

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

3. TÓPICO ESPECIAL: CARGA TRIBUTÁRIA 2002-2017

A carga tributária bruta (CTB) corresponde à proporção do total das receitas tributárias dos três níveis de governo (central, estadual e municipal) em relação ao produto interno bruto (PIB). Segundo estimativas próprias da IFI dispostas na Tabela 8, a CTB terminou 2017 em 32,30%, percentual muito próximo dos 32,34% verificados em 2016.¹

É necessário, entretanto, considerar que a estimativa da CTB em 2016 sofreu forte impacto causado pelo Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária instituído pela Lei nº 13.254/2016. Esta lei abriu uma exceção para que residentes ou domiciliados brasileiros com ativos, bens ou direitos não declarados no exterior pudessem repatriá-los e regularizá-los, desde que a origem dos recursos fosse lícita, após o pagamento de uma alíquota de 15% de imposto de renda e uma multa adicional de 15%. A receita extra foi de R\$ 46,8 bilhões em outubro de 2016, divididos em R\$ 23,4 bilhões de imposto de renda (ou 0,37% do PIB) e o restante em multas não contabilizadas como carga tributária.

Uma vez desconsiderado este impacto, há evidências de ligeiro incremento da CTB em 2017. Quase todos os componentes da carga na Tabela 8 permaneceram estáveis ou cresceram um pouco em relação ao ano anterior e assim compensaram a queda de 0,4% do PIB nos *Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital – Não classificáveis* devido à influência da repatriação de capitais. As estimativas da IFI para o período 2002-2017 estão apresentadas na Tabela 8 e passarão a ser atualizadas periodicamente e divulgadas, juntamente com as referências metodológicas, neste link: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>.

¹ Esta seção é uma atualização do Box Carga Tributária divulgado no RAF de julho de 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2017/julho-de-2017/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jul-2017>.

TABELA 8. RECEITAS TRIBUTÁRIAS E CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA 2002-2017.

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valores nominais (R\$ bilhões)																
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas Físicas	27.5	33.3	39.3	47.0	51.2	60.4	74.1	74.2	87.9	104.4	117.2	126.7	140.5	148.8	161.8	177.4
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas Jurídicas	43.2	46.7	54.5	72.4	78.6	99.1	121.5	122.3	128.9	156.5	145.9	170.9	172.2	164.6	174.8	183.0
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Não classificáveis	24.3	27.2	25.8	29.7	32.6	33.6	40.5	39.5	42.6	56.1	55.5	63.0	69.9	88.1	116.8	96.4
Impostos sobre a folha de pagamento	31.3	35.5	40.2	46.2	52.8	58.5	68.4	76.6	86.7	101.5	116.0	132.1	146.3	157.7	163.5	168.8
Contribuições sociais	85.9	98.1	118.1	136.3	153.6	174.6	197.0	220.7	257.9	295.6	327.7	355.2	382.4	394.1	413.6	438.2
Impostos sobre transações financeiras e de capital	26.0	29.2	33.6	37.2	41.4	47.6	25.5	23.8	32.6	39.5	39.2	39.2	40.6	44.9	43.5	45.3
Impostos sobre a propriedade	15.6	17.9	20.1	22.6	25.8	29.4	33.2	38.0	42.4	47.8	53.3	58.9	65.6	76.2	82.9	88.4
Impostos sobre o comércio e as transações internacionais	17.8	18.1	28.3	31.1	34.8	42.2	57.3	49.5	64.8	78.5	89.6	98.0	91.4	101.3	87.2	94.8
Impostos sobre bens e serviços	198.1	225.2	263.5	294.0	318.3	354.4	411.3	415.4	498.5	557.4	595.7	665.3	705.5	720.1	739.9	786.6
Outros impostos	7.0	8.1	10.2	12.2	13.7	16.2	15.7	17.0	20.7	23.5	24.2	27.8	29.0	31.6	40.0	39.7
Receitas tributárias	476.9	539.3	633.8	728.7	802.8	916.0	1,044.6	1,077.0	1,262.9	1,460.9	1,564.5	1,737.1	1,843.5	1,927.4	2,024.1	2,118.6
Valores em participação (%) do PIB																
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas Físicas	1.85	1.94	2.01	2.16	2.13	2.22	2.38	2.22	2.26	2.39	2.44	2.38	2.43	2.48	2.59	2.70
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas Jurídicas	2.90	2.72	2.79	3.34	3.26	3.64	3.91	3.67	3.32	3.58	3.03	3.21	2.98	2.74	2.79	2.79
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Não classificáveis	1.64	1.58	1.32	1.37	1.35	1.23	1.30	1.19	1.10	1.28	1.15	1.18	1.21	1.47	1.87	1.47
Impostos sobre a folha de pagamento	2.11	2.07	2.06	2.13	2.19	2.15	2.20	2.30	2.23	2.32	2.41	2.48	2.53	2.63	2.61	2.57
Contribuições sociais	5.77	5.71	6.03	6.28	6.38	6.42	6.34	6.62	6.64	6.76	6.81	6.66	6.62	6.57	6.61	6.68
Impostos sobre transações financeiras e de capital	1.75	1.70	1.72	1.72	1.72	1.75	0.82	0.71	0.84	0.90	0.81	0.74	0.70	0.75	0.69	0.69
Impostos sobre a propriedade	1.05	1.04	1.03	1.04	1.07	1.08	1.07	1.14	1.09	1.09	1.11	1.11	1.14	1.27	1.32	1.35
Impostos sobre o comércio e as transações internacionais	1.20	1.05	1.45	1.43	1.44	1.55	1.84	1.48	1.67	1.79	1.86	1.84	1.58	1.69	1.39	1.44
Impostos sobre bens e serviços	13.31	13.11	13.46	13.54	13.21	13.03	13.22	12.46	12.83	12.74	12.37	12.48	12.21	12.01	11.82	11.99
Outros impostos	0.47	0.47	0.52	0.56	0.57	0.59	0.51	0.51	0.53	0.54	0.50	0.52	0.50	0.53	0.64	0.60
Carga tributária bruta	32.03	31.39	32.37	33.57	33.32	33.67	33.59	32.31	32.50	33.38	32.49	32.58	31.90	32.15	32.34	32.30

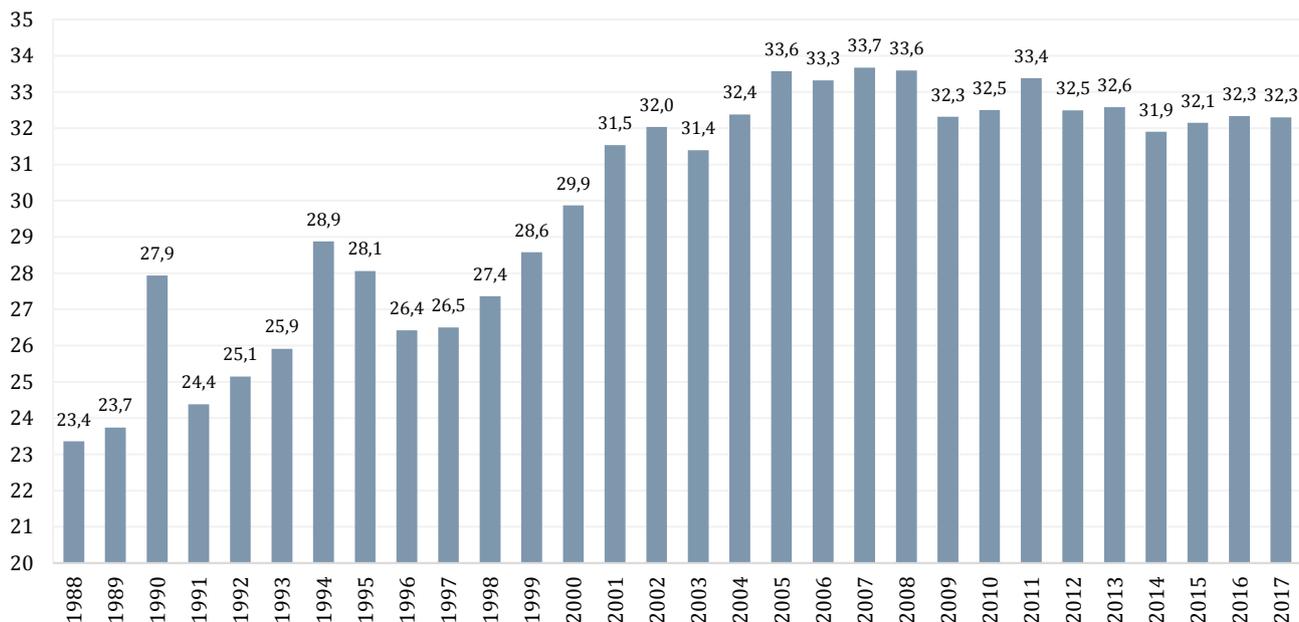
Fonte: IFI. Dados disponíveis e detalhamento da metodologia de estimação em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>.

Nota: A classificação dos tributos segue os padrões internacionais do Sistema de Estatísticas Fiscais, segundo o qual as contribuições sociais não incidentes sobre folha (por exemplo, Cofins e CSLL) são reclassificadas como impostos de acordo com as respectivas bases de incidência.

A estimativa da CTB de 32,30% do PIB em 2017 também ficou muito próxima da média de 32,28% estimada para o quadriênio 2012-2015. A estabilidade da CTB nos últimos anos contrasta com a tendência de crescimento que vigorou em períodos anteriores. Estima-se que a CTB tenha avançado 10,2 pontos percentuais (p.p.) do PIB, ao saltar de 23,4% em 1988 para 33,6% no ano de 2005 (vide Gráfico 15). Desde então, a trajetória da CTB tornou-se mais estável: alcançou a média de 33,5% no triênio 2005-2007 e, após o fim da CPMF que gerou perda líquida de 1,0 p.p. do PIB², a média ficou em 32,4% no período 2009-2017. Em suma, a trajetória da CTB desde 2005 se caracterizou pela estabilidade, oscilando entre 31,9% e 33,7% do PIB.

² A perda estimada de arrecadação com a CPMF de R\$ 40,6 bilhões em 2008 foi parcialmente compensada por acréscimos no IOF e na CSLL incidentes sobre instituições financeiras. Essas providências geraram receitas extras estimadas em R\$ 8,4 bilhões e R\$ 2,1 bilhões, respectivamente.

GRÁFICO 15. CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA - % DO PIB 1988/2017



Fonte: IFI. Dados disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>

Entretanto, a relativa estabilidade da carga nos últimos 13 anos obscurece uma série de mudanças significativas nos seus componentes. Para melhor compreendê-las, faz-se necessário levar em consideração três dos principais fatores determinantes da dinâmica da CTB: i) mudanças na legislação tributária que instituem onerações ou desonerações (criação/eliminação de tributos, isenções e deduções; ampliação/redução de alíquotas e bases de incidência dos tributos etc.); ii) fatores conjunturais relacionados ao comportamento das bases de incidência dos tributos nas distintas fases do ciclo econômico; e iii) fatores econômicos de caráter mais estrutural que influenciam a trajetória das bases de incidência ao longo de tempo.

Em relação ao primeiro destes fatores, vale destacar que o período 1988-2004 foi marcado por um conjunto de mudanças na legislação tributária, principais responsáveis pela elevação da CTB no período. É o caso das medidas implementadas no biênio 2003-2004 que contribuíram para que a CTB alcançasse 33,57% do PIB em 2005, um dos valores mais elevados da série histórica.³ Já no decênio 2005-2014, inúmeras desonerações tributárias mais do que compensaram medidas pontuais de oneração e pressionaram a CTB para baixo.⁴ A partir de 2015 houve nova inflexão na política tributária do governo federal que passou a ser orientada pelo objetivo prioritário de reversão de desonerações instituídas no período anterior, como a reoneração gradual da folha de pagamentos e o retorno da CIDE sobre combustíveis. Até agora este esforço de revisão tem sido parcial e de impacto pouco expressivo sobre a CTB.

³ Entre as quais: i) mudança no regime de tributação do PIS/Cofins, com instituição da tributação sobre valor adicionado e sua extensão para as importações; ii) elevação da alíquota da Cofins sobre instituições financeiras; iii) ampliação da base de cálculo da CSLL e majoração de alíquotas do PIS/Pasep e Cofins, no setor de serviços; e iv) criação da alíquota de contribuições previdenciárias dos servidores inativos no governo federal.

⁴ Por exemplo: o fim da CPMF em 2008, o pacote de desonerações tributárias instituídas em 2008 (redução de alíquotas do IPI e do IOF sobre crédito das pessoas físicas), as desonerações da folha salarial a partir de 2011 e as reduções para alíquota zero na CIDE sobre combustíveis e nos tributos federais sobre produtos da cesta básica.

Outro tipo de mudança na legislação dos tributos que influencia a CTB são os programas especiais de parcelamento de dívidas tributárias conhecidos como Refis, os quais estabelecem melhores condições de pagamento (isenções e descontos de multas e juros e/ou parcelamentos) com o propósito de induzir as empresas a refinanciarem débitos tributários. Por um lado, tais programas ocasionaram aumentos temporários na CTB em anos específicos como 2011 e 2013.⁵ Por outro lado, há evidências de que o recurso reiterado aos Refis desincentiva o pagamento regular dos tributos por parte das empresas, com repercussões negativas sobre a CTB no médio prazo. Este tema será fruto de um estudo especial da IFI.

De todo modo, a análise dos impactos das mudanças na legislação tributária oferece uma explicação apenas parcial para a dinâmica da CTB pós-2004. É preciso complementarmente considerar os fatores conjunturais e estruturais que influenciaram a trajetória das bases econômicas sobre as quais incidem os tributos. O principal dos fatores estruturais foi o desempenho da massa salarial formalizada, que cresceu acima do PIB na maior parte do período, favorecida pela combinação de ganho de poder de compra dos salários médios com ampliação do grau de formalização do mercado de trabalho. Este determinante estrutural explica a maior parte da expansão da arrecadação das contribuições previdenciárias dos empregados e dos empregadores, dos impostos sobre folha de pagamento e do imposto de renda das pessoas físicas. Estes três componentes da carga, que incidem principalmente sobre a renda do trabalho, são os que mais cresceram no decênio 2005-2014, saindo de 10,1% em 2004 para 11,6% do PIB em 2014, de acordo com os números da Tabela 8. Ao contrarrestarem a pressão contrária das desonerações tributárias (inclusive aquelas na própria folha salarial), contribuíram para manter a CTB relativamente estabilizada.

Há adicionalmente a influência de fatores conjunturais relacionados aos ciclos econômicos. Mesmo que a CTB seja calculada como proporção das receitas tributárias sobre o PIB, a incidência dos tributos se dá sobre distintas bases econômicas que respondem diferenciadamente às oscilações cíclicas. Algumas bases econômicas como o lucro das empresas, as importações e a produção industrial tendem a ter respostas mais elásticas, de maneira que a arrecadação dos tributos que incidem sobre elas normalmente cresce mais (ou menos) rápido do que o produto nas fases expansivas (ou recessivas).

Outro fenômeno comum em conjunturas de elevada volatilidade são os descolamentos da arrecadação em relação à dinâmica do produto, conhecidos na literatura especializada como *windfalls/shortfalls*. Este é o caso, por exemplo, dos períodos de forte expansão e *booms* financeiros, que ensejam movimentos de valorização de ativos, ampliação do volume de negociações e reestruturação das empresas. Fatores desta natureza contribuem para explicar o crescimento extraordinário da arrecadação – tanto diretamente, via tributação na realização dos ganhos de capital, quanto indiretamente, pelo crescimento dos lucros não operacionais das empresas –, de maneira relativamente independente dos fluxos de produção. Na direção inversa, há o declínio relativo da arrecadação em períodos de recessões muito fortes e de reversão das condições do mercado financeiro, que se expressam na desvalorização dos preços dos ativos e na queda dos volumes negociados.

O ponto central é que estes determinantes conjunturais, seja via resposta elástica da arrecadação, seja por meio de seus eventuais descolamentos em relação ao PIB, fornecem elementos adicionais para explicar a razão pela qual um componente da CTB como os *Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas Jurídicas* tenha apresentado uma trajetória em formato de *V-invertido*. Ou seja, um período de crescimento da receita superior ao produto no *boom* pré-crise internacional de 2008 (até o auge de 3,91% do PIB em 2008), foi logo sucedido por queda acentuada até níveis

⁵ A consolidação das dívidas tributárias do Refis da Crise (Lei n. 11.941/2009) ocorreu somente em 2011 e isto gerou um acréscimo nos pagamentos de refinanciamentos de R\$ 11,5 bilhões (0,3 p.p. do PIB). Já no ano de 2013 houve ampliação do Refis (Lei n. 12.865/2013) cuja adesão das empresas, principalmente nas modalidades em que o débito é saldato por quota única, ampliou extraordinariamente a arrecadação em R\$ 20,3 bilhões (0,4 p.p. do PIB).

historicamente baixos na forte recessão do biênio 2015-2016 e na lenta recuperação do ano de 2017 (em média, 2,78% do PIB nesses três anos).

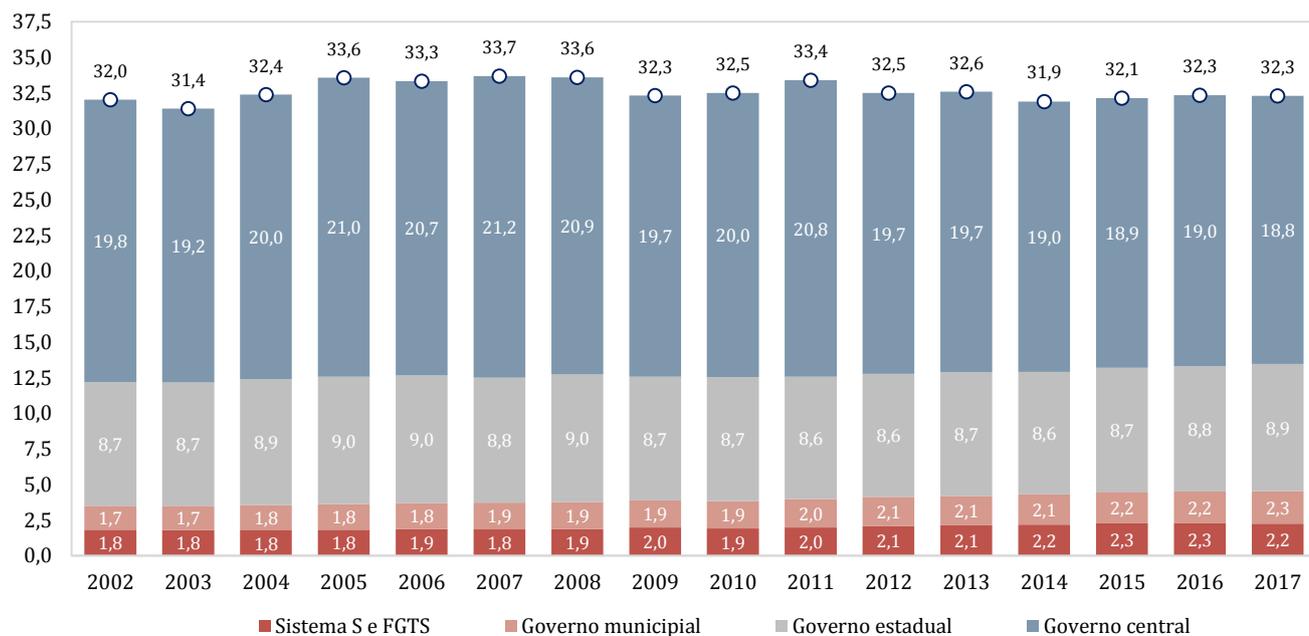
Em resumo, há três períodos muito distintos em termos de trajetória da CTB e seus principais determinantes: i) tendência de expansão nos anos 1988-2004, impulsionada por mudanças na legislação dos tributos; ii) tendência de estabilidade no decênio 2005-2014, quando as desonerações tributárias foram compensadas por pressões contárias de fatores estruturais (sobretudo a performance mais favorável da massa salarial formalizada); e iii) tendência de estabilidade no triênio 2015-2017, no qual a revisão modesta das desonerações instituídas no período anterior, contraposta com o efeito negativo da recessão econômica e da lenta recuperação sobre a arrecadação, exerceu pouco impacto sobre o agregado da carga.

Por fim, vale destacar que os fatores determinantes da dinâmica da CTB também influenciam sua repartição entre os três níveis de governo que está detalhada no Gráfico 16. Observa-se que a carga destinada às entidades e fundos para-fiscais (Sistema S e FGTS) aumentou de 1,8% para 2,2% do PIB durante os anos 2005-2014 para então permanecer relativamente estagnada no triênio 2015-2017. Esta parcela da carga tributária é composta por impostos que incidem sobre a folha de pagamentos e sua trajetória guardou forte correlação com o desempenho da massa salarial formalizada no período. Um avanço semelhante foi verificado na carga tributária sob competência municipal, que saiu de 1,8% para 2,3% do PIB entre 2005 e 2017. Este avanço também guarda correlação direta com as principais bases de incidência dos impostos municipais que tiveram desempenho mais favorável do que o produto e/ou possuem respostas menos elásticas às oscilações cíclicas, como é o caso do setor de serviços, do valor administrativo das propriedades imobiliárias e da folha salarial dos servidores municipais, sobre os quais incidem o ISS, IPTU e IRRF municipal.

Por sua vez, a carga tributária do governo estadual permaneceu relativamente estável, tendo alcançado o valor de 8,9% do PIB em 2017, muito próximo dos 9,0% de 2005. Três quartos da arrecadação estadual advém do ICMS cuja base de cálculo (o comércio das mercadorias), sofreu um processo de erosão ao longo das últimas décadas. O fato se deveu à guerra fiscal, via profusão de incentivos tributários e à concentração da receita nos setores *blue chips* (combustíveis, energia elétrica e comunicações) que são pouco sensíveis aos ciclos econômicos.

Com esse quadro, as parcelas das entidades e fundos para-fiscais (Sistema S e FGTS), do governo municipal e, em menor medida, do governo estadual ampliaram suas participações na carga tributária total no período 2005-2017: de 5,4% para 7,0% no Sistema S e FGTS; de 5,3% para 7,0% no governo municipal; e de 26,7% para 27,7% no governo estadual, totalizando-se um avanço de 37,4% para 41,7% da carga tributária. Em contrapartida, a carga tributária federal (após excluir Sistema S e FGTS), que concentra não somente a maior parte das bases de incidência mais voláteis em relação ao ciclo econômico (lucros das empresas, ganhos de capital, importações e produção industrial), como também as principais desonerações tributárias, caiu de 21,0% para 18,8% do PIB no mesmo período (ou de 62,6% da carga total para 58,3%).

GRÁFICO 16. CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR NÍVEL DE GOVERNO - % DO PIB 2002/2017



Fonte: IFI. Dados disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>