ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ribeiro, Márcio Bruno

Working Paper
Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009: Evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda

Texto para Discussão, No. 1464

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Ribeiro, Márcio Bruno (2010) : Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009: Evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda, Texto para Discussão, No. 1464, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91237

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1464

UMA ANÁLISE DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DAS TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO BRASIL, NO PERÍODO 1995-2009: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E SUAS RELAÇÕES COM A REGRESSIVIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Márcio Bruno Ribeiro

Brasília, janeiro de 2010

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1464

UMA ANÁLISE DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DAS TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO BRASIL, NO PERÍODO 1995-2009: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E SUAS RELAÇÕES COM A REGRESSIVIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA*

Márcio Bruno Ribeiro**

Brasília, janeiro de 2010

* O autor agradece os comentários e as sugestões de Cláudio H. dos Santos sobre uma versão anterior do trabalho. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL H20; H53

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA NO PERÍODO 1995-2008: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E A QUESTÃO DA REGRESSIVIDADE 8

3 TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA E SUBSÍDIOS NO PERÍODO 1995-2008: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO, RELAÇÃO COM A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E O COMPORTAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA 17

4 A CRISE INTERNACIONAL E O COMPORTAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DAS TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2009 22

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 25

REFERÊNCIAS 27

SINOPSE

O trabalho analisa a evolução e a composição da carga tributária bruta e das transferências governamentais de assistência e previdência, além de discutir como estas medidas se relacionaram com a regressividade na tributação e a distribuição de renda no Brasil de 1995 a 2008. Nesse período, a carga tributária bruta apresentou um aumento considerável, motivado tanto pelas mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira quanto pelas medidas de política econômica adotadas. Segundo as evidências disponíveis na literatura, aquele aumento elevou o grau de regressividade do sistema tributário. Por outro lado, também viabilizou o crescimento das transferências governamentais de assistência e previdência, o que sugere que estas tenham contribuído para a melhoria observada na distribuição da renda durante o período mais recente. O trabalho faz ainda uma análise sobre a evolução e a composição da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no primeiro semestre de 2009, após a propagação da crise financeira internacional de 2008 sobre a economia brasileira.

ABSTRACT[i]

This article analyses the evolution and the composition of gross aggregate tax burden and government transfers in Brazil and their relationships with equity and income distribution for the period 1995-2008. Along this period, gross aggregate tax burden grew considerably motivated by the different economic scenarios and policies. According to the empirical evidences from the literature, the growth in the aggregate tax burden increased the regressiveness of the tax system. On the other hand, it also allowed the growth of government transfers, which are possibly related to the improvement of income distribution in Brazil along the recent period. We also examine the evolution and the composition of gross aggregate tax burden and the government transfers in the first half of 2009, after the extension of the 2008 international financial crisis through the Brazilian economy.

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Medidas e avaliações da carga tributária bruta e das transferências governamentais de assistência e previdência são de grande utilidade para uma melhor compreensão do modelo socioeconômico vigente em qualquer economia, mas especialmente no Brasil desde a estabilização alcançada com o Plano Real. O conceito mais conhecido é o de carga tributária bruta, medida pelo fluxo total de recursos financeiros, na forma de impostos, taxas e contribuições, que o setor privado (empresas e famílias) destina compulsoriamente ao governo. Análises sobre tamanho, evolução ou estrutura das receitas obtidas pelo Estado a cada período são importantes não apenas do ponto de vista macroeconômico. Um maior conhecimento sobre as atuais divergências do sistema tributário nacional em relação aos princípios da equidade, competitividade ou neutralidade permitem a proposição de melhoramentos para este quanto à racionalidade e à justiça social.

As transferências governamentais de assistência e previdência – juntamente com os subsídios concedidos pelo governo, montante total que denominaremos pela sigla TAPS (transferências de assistência e previdência e subsídios) –, podem ser definidas como total de recursos financeiros que o setor público concede ao setor privado sem receber qualquer contrapartida.[1] Estes recursos de transferência são de grande importância devido ao seu potencial de melhorar a distribuição de renda da sociedade, principalmente se uma parte considerável destes for destinada à parcela mais pobre ou inativa da população. Assim, no que se refere a um exame mais detalhado sobre a evolução e a composição destas transferências, sua análise complementa as informações fornecidas pelo estudo da carga tributária bruta quanto ao aspecto da distribuição social da renda.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a evolução e a composição da carga tributária bruta e das transferências governamentais no Brasil no período pós-Plano Real, além de discutir como estas medidas se relacionaram com a regressividade tributária e a distribuição de renda. Ao longo do horizonte temporal analisado, os anos de 1995 a 2008 e o primeiro semestre de 2009, a carga tributária bruta experimentou um aumento considerável, motivado tanto pelas mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira quanto por medidas de política econômica que foram adotadas. Segundo as evidências empíricas disponíveis na literatura, o aumento da carga tributária bruta também parece ter elevado o grau de regressividade da tributação como um todo. Por outro lado, este aumento também viabilizou o crescimento das transferências de assistência e previdência, sugerindo que, pela sua evolução e composição, estas tenham contribuído significativamente para a melhoria observada na distribuição de renda durante o período mais recente.

O trabalho procura avaliar os aspectos anteriormente mencionados com maiores detalhes e está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A próxima discute a evolução da carga tributária bruta e dos seus principais componentes ao longo do período 1995-2008, chamando atenção para o aumento da regressividade do sistema tributário simultaneamente à elevação da arrecadação. A terceira seção apresenta a evolução e a composição das transferências de assistência e previdência

1. Ou seja, os juros pagos pelo governo aos credores da dívida pública não são computados como transferências por serem entendidos como a contrapartida dos serviços de capital que aqueles credores prestam ao governo.

naquele mesmo período, buscando relacioná-las com a melhoria na distribuição de renda verificada nos anos mais recentes. Além disso, discute-se brevemente alguns aspectos que resultaram na trajetória da carga tributária líquida. A quarta analisa as evoluções da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no primeiro semestre de 2009, após a propagação da crise financeira internacional de 2008 sobre a economia brasileira. A última seção traz as considerações finais.

2 CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA NO PERÍODO 1995-2008: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E A QUESTÃO DA REGRESSIVIDADE

Para analisar a evolução da carga tributária bruta e de seus componentes, seguirá-se de perto a classificação das Contas Nacionais, em referência a 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja publicação mais recente, na época em que este trabalho foi finalizado, é IBGE (2009), com valores referentes a 2007.[2] Segundo esta classificação, os tributos brasileiros estão agrupados nas seguintes categorias: *i)* impostos sobre produtos: incluem os principais tributos de caráter indireto,[3] entre estes, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); *ii)* outros impostos ligados à produção: formados pelas diversas contribuições incidentes sobre a folha de pagamento das empresas e pelas taxas de caráter indireto (fiscalização, licenciamento, prestação de serviços etc.);[4] *iii)* impostos sobre a renda e o patrimônio: compostos pelos impostos diretos, pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e pela já extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); *iv)* contribuições previdenciárias: constituídas pelas receitas de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS),[5] às previdências do funcionalismo público federal, estadual e municipal e aos Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); e *v)* impostos sobre o capital: formados pelos impostos sobre transmissão de bens.

O total da carga tributária bruta, tal como divulgado anualmente pelo IBGE, é dado pela soma dos itens de *i* a *v* dividida pelo produto interno bruto (PIB).

2. Existem medidas alternativas à classificação das Contas Nacionais para a carga tributária bruta no Brasil. Ver Dos Santos, Ribeiro e Gobetti (2008) para uma discussão mais detalhada sobre estas distintas classificações dos componentes e tributos. A opção pelas Contas Nacionais deve-se ao fato de sua metodologia ter-se mantido relativamente uniforme durante o período analisado e ter como base o método estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

3. Tributos indiretos são arrecadados nos vários estágios dos processos de produção e venda, de forma que seus efeitos sobre os preços pagos pelo consumidor final na cadeia de transações não ficam muito claros. O efeito final, sobre os preços dos bens, depende não apenas da medida em que estes impostos são transferidos para frente, em cada estágio de produção, mas também da estrutura precisa das transações.

4. A Cofins e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre os combustíveis (Cide-Combustíveis) eram anteriormente contabilizadas, na classificação do IBGE, como pertencentes ao grupo dos outros impostos ligados à produção. Contudo, foram reclassificadas na categoria dos impostos sobre produto a partir da publicação do *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2004-2005* (IBGE, 2007).

5. O FGTS é um fundo de propriedade dos trabalhadores e as contribuições para este não são formalmente receitas do governo, pois não podem ser usadas para financiar gastos públicos correntes. O único motivo pelo qual estas contribuições são contabilizadas na carga tributária pelo IBGE é o fato de o governo obrigar o setor privado a recolhê-las.

Devido ao pequeno peso dos impostos sobre o capital na carga tributária, este componente será incorporado aos impostos diretos nesta análise, denominando o novo agrupamento de impostos sobre renda, propriedade e capital. Inicia-se com a apresentação dos dados referentes à carga tributária bruta. A tabela 1 mostra a evolução do total, assim como a desagregação por componentes e tributos principais, todos medidos em porcentagem do PIB no período 1995-2008.

TABELA 1
Carga tributária bruta total, componentes e principais tributos (1995-2008)
(Em % do PIB)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga tributária bruta total	**27,0**	**26,4**	**26,5**	**27,4**	**28,4**	**30,4**	**31,9**	**32,4**	**31,9**	**32,8**	**33,8**	**34,1**	**34,7**	**35,2**
Impostos sobre produtos	12,7	12,0	11,6	11,4	12,6	13,7	14,3	13,9	13,5	14,2	14,3	14,2	14,1	15,0
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços	6,8	6,6	6,3	6,2	6,3	6,9	7,2	7,0	7,0	7,1	7,2	7,2	6,9	7,3
Imposto sobre importação	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Imposto s/ op. de crédito, câmbio e seguros	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7
Imposto sobre serviços (ISS)	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
Cofins	2,2	2,0	1,9	1,8	2,9	3,3	3,5	3,5	3,4	4,0	4,0	3,8	3,8	3,9
Demais	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4
Outros impostos ligados à produção	1,2	1,2	1,2	1,3	1,1	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5
Contribuição do sal. educação	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Contribuição para SESI, SESC, SENAI e SENAC (Sistema S)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Taxa de poder de polícia	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	n.d.
Taxa de prestação de serviços	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	n.d.
Demais	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	n.d.
Impostos sobre renda, propriedade e capital	5,4	5,4	6,1	6,8	6,7	7,6	8,1	9,0	8,8	8,7	9,6	9,5	9,8	9,1
Imposto de renda (IR)	3,7	3,7	3,6	4,2	4,3	4,1	4,5	5,1	4,9	4,7	5,3	5,2	5,4	5,8
Imposto predial, territorial e urbano (IPTU)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Contribuição provisória sobre movimentação financeira	0,0	0,0	0,7	0,8	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	0,0
Contribuição social sobre lucro de pessoa jurídica	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,3	1,4
Demais	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
Contribuições previdenciárias	7,7	7,8	7,6	7,9	8,0	8,0	8,3	8,3	8,3	8,6	8,7	9,2	9,4	9,6
Contribuições aos institutos oficiais de previdência, FGTS e PIS/PASEP	7,2	7,4	7,3	7,6	7,6	7,1	7,3	7,2	7,3	7,5	7,7	7,9	7,8	8,1
Contribuições previdenciárias do funcionalismo público	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,3	1,6	1,5

Fontes: IBGE/Sistema de Contas Nacionais Anuais para os valores correntes dos tributos, dos componentes e do total da carga tributária bruta e do PIB no período entre 1995 e 2007; IBGE/Sistema de Contas Nacionais Trimestrais para os valores correntes do PIB em 2008; Secretaria da Receita Federal para os valores das contribuições à previdência do funcionalismo público em 1995; Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Fazenda (MF)/Comissão Técnica Permanente do ICMS (Cotepe/ICMS) e estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos e Costa (2008) para os dados referentes a 2008.
Elaboração do autor.
Obs.: 1. Em 2008, os valores do ISS, da contribuição ao Sistema S e dos componentes das contribuições previdenciárias foram estimados com base no comportamento destes tributos em relação a 2007, a partir dos valores divulgados pela Secretaria da Receita Federal (2009).
2. n.d. = não disponível até o momento do término deste trabalho.

De acordo com os números apresentados, a carga tributária bruta total subiu de 27% do PIB em 1995 para o patamar de 35,2% em 2008, um aumento considerável e caracterizado por diferentes taxas de crescimento ao longo do período. Os maiores aumentos, superiores a um ponto percentual do PIB, foram observados em 2000, 2001 e 2007. As menores elevações ficaram abaixo de 0,5% do PIB e aconteceram em 1997 e 2006. A arrecadação bruta decresceu em torno de 0,5% do PIB entre 1995 e 1996 e de 2002 a 2003.

Quanto à evolução dos componentes, verifica-se um crescimento considerável em todos com exceção dos outros impostos ligados à produção. Os impostos sobre produtos, o maior componente da carga tributária bruta em todo o período – com participação média de 43,4% no total arrecadado –, tiveram aumentos significativos entre 1998 e 2000, e em 2008, ocasionados pelo crescimento das arrecadações da Cofins, do ICMS e, mais recentemente, do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF). Os impostos sobre renda, propriedade e capital apresentaram a maior elevação entre todos os componentes (3,6% do PIB em todo o período), o que pode ser explicado pelos seguintes fatos: instituição da CPMF em 1997 e aumento expressivo de sua arrecadação em 2000; aumento na arrecadação do imposto de renda em 1998, 2002 e 2005; e maior arrecadação da CSLL no período mais recente. As contribuições previdenciárias também contribuíram para o aumento da carga tributária bruta nos anos mais recentes, crescendo em torno de um ponto percentual do PIB entre 2005 e 2008.

Na tentativa de explicarem-se as causas das elevações nas arrecadações dos tributos anteriormente mencionados, serão verificadas as principais mudanças ocorridas em suas alíquotas e bases de incidência ao longo do período considerado. A tabela 2 apresenta um resumo destas alterações, relacionando-as com o tributo e o momento em que ocorreram.

Assim, ao relacionar as alterações listadas na tabela 2 com a evolução das arrecadações apresentadas na tabela 1, pode-se inferir que: *i)* a queda na arrecadação do ICMS em 1997, em torno de 0,3 pontos percentuais (p.p.) do PIB, assim como sua manutenção em um patamar mais baixo nos dois anos seguintes, pode ser atribuída às desonerações tributárias previstas na Lei Complementar nº 87; *ii)* os maiores incrementos observados na arrecadação da Cofins decorreram de mudanças na legislação que determinaram tanto o aumento de alíquota como expansões na base de incidência – a Lei nº 9.718 foi responsável pelo considerável aumento ocorrido no período 1998-2000 (1,5% do PIB), e a elevação no nível da arrecadação a partir de 2004 pode ser atribuída à expansão da base tributável da Cofins nesse ano; *iii)* o significativo aumento da arrecadação da CPMF em 2000, em torno de 0,5% do PIB, estaria associado à mudança de alíquota no ano anterior, de 0,20% para 0,38% sobre o valor da movimentação financeira; *iv)* a Medida Provisória (MP) nº 2.222, que determinou um regime especial de tributação para o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) das entidades de previdência complementar, contribuiu para que a arrecadação do IR crescesse em 0,6% do PIB entre 2001 e 2002; *v)* o crescimento da arrecadação da CSLL em 2003 e 2008 está associado aos aumentos de suas alíquotas nesses anos; e *vi)* o crescimento de 0,4% do PIB na arrecadação do IOF em 2008 está relacionado às maiores alíquotas que passaram a vigorar logo no início desse ano para compensar, em parte, a perda de receitas com o fim da cobrança da CPMF.

TABELA 2

Resumo das principais alterações, quanto à legislação, alíquota ou base de incidência, que afetaram as arrecadações dos tributos (1995-2008)

Tributo	Período/mudança
ICMS	Setembro de 1996 – Visando melhorar a competitividade das exportações, a Lei Complementar nº 87 determinou: • a não incidência do ICMS sobre produtos primários e semi elaborados destinados ao exterior; e • o aproveitamento do crédito do ICMS relativo às mercadorias utilizadas na produção de bens industrializados para exportação.
Cofins	Novembro de 1998 – A Lei nº 9.718 alterou a alíquota da Cofins, de 2% para 3% sobre o faturamento mensal das empresas, e incluiu em seu campo de incidência as empresas financeiras. 2004 – Com o objetivo de proporcionar isonomia entre o produto nacional e o importado, a Cofins passou a incluir as importações em sua base tributável.
CPMF	1999 – Não incidiu no período entre 23/1 e 17/6 desse ano. Foi parcialmente compensada por sua reintrodução, a partir do segundo semestre de 1999, com alíquota de 0,38% (a alíquota anterior era de 0,20%). A alíquota baixou para 0,30% em 2000 e voltou novamente a 0,38% em 2001. 2007 – Como não foi aprovada nova prorrogação após 31 de dezembro, a CPMF deixou de ser cobrada a partir do início de 2008.
IRPJ	Setembro de 2001 – A Medida Provisória nº 2.222, que passou a vigorar a partir de janeiro de 2002, criou regime especial de tributação para entidades abertas ou fechadas de previdência complementar, sociedades seguradoras e administradores dos Fundos de Aposentadoria Programada Individual (Fapis).
CSLL	2003 – Aumento da alíquota, de 12% para 32%, para as empresas prestadoras de serviços optantes pelo regime de tributação do lucro presumido. Maio de 2008 – A Medida Provisória nº 413 aumentou de 9% para 15% a alíquota incidente sobre o lucro das instituições financeiras.
IOF	Janeiro de 2008 – Visando compensar a perda de arrecadação decorrente da não prorrogação da CPMF, o governo federal publicou o Decreto nº 6.339, majorando as alíquotas para diversas operações financeiras.

Fonte: Secretaria da Receita Federal (1997, 1999, 2003, 2004, 2005 e 2009).
Elaboração do autor.

Para o complemento desta análise sobre a evolução da carga tributária bruta e de seus principais tributos, buscará-se associar suas diferentes taxas de crescimento com os distintos cenários (interno e externo), nos quais a economia brasileira esteve inserida, e com as medidas de política econômica adotadas. Assim, optará-se por dividir o horizonte temporal nas seguintes partes: 1996-1997; 1998-2001; 2002-2003; e 2004-2008.[6] A tabela 3 apresenta as variações observadas em relação aos anos imediatamente anteriores.

6. Esta divisão é semelhante àquelas apresentadas em Rezende, Oliveira e Araújo (2007) e Dos Santos, Ribeiro e Gobetti (2008).

TABELA 3

Variações, em relação aos anos imediatamente anteriores, da carga tributária bruta, seus componentes e principais tributos nos seguintes períodos (1996-1997, 1998-2001, 2002-2003 e 2004-2008)

(Em % do PIB)

Período	1996-1997	1998-2001	2002-2003	2004-2008
Carga tributária bruta total	**-0,5**	**5,4**	**0,0**	**3,3**
Impostos sobre produtos	-1,1	2,7	-0,8	1,5
IPI	-0,1	-0,3	-0,4	0,2
ICMS	-0,6	0,9	-0,2	0,3
Imposto sobre importação	-0,2	0,2	-0,2	0,1
IOF	-0,1	-0,1	0,0	0,4
ISS	0,1	0,0	0,0	0,3
Cofins	-0,2	1,6	-0,1	0,6
Demais	-0,1	0,5	0,1	-0,4
Outros impostos ligados à produção	0,0	-0,1	0,1	0,3
Contribuição do salário educação	0,0	-0,1	0,0	0,1
Contribuição para SESI, SESC, SENAI e SENAC (Sistema S)	0,0	-0,1	0,0	0,0
Taxa de poder de polícia	0,0	0,0	0,0	n.d.
Taxa de prestação de serviços	0,1	0,0	0,0	n.d.
Demais	0,0	0,1	0,1	n.d.
Impostos sobre renda, propriedade e capital	0,7	2,1	0,7	0,2
IR	-0,1	0,9	0,4	0,9
IPTU	0,0	0,1	0,0	0,0
IPVA	0,0	0,1	0,0	0,1
CPMF	0,7	0,6	0,0	-1,3
CSLL	0,0	-0,1	0,2	0,5
Demais	0,0	0,5	0,1	0,0
Contribuições previdenciárias	-0,1	0,6	0,0	1,3
Contribuições aos institutos oficiais de previdência, FGTS e PIS/PASEP	0,0	0,0	0,0	0,8
Contribuições previdenciárias do funcionalismo público	-0,1	0,6	0,0	0,5

Fonte: Dados da tabela 1.
Elaboração do autor.
Obs.: n.d. = não disponível até o momento do término deste trabalho.

Os anos de 1996 e 1997 foram caracterizados por uma redução da carga tributária bruta de 0,5% do PIB e, ao mesmo tempo, por um crescimento real do PIB de 5,6% – segundo os valores divulgados nas Contas Nacionais do IBGE, medidos em relação a 1995. No aspecto da política fiscal, esse período difere dos demais pela ausência de metas formais de superávit primário para o setor público. Com relação à evolução dos componentes, apenas os impostos sobre renda, propriedade e capital apresentaram crescimento significativo, o que pode ser atribuído à instituição da CPMF em 1997. Os impostos sobre produtos, em especial o ICMS, apresentaram quedas das participações de suas arrecadações no PIB.

O início do período 1998-2001 foi caracterizado por forte incerteza devido às crises financeiras do Sudeste Asiático e da Rússia. As principais consequências para a economia brasileira foram o fluxo negativo de reservas internacionais e uma súbita desvalorização cambial no início de 1999, ocasionando a elevação da inflação e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) nesse ano.[7] Buscando manter um ambiente

7. Os dados referentes ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) indicaram que a taxa de inflação anual passou de 1,66% em 1998 para 8,94% em 1999. Os números referentes ao Índice Geral de Preços –

macroeconômico estável e a consequente retomada dos investimentos estrangeiros, o governo federal elevou a taxa básica de juros e reafirmou seu comprometimento com as metas de superávit primário, formalmente adotadas desde a assinatura do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no fim de 1998. Assim, os reajustes ocorridos nas alíquotas da Cofins e da CPMF em 1998 e 1999 – reportados na tabela 2 – podem ser atribuídos a um conjunto de medidas de caráter fiscal cujo objetivo era alcançar o maior equilíbrio das contas públicas, no sentido de preservar a estabilidade macroeconômica.

O restante do período 1998-2001 foi ainda marcado pela retomada do crescimento econômico em 2000 (segundo os dados das Contas Nacionais/IBGE, o PIB cresceu 4,3% em termos reais nesse ano). Além dos aumentos já mencionados da Cofins e da CPMF nesse ano, a arrecadação do ICMS cresceu significativamente (em torno de 0,6% do PIB), mostrando aderência ao nível de atividade econômica. Por outro lado, 2001 ficou caracterizado por uma crise na oferta de energia elétrica a partir do segundo trimestre, provocando a interrupção da trajetória de crescimento que se iniciou no ano anterior. Apesar do cenário macroeconômico desfavorável,[8] a carga tributária bruta apresentou novo crescimento expressivo em 2001 (1,5% do PIB). Segundo a Secretaria da Receita Federal (2002), este aumento pode ser explicado pelos seguintes fatores: mudanças nas formas de tributação e pagamento da Cofins para os setores automotivo e de combustíveