS; Contribuição Servidores (3 esferas).
- Renda = IR, CSLL e IR Retido na Fonte por Estados e Municípios.
- Patrimoniais = I TR; IPVA e I TCMD; IPTU e I TBI.
- Comércio Exterior = Impostos sobre exportação e importação.
- Transações Financeiras = IOF e CPMF.
- Taxas = 3 esferas de governo.
- Demais Tributos = outros tributos, incluindo royalties de petróleo.

DIVISÃO FEDERATIVA DOS RECURSOS DISPONÍVEIS

Outra faceta da análise da carga tributária respeita à repartição de recursos por esfera de governo, o que é fundamental no Brasil sendo esta uma federação e com grande autonomia subnacional.

Anteriormente, já foi comentada a concentração da arrecadação diretamente gerada por cada esfera de governo. Cabe agora apresentar as estimativas e comentar o conceito mais relevante, da chamada receita tributária disponível, que leva em conta a repartição constitucional de impostos, bem assim a partilha do salário-educação e a redivisão imposta pelo FUNDEF.¹⁰ Importa alertar que não são computados aqui outras transferências, seja as regulares da área social (como o SUS e a merenda escolar), seja as voluntárias (através de convênios).

10 Receita Tributária Disponível = arrecadação direta (competências tributárias próprias) mais e/ou menos transferências constitucionais de impostos. Foram consideradas as seguintes transferências:

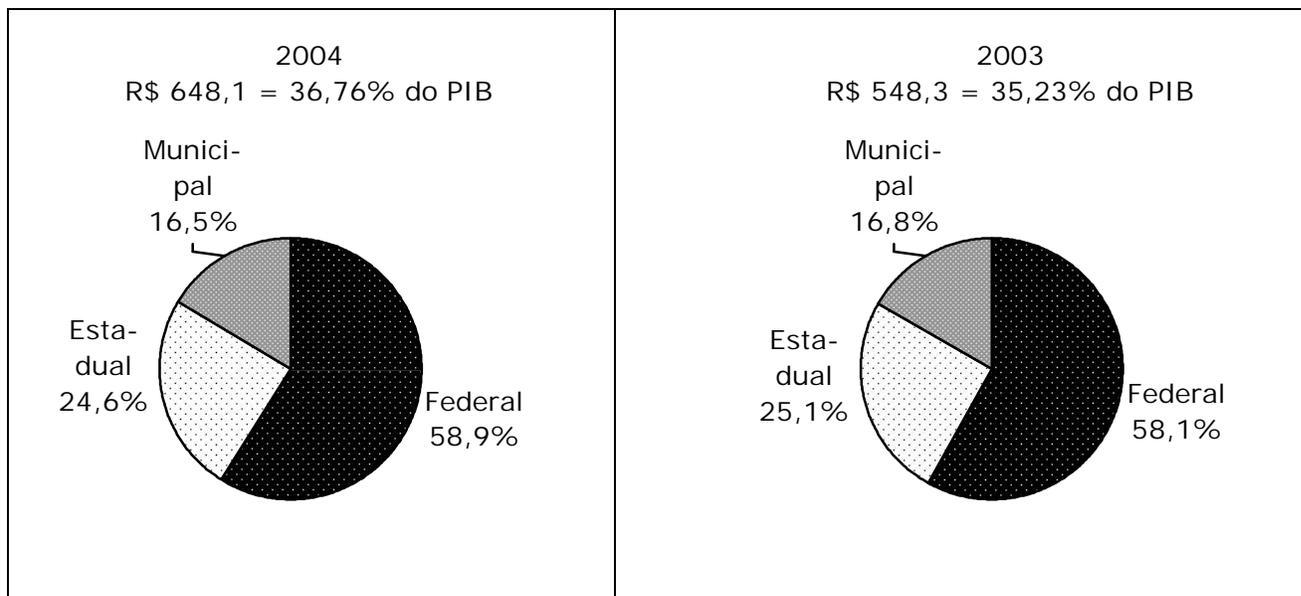
- (i) União para Estados: FPE, FPEX, Seguro-Receita ICMS, Fundef, Salário-Educação e IOF-OURO;
- (ii) União para Municípios: FPM, FPEX, Seguro-Receita ICMS, Fundef, ITR e IOF-OURO; e
- (iii) Estados para Municípios: 25% do ICMS, 25% do FPEX e 50% do IPVA; além da redistribuição do Fundef-ICMS.

Depois de computadas as chamadas transferências tributárias constitucionais, a divisão do bolo da carga tributária em 2004 aponta que a União deteve mais de 21% do PIB ou quase 59% do total. Já os Estados ficaram com 9% do produto e pouco menos de um quarto da carga global. A esfera municipal é a única beneficiada na divisão da arrecadação direta para receita disponível, dispondo de 6% do PIB ou 16,5% da carga nacional.

Receita Tributária Disponível por Esfera de Governo: 2004 e 2003								
Esfera de Governo	2004			2003			Variação 2004 x 2003	
	R\$ Bilhões (A)	% PIB (B)	% Total (C)	R\$ Bilhões (D)	% PIB (E)	% Total (F)	R\$ Bilhões (G)	Em p.p. do PIB (H)
PIB	1.763,0			1.556,2				
RECEITA DISPONÍVEL	648,1	36,76	100,0	548,3	35,23	100,0	99,8	1,53
UNIÃO	381,7	21,65	58,9	318,6	20,47	58,1	63,1	1,18
ESTADOS	159,5	9,05	24,6	137,6	8,84	25,1	22,0	0,21
MUNICÍPIOS	106,9	6,06	16,5	92,1	5,92	16,8	14,8	0,14
Transferências Constitucionais								
União para Estados	31,2	1,77	4,3	28,6	1,84	4,7	2,0	-0,08
FPE	20,3	1,15	3,1	18,5	1,19	3,4	1,9	-0,03
FPEX	1,8	0,10	0,3	1,5	0,10	0,3	0,3	0,01
IOF OURO	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00
SEGURO REC. ICMS	2,2	0,12	0,3	2,4	0,16	0,4	-0,3	-0,03
FUNDEF	3,6	0,21	0,6	3,5	0,23	0,6	0,1	-0,02
SAL. EDUCAÇÃO	3,2	0,18	7,5	2,7	0,17	8,1	4,5	-0,08
União para Municípios	27,2	1,54	4,2	24,7	1,59	4,5	2,5	-0,04
FPM	21,3	1,21	3,3	19,3	1,24	3,5	2,0	-0,03
ITR	0,1	0,01	0,0	0,1	0,01	0,0	0,0	0,00
IOF OURO	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,5	-0,01
SEGURO REC. ICMS	0,7	0,04	0,1	0,9	0,06	0,2	-0,1	-0,01
FUNDEF	5,0	0,28	0,8	4,4	0,28	0,8	0,7	0,00
Estados para Municípios	44,5	2,53	4,6	37,6	2,42	4,6	6,9	0,11
ICMS	29,6	1,68	2,3	25,0	1,60	2,3	4,6	0,07
IPVA	4,4	0,25	0,7	3,8	0,25	0,7	0,6	0,00
FPEX	0,5	0,03	0,1	0,4	0,02	0,1	1,7	0,03
FUNDEF	10,1	0,57	1,6	8,4	0,54	1,5	1,7	0,03

A despeito do sistema de transferência promover acentuada distribuição intergovernamental de recursos, a comparação entre 2003 e 2004, revelou concentração da receita tributária disponível nas mãos da União.

Distribuição Federativa da Receita Disponível: 2003 x 2004



Na verdade, a divisão da receita de 2004 confirma uma tendência centralizadora dos recursos – a participação federal subiu para percentagem antes só observada em 1994 e 1990, após a última reforma tributária, enquanto a estadual retrocedeu para o peso relativo de 1987.¹¹

11 Mais uma vez, é chamada a atenção para nota destacada em boletim oficial do Ministério da Fazenda, recentemente divulgado pela STN, em que, explicitamente, registra o pior desempenho relativo dos impostos federais sujeitos à partilha intergovernamental:

“As transferências a estados e municípios em 2004 incluem R\$ 1,1 bilhão de repasse da CIDE. Por outro lado, o menor dinamismo (sic) da arrecadação dos impostos partilhados, em especial o IR, reduziu a base de cálculo para os fundos de participação.” (pág.3)

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2004/Nimdez2004.pdf>

EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO - 1960/2004
(conceito contas nacionais)

	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
	11,10	5,50	0,80	17,40	64,0	31,3	4,8	100,00
	18,50	5,40	0,70	24,60	75,1	22,0	2,9	100,00
	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,5	2,9	100,00
	24,96	9,81	1,99	36,76	67,9	26,7	5,4	100,00
RECEITA DISPONÍVEL								
	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,00
	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,00
	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,00
	21,65	9,05	6,06	36,76	58,9	24,6	16,5	100,00

(ver Anexo Estatístico, série histórica da divisão federativa da carga tributária, tanto no conceito de arrecadação direta, quanto no de receita disponível).

OPINIÕES

A imposição de uma carga tributária alta e, o pior, em elevação, não constituem novidades na economia brasileira. Desde a crise externa do final dos anos 90, o país implantou um vigoroso ajuste fiscal que foi sustentado, em grande parte, na elevação da cobrança de tributos no país.

A questão é que a exceção está virando regra. Ninguém questiona a necessidade de um duro ajuste fiscal, porém, a extensão por muito tempo de suas condições, começa a implicar ônus excessivo para a economia brasileira. Ainda mais quando esta é desafiada a se abrir para o mundo por força da inexorável globalização das economias.

Como boa parte da carga, e ainda mais do aumento da carga, é sustentada por tributos sobre o mercado interno de bens e serviços. Isso contamina a inflação, piora as condições de competitividade e atinge duramente os serviços de infra-estrutura, justamente aqueles mais carentes de investimentos.

Nem é preciso discorrer sobre os efeitos inflacionários do aumento da carga de tributos indiretos – as notícias estão estampadas nos jornais¹², além de ter sido formalmente reconhecida pelas próprias autoridades monetárias, quando justificaram a interrupção da

12 Por exemplo, vide Folha de S.Paulo, de 3/2/05: “Agência repassa alta de PIS/Cofins – Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) está repassando para os consumidores, desde outubro do ano passado, o aumento de custos das distribuidoras de energia provocados pela elevação da alíquota do PIS/Cofins no final de 2002 e pela mudança na base de cálculo desse imposto. Em dezembro de 2002, o governo elevou de 0,65% para 1,65% a alíquota do PIS e adotou medidas para impedir que o tributo fosse cobrado nas várias etapas da produção. Em dezembro de 2003, a alíquota da Cofins aumentou de 3% para 7,6%. As distribuidoras de energia elétrica foram compensadas com a possibilidade de retirar da base de cálculo do imposto as despesas financeiras. Na ocasião, as distribuidoras estimaram em 4% o reajuste médio extra que iria ser causado pelo aumento de tributação.”

queda da taxa de juros após verificar que o aumento da COFINS provou aumento generalizado e forte dos preços industriais.¹³

A competitividade das empresas brasileiras é prejudicada fortemente pelo sistema tributário – sejam as que exportam e precisam disputar mercados contra bens produzidos em países nos quais não remanesce tributos sobre as vendas externas, sejam as que produzem para o mercado doméstico e sofrem a concorrência de importações que aqui chegam com a mínima carga incidente na cadeia de produção. É importante deixar bem claro que o problema maior não é a carga em si, mas o fato dela ser muito maior do que a cobrada nas outras economias contra as quais concorremos no mercado internacional e, especialmente, a estrutura e a qualidade da tributação, mais prejudicial à produção interna em nosso caso.

Carga tributária equivale à parcela da renda nacional retirada pelos governos do resto da economia. Aumento da carga significa diminuição de renda privada.

Pior ainda, é que pelo lado do gasto nacional, o governo não devolve o que retirou com aumento de carga – consumo e, especialmente, investimentos públicos, no consolidado de todos entes estatais do país, estão caindo.

O país que tem a maior carga tributária do mundo entre os emergentes, tem uma das menores taxas de investimento público do mundo. Duas sínteses desse paradoxo revelados em recente seminário realizado pela CEPAL:¹⁴

- 1) os investimentos dos governos federais representem 1,8% do PIB na média da América Latina, porém, no Brasil, a mesma razão é de apenas 0,4% do produto;
- 2) o Brasil negocia com o FMI flexibilizar investimentos em uma lista de projetos pilotos selecionados, que, por isso, teriam um acréscimo de R\$ 2,8 bilhões, que representam menos de 3% só do aumento da carga tributária global realizado em 2004.

Os efeitos perversos para a economia brasileira decorrentes da carga tributária alta e crescente são potencializados pelo nível dos juros na economia, que também seguem o padrão “altos e crescentes”.

13 O impacto da Cofins sobre os preços industriais é reconhecido até mesmo pelo Bacen: a ata da reunião do COPOM de 16-17/3/2004, após acusar que, em fevereiro, “a variação dos preços industriais atingiu 2,3%”, foi clara – “... a generalização dos itens com variações positivas no IPA-industrial – 66,7% dos itens tiveram aumento – indica influência da alteração na legislação da Cofins”.

14 Vide documentos apresentados no XVII Seminário Regional de Política Fiscal, em 24/1/05, na CEPAL, sendo que os dados sobre inversões latinas constam de estudo de Ricardo Martner e Varinia Tromben, e os de flexibilização de projetos de investimentos, de apresentação de Daniel Sigelmann, da STN, ambos disponíveis no site: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/word.gif>

Uma boa síntese dessa combinação perversa se reflete no comportamento dos custos dos bens de investimento, apesar da expansão destes ser fundamental para a sustentação do crescimento. Por certo, não são apenas tributos e juros que explicam uma expansão do custo de investir muito acima do custo de vida, porém, devem ter papel predominante em tal distorção. Embora não seja um efeito novo na economia brasileira, o diferencial de preços abriu como nunca em 2004¹⁵: se a inflação oficial (IPCA) ficou em 7,6%, o custo da construção civil aumentou 11% e o preço ao atacado de maquinário 22% - ou seja, ficou muito mais caro comprar bens para investir no aumento da produção.

Variação Mensal de Preços: Consumidor (IPCA), Construção Civil e Máquinas no Atacado (IPA-Maq)					
2004	Variação (%) Mensal			Razão entre as Taxas	
	IPCA (a)	INCC (b)	IPA-máquinas (c)	INCC/IPCA (b/a)	IPA-máquinas / IPCA (c/a)
jan	0,8%	0,3%	1,3%	0,4	1,6
fev	0,6%	1,0%	2,9%	1,7	4,8
mar	0,5%	1,2%	1,6%	2,4	3,2
abr	0,4%	0,6%	2,6%	1,5	6,5
mai	0,5%	1,8%	1,5%	3,6	3,0
jun	0,7%	0,7%	1,9%	1,0	2,7
jul	0,9%	1,1%	1,7%	1,2	1,9
ago	0,7%	0,8%	2,4%	1,1	3,4
set	0,3%	0,6%	0,4%	2,0	1,3
out	0,4%	1,2%	0,9%	3,0	2,3
nov	0,7%	0,7%	2,1%	1,0	3,0
dez	0,9%	0,5%	0,7%	0,6	0,8
Acumulada	7,6%	11,0%	22,0%	1,4	2,9

Elaboração própria. Fontes primárias: IPEADATA, IBGE e FGV.

Primeiro, é premente que o Brasil promova uma avaliação profunda e realista da estrutura e dos efeitos de sua carga tributária.

É uma completa perda de tempo reduzir esse debate a uma discussão menor, sobre o valor do PIB – menor porque manda o bom senso e o mínimo de racionalidade, técnica e política, que deve ser o mesmo utilizado para medir as demais variáveis macroeconômicas e que

15 Ao contrário de anos anteriores, em que o diferencial cresceu e coincidiu com desvalorizações cambiais, não se pode agora imputar ao câmbio o encarecimento dos bens de capital importados. Muito pelo contrário. Em 2004, esse efeito foi no sentido exatamente oposto por conta da forte valorização do real.

mudem a medida que a unidade de conta é alterada.¹⁶ É inútil o esforço de negar o que todos estão vendo – ou melhor, estão sentindo em seus próprios bolsos (o efeito colateral pode ser minar a credibilidade das autoridades econômicas em troca de pouco ou nada).

Um caminho novo a ser trilhado para mudar e elevar o nível do debate tributário nacional poderia ser explorar um fato rapidamente esquecido da última mudança constitucional na: a delegação ao Senado Federal de competência para avaliar periodicamente a *funcionalidade* (sic) do atual sistema tributário e o *desempenho* (sic) das administrações.¹⁷ Nada foi feito. Quiçá, porque alguns considerem que o sistema seja funcional ao arrecadar muito, cada vez mais, não importando como, nem de quem, muito menos se preocupando com os efeitos colaterais para o resto da economia, e valendo a máxima de cobrar da forma mais cômoda possível (cobrando os tributos mais fáceis de serem aplicados, como o “imposto sobre o cheque”, a excessiva imposição sobre insumos estratégicos e a generalização da figura do contribuinte substituto).

Segundo, é preciso formular e debater um verdadeiro projeto de reforma tributária. Todos sabem que se aprovou ao final de 2002 um mero ajuste fiscal de curto prazo (CPMF, DRU). E o projeto que tramita na Câmara não passa de uma reforma do ICMS, ainda assim sem resolver a mais importante de suas questões – para implantar destino nas transações interestaduais, como cobrar o imposto no Estado de origem e repassar a receita para aquele em que é consumido?

A forte e generalizada reação à medida provisória editada no último dia de 2003 para elevar mais uma vez a carga sobre serviços reflete não apenas uma rejeição a essa medida específica, mas uma revolta crescente contra o sistema tributário como um todo. Cresce o apoio para que se discuta uma mudança corajosa e profunda no sistema tributário, bem

16 É inacreditável que alguma autoridade econômica, em qualquer parte do mundo, possa arguir que desconhece a variável mais importante na formulação e na execução da política econômica, então, para que serve essa política e o que fazem seus operadores?

17 Conforme a Constituição Federal vigente: “Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal: XV - avaliar periodicamente a funcionalidade (sic) do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho (sic) das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”.

assim na própria federação brasileira – cujo “pacto” é selado no capítulo constitucional daquele sistema.¹⁸

Terceiro, enquanto não se chega a um acordo para definição da verdadeira reforma tributária, podem ser adotadas medidas pontuais, quase cirúrgicas, mas que têm elevado grau de eficiência, para reduzir a carga tributária sobre atos ou fatos que se pretende estimular com prioridade, sem colocar em risco imediato a estabilidade fiscal e econômica.

Num país que quer e precisa crescer, mais rápido e de modo sustentado, é consenso nacional que precisam ser elevados os investimentos, especialmente em infra-estrutura. Por ora, os tributos e os juros só contribuíram para elevar os custos de investir – inclusive enganando os observadores menos atentos da taxa de investimento nacional, que comemoram sua elevação ignorando que parcela é artificial, decorrente de um aumento dos preços dos bens e serviços de investimentos muito maior que a inflação sentida pelos consumidores.

A medida mais premente de todas seria a desoneração completa das exportações e dos investimentos fixos. No primeiro caso, é premente equacionar os créditos acumulados de ICMS e, doravante, de PIS e Cofins. No segundo caso, é preciso permitir crédito à vista e imediato para recuperação dos tributos embutidos não apenas em maquinário, como também em obras e nos financiamentos vinculados aos investimentos, tanto de ICMS, quanto de IPI, PIS e Cofins.

A desoneração dos encargos trabalhistas também poderia passar por medidas bem direcionadas para premiar o aumento do emprego (o que é diferente de reduzir generalizadamente as contribuições, sem garantia de que haja elevação do emprego e podendo induzir a mera substituição de mão-de-obra). Uma boa medida seria restituir a CPMF, como já se faz com o imposto de renda, àqueles empregadores que comprovarem

18 Chama-se atenção para título e artigo do deputado e professor Delfim Netto na Folha de S.Paulo, de 2/2/05, pág. A-2: "*Poujadismo em marcha?*" - Segundo, o governo federal deveria prestar mais atenção à reação violenta e inusitada que está despertando a medida provisória 232. É claro que ela encontrará resistência no Congresso. O mais importante, entretanto, é notar a organização espontânea do movimento social de repulsa a qualquer aumento de impostos. A sociedade cansou e sabe que eles estimulam ainda mais a trágica informalidade em que vivemos. Essa campanha começou há alguns meses quando, em todo o Brasil, mostrou-se aos contribuintes o valor dos impostos que pagavam incorporado ao preço de cada produto. E ganhou corpo quando se demonstrou que eles representam 170 dias por ano de trabalho de cada brasileiro médio! Generalizou-se a consciência que o Brasil é o país de mais alta carga tributária do mundo (no seu nível de renda média) e, o que é pior, a devolve na forma de péssimos serviços. Esse movimento lembra o "poujadisme", um grave e violento movimento de desobediência civil que abalou a França. ..."

terem aumentado suas contribuições previdenciárias por conta do aumento do número de empregados, e sem que tenha ocorrido concomitante redução do salário médio dos que antes estavam contratados. No cenário atual, é impensável (e inaceitável) uma nova sobrecarga sobre o valor adicionado, como um novo adicional da Cofins, em troca de redução da alíquota da contribuição patronal.

Enfim, é preciso melhorar o diagnóstico sobre a tributação no país e propor um debate amplo e aberto para uma profunda reestruturação dos sistemas tributário e federativo.

ANEXO ESTATÍSTICO:

Arrecadação Direta por Esfera de Governo: 2004 e 2003						
Esfera de Governo	2004			2003		
	R\$ Bilhões (A)	% PIB (B)	% Total (C)	R\$ Bilhões (D)	% PIB (E)	% Total (F)
PIB	1.759,5			1.556,2		
TOTAL	648,1	36,83	100,0	548,3	35,23	100,0
UNIÃO	440,0	25,01	67,9	371,9	23,90	67,8
IR	90,4	5,14	13,9	82,4	5,30	15,0
IPI	21,1	1,20	3,2	17,9	1,15	3,3
IOF	5,2	0,30	0,8	4,4	0,28	0,8
Imp. Sobre Comércio Exterior	9,2	0,52	1,4	8,1	0,52	1,5
ITR	0,2	0,01	0,0	0,2	0,01	0,0
Taxas	2,6	0,15	0,4	2,1	0,13	0,4
Previdência (1)	93,8	5,33	14,5	80,7	5,19	14,7
Cofins	77,3	4,39	11,9	57,5	3,70	10,5
CPMF	26,4	1,50	4,1	23,0	1,48	4,2
CSLL	19,3	1,10	3,0	15,7	1,01	2,9
PIS-PASEP	19,3	1,10	3,0	16,5	1,06	3,0
Contrib. Seg. Serv. Público	6,9	0,39	1,1	4,3	0,28	0,8
Outras contribuições sociais	3,4	0,19	0,5	2,9	0,19	0,5
FGTS	30,5	1,73	4,7	25,0	1,60	4,6
Contribuições Econômicas	22,4	1,27	3,5	21,2	1,36	3,9
Salário Educação	4,8	0,27	0,7	4,0	0,26	0,7
Sistema S (2)	7,4	0,42	1,1	5,9	0,38	1,1
ESTADOS	172,9	9,83	26,7	146,6	9,42	26,7
ICMS	138,3	7,86	21,3	117,1	7,53	21,4
IPVA	8,8	0,50	1,4	7,6	0,49	1,4
ITCD	0,7	0,04	0,1	0,9	0,06	0,2
TAXAS	2,8	0,16	0,4	3,5	0,23	0,6
Previ. Estadual	14,1	0,80	2,2	10,6	0,68	1,9
Demais	8,2	0,47	1,3	6,8	0,44	1,2
MUNICÍPIOS	35,1	2,00	5,4	29,8	1,92	5,4
ISS	10,9	0,62	1,7	9,1	0,59	1,7
IPTU	8,9	0,51	1,4	7,7	0,50	1,4
ITBI	1,7	0,10	0,3	1,5	0,10	0,3
TAXAS	2,8	0,16	0,4	2,6	0,17	0,5
Previd. Municipal	3,5	0,20	0,5	2,6	0,17	0,5
Demais	7,3	0,41	1,1	6,2	0,40	1,1

(1) Corresponde a Arrecadação Bancária + Arrecadação do SIMPLES/REFIS + Arrecadação de CDP + Arrecadação FIES + Depósitos Judiciais - Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação

(2) Equivalente a transferências a terceiros do fluxo de caixa da previdência social, que engloba as contas de transferências de recursos ao SENAR, SENAI, SESI etc.

Divisão Federativa da Arrecadação Direta 1960,1965 E 1970/2004 - % PIB					Divisão Federativa da Arrecadação Direta 1960,1965 E 1970/2004 - % Total				
				(em % PIB)					(em % Total)
ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	1960	64,0	31,3	4,7	100,0
1965	12,08	5,85	1,06	18,99	1965	63,6	30,8	5,6	100,0
1970	17,33	7,95	0,70	25,98	1970	66,7	30,6	2,7	100,0
1971	17,36	7,22	0,69	25,26	1971	68,7	28,6	2,7	100,0
1972	18,12	7,21	0,68	26,01	1972	69,7	27,7	2,6	100,0
1973	17,82	6,60	0,63	25,05	1973	71,1	26,3	2,5	100,0
1974	18,11	6,37	0,57	25,05	1974	72,3	25,4	2,3	100,0
1975	18,59	5,93	0,70	25,22	1975	73,7	23,5	2,8	100,0
1976	18,95	5,42	0,76	25,14	1976	75,4	21,6	3,0	100,0
1977	19,42	5,39	0,73	25,55	1977	76,0	21,1	2,9	100,0
1978	19,29	5,70	0,71	25,70	1978	75,1	22,2	2,8	100,0
1979	18,45	5,38	0,83	24,66	1979	74,8	21,8	3,4	100,0
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	1980	74,7	21,6	3,7	100,0
1981	19,03	5,39	0,83	25,25	1981	75,4	21,3	3,3	100,0
1982	20,00	5,64	0,70	26,34	1982	75,9	21,4	2,7	100,0
1983	20,64	5,56	0,75	26,97	1983	76,5	20,6	2,8	100,0
1984	17,93	5,77	0,65	24,34	1984	73,6	23,7	2,7	100,0
1985	17,50	5,98	0,58	24,06	1985	72,7	24,9	2,4	100,0
1986	18,46	7,07	0,65	26,19	1986	70,5	27,0	2,5	100,0
1987	17,18	6,00	0,59	23,77	1987	72,3	25,2	2,5	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	1988	70,5	26,5	2,9	100,0
1989	16,28	7,20	0,66	24,13	1989	67,5	29,9	2,7	100,0
1990	19,29	8,52	0,97	28,78	1990	67,0	29,6	3,4	100,0
1991	16,01	7,86	1,36	25,24	1991	63,4	31,2	5,4	100,0
1992	16,54	7,27	1,20	25,01	1992	66,1	29,1	4,8	100,0
1993	17,69	6,86	1,22	25,78	1993	68,6	26,6	4,7	100,0
1994	20,19	8,05	1,52	29,75	1994	67,9	27,1	5,1	100,0
1995	19,40	8,42	1,59	29,41	1995	66,0	28,6	5,4	100,0
1996	19,57	8,06	1,46	29,09	1996	67,3	27,7	5,0	100,0
1997	19,57	8,52	1,47	29,56	1997	66,2	28,8	5,0	100,0
1998	19,86	8,16	1,62	29,64	1998	67,0	27,5	5,5	100,0
1999	21,59	8,53	1,59	31,71	1999	68,1	26,9	5,0	100,0
2000	21,98	9,06	1,63	32,67	2000	67,3	27,7	5,0	100,0
2001	23,13	9,31	1,84	34,28	2001	67,5	27,1	5,4	100,0
2002	24,49	9,46	1,84	35,80	2002	68,4	26,4	5,1	100,0
2003	23,90	9,42	1,92	35,23	2003	67,8	26,7	5,4	100,0
2004e	24,96	9,81	1,99	36,76	2004e	67,9	26,7	5,42	100,0

Elaboração Própria. Fonte: Varsano *et alli* (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2004.

Divisão Federativa da Receita Disponível 1960,1965 E 1970/2004 - % PIB					Divisão Federativa da Receita Disponível 1960,1965 E 1970/2004 - % Total				
				(em % PIB)					(em % Total)
ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	1960	59,5	34,1	6,4	100,0
1965	10,40	6,67	1,92	18,99	1965	54,8	35,1	10,1	100,0
1970	15,79	7,59	2,60	25,98	1970	60,8	29,2	10,0	100,0
1971	15,88	6,89	2,50	25,26	1971	62,8	27,3	9,9	100,0
1972	16,61	7,00	2,40	26,01	1972	63,8	26,9	9,2	100,0
1973	16,17	6,59	2,30	25,05	1973	64,5	26,3	9,2	100,0
1974	16,64	6,31	2,10	25,05	1974	66,4	25,2	8,4	100,0
1975	17,14	5,88	2,19	25,22	1975	68,0	23,3	8,7	100,0
1976	17,13	5,81	2,20	25,14	1976	68,1	23,1	8,8	100,0
1977	17,67	5,69	2,20	25,55	1977	69,1	22,3	8,6	100,0
1978	17,50	6,00	2,20	25,70	1978	68,1	23,3	8,6	100,0
1979	16,77	5,59	2,30	24,66	1979	68,0	22,7	9,3	100,0
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	1980	68,2	23,3	8,6	100,0
1981	17,28	5,62	2,35	25,25	1981	68,4	22,3	9,3	100,0
1982	18,17	5,82	2,35	26,34	1982	69,0	22,1	8,9	100,0
1983	18,82	5,75	2,40	26,97	1983	69,8	21,3	8,9	100,0
1984	16,01	5,87	2,46	24,34	1984	65,8	24,1	10,1	100,0
1985	15,08	6,31	2,67	24,06	1985	62,7	26,2	11,1	100,0
1986	15,95	7,08	3,17	26,19	1986	60,9	27,0	12,1	100,0
1987	15,24	5,54	2,98	23,77	1987	64,1	23,3	12,6	100,0
1988	13,96	6,03	2,42	22,40	1988	62,3	26,9	10,8	100,0
1989	14,73	6,03	3,36	24,13	1989	61,1	25,0	13,9	100,0
1990	16,95	7,94	3,89	28,78	1990	58,9	27,6	13,5	100,0
1991	13,78	7,47	3,96	25,24	1991	54,6	29,6	15,7	100,0
1992	14,23	7,03	3,73	25,01	1992	56,9	28,1	14,9	100,0
1993	14,90	6,81	4,07	25,78	1993	57,8	26,4	15,8	100,0
1994	17,65	7,47	4,64	29,75	1994	59,3	25,1	15,6	100,0
1995	16,52	8,00	4,88	29,41	1995	56,2	27,2	16,6	100,0
1996	16,30	8,04	4,75	29,09	1996	56,0	27,6	16,3	100,0
1997	16,62	8,18	4,76	29,56	1997	56,2	27,7	16,1	100,0
1998	16,66	7,89	5,09	29,64	1998	56,2	26,6	17,2	100,0
1999	18,08	8,25	5,39	31,71	1999	57,0	26,0	17,0	100,0
2000	18,53	8,63	5,52	32,67	2000	56,7	26,4	16,9	100,0
2001	19,58	8,83	5,88	34,28	2001	57,1	25,7	17,1	100,0
2002	20,67	9,09	6,04	35,80	2002	57,7	25,4	16,9	100,0
2003	20,47	8,84	5,92	35,23	2003	58,1	25,1	16,8	100,0
2004e	21,65	9,05	6,06	36,76	2004e	58,9	24,6	16,5	100,0

Elaboração Própria. Fonte: Varsano *et alli* (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2004.

e/ Estimada

_____ e/ Estimada

Anexo Metodológico

O conceito de carga tributária é equivalente à arrecadação de todos os tributos coletados no país em proporção ao PIB (produto interno bruto). Ou seja, dividindo-se tudo aquilo que o governo arrecada a título de tributos pelo valor nominal do PIB em determinado período chega-se a uma medida da parcela do produto interno que é apropriada pelo setor público através da cobrança de tributos.

O significado de um aumento de carga tributária (quando dois períodos distintos são comparados) é, portanto, de que a razão arrecadação tributária/PIB se elevou.

A carga tributária leva em consideração tanto o valor nominal da arrecadação quanto o valor nominal do PIB. Assim, uma das condições para que haja aumento de carga é que a arrecadação tributária cresça em proporção maior que o PIB, não importando os efeitos da inflação sobre a variação da arrecadação e do PIB.

Por exemplo, quando a economia atravessa um período onde o desempenho da atividade é considerado fraco é de se esperar que a carga tributária diminua, pois a retração da atividade tende a deprimir a arrecadação. No entanto, pode acontecer o oposto. Se o governo encontra caminhos para proteger a arrecadação dos efeitos recessivos, haverá aumento de carga tributária. Mesmo que o aumento nominal da arrecadação não seja muito grande haverá aumento de carga se a variação da receita for maior que a variação do produto.

É importante destacar que o cálculo da carga tributária aqui apresentado foi elaborado com base em estatísticas oficiais de arrecadação e do produto recentemente divulgadas pelos órgãos públicos responsáveis por sua elaboração. Assim, ainda que a conta não tenha caráter definitivo (seja pela revisão dos dados de arrecadação pelos governos, seja pela revisão do valor nominal do PIB calculado pelo IBGE), tal indicador não deve sofrer grandes alterações. Isto significa que fica frustrada a expectativa de queda razoável da carga tributária – exatamente ao contrário do anunciado pelas autoridades fazendárias do governo federal.

A arrecadação tributária nacional compreende as receitas da União, dos estados e do Distrito Federal e dos municípios. Foi adotado o conceito amplo da contabilidade nacional, abrangendo todos os impostos, taxas e contribuições – previdenciárias, sociais e econômicas – e a dívida ativa. Ou seja, o conceito de arrecadação tributária aqui adotado considera como tributo todo tipo de receita compulsoriamente obtido da sociedade por cada uma das três esferas de governo.

Os números apurados nesta nota foram calculados com base nos seguintes critérios:

- o valor nominal do PIB em 2004 é o mesmo projetado e utilizado pelo governo federal, no relatório de contas fiscais publicado pela STN, relativo ao mês de dezembro de 2004;
- impostos, contribuições sociais e econômicas, e taxas arrecadados pelo governo federal – dados extraídos da “execução orçamentária do governo federal” publicada pela STN em seu site¹⁹; a arrecadação encontra-se líquida de restituições, incentivos e deduções;
- previdência social – fluxo de caixa do INSS; considera Arrecadação Bancária + Arrecadação do SIMPLES/REFIS + Arrecadação de CDP + Arrecadação FIES + Depósitos Judiciais - Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação. As Transferências a Terceiros – relativas às contribuições ao “sistema S” foram computadas junto com as outras contribuições sociais;
- FGTS – considerada a arrecadação líquida divulgada para o ano pela Caixa Econômica Federal (CEF) e projetada a manutenção da razão entre valores brutos e líquidos;
- impostos estaduais – o Confaz²⁰ divulgou os impostos até novembro, sendo projetado o ICMS do último mês com base nos dados informados pelos próprios Estados para o Fundef-ICMS, e o IPVA, mantida a proporção de dezembro do ano anterior;²¹
- impostos municipais - extrapolada a mesma variação calculada pela ABRASF²² para a maioria das capitais – as principais, com posição até novembro;
- transferências federais – FPE, FPEX, FPM, Seguro Receita ICMS, Fundef, IOF e ITR foram informados pela STN²³; o salário educação foi calculado aplicando à arrecadação o percentual de repasse; o FPE, FPEX, FPM e Seguro Receita ICMS foram contabilizados líquidos do Fundef;
- transferências estaduais – calculadas a partir da aplicação dos percentuais de rateio sobre a arrecadação; no caso do ICMS, antes da partilha, foi descontado o Fundef

19 Não é demais lembrar que a receita arrecadada, que consta dos balanços contábeis e é utilizada nas contas nacionais (IBGE), difere ligeiramente dos valores informados pela própria STN no âmbito da execução financeira e pela SRF no caso da Receita Administrada ou INSS, no caso do fluxo de caixa da Previdência.

Para a apuração da contabilidade nacional, vide no site da STN séries históricas para a receita tributária: http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Receita_Tributaria.xls.

Já a receita de contribuições aparece no seguinte link:

http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Receita_Contribuicao.xls

20 Vide estatísticas do Confaz no site do Minifaz, no link: <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>

21 O Fundef é um fundo, criado em 1998, destinado ao custeio da prestação descentralizada dos serviços relacionados ao ensino fundamental. Fazem parte do Fundo 15% do FPE, FPEX, FPM, Seguro-ICMS e do ICMS. Os recursos são distribuídos, dentro de cada estado e seus respectivos municípios, com base no número de alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental.

22 ABRASF, que reúne os Secretários de Fazenda dos Municípios das Capitais, divulga periodicamente um boletim com o desempenho das respectivas arrecadações: <http://www.abrasf.org.br/>

23 Mensalmente, a STN divulga boletim sobre as transferências constitucionais realizadas e também oferece no site consulta sobre os repasses por Estado e para cada uma das Municipalidades, vide:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp

Adendo**Receita Federal e arrecadação extraordinária**

Para uma comparação mais adequada entre a carga de 2004 e a de 2002, seria importante excluir da arrecadação as chamadas receitas extraordinárias. Infelizmente, a Receita Federal suspendeu sua divulgação a partir de 2004. Independente do valor exato, como foram reduzidas tais receitas neste último, a comparação entre fluxos correntes tributários revelaria um incremento da carga desde 2002, como já apareceu em 2003:

- considerando apenas os tributos recolhidos à SRF (ou seja, sem computar INSS e FGTS, dentre outros), verificamos que sua arrecadação decresceu de 17,3% para 17,1% do PIB entre 2002 e 2003 – uma queda de cerca de 0,2 pontos percentuais do PIB. Porém, descontadas as receitas extraordinárias, a situação se inverte: é apurado um aumento de carga da ordem de 0,7 pontos percentuais do produto interno – ou seja, computadas apenas os recolhimentos correntes a carga aumenta de 15,9% para 16,6% do PIB, no mesmo período;
- este desdobramento da análise é importante porque, em 2002, uma parcela expressiva da arrecadação federal (da ordem de R\$ 18,5 bilhões ou 1,4% do PIB), resultou de recolhimentos atípicos (especialmente o pagamento de IR atrasado pelos fundos de pensão). Já em 2003, a despeito dos reflexos da desaceleração da economia, a arrecadação federal corrente aumentou, em grande parte, devido aos aumentos localizados – como no caso da CSLL dos prestadores de serviços, da Cofins de instituições financeiras e do início do regime do PAES – e tais acréscimos compensaram a expressiva queda das receitas extraordinárias (para R\$ 7,9 bilhões).



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

N E P P

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br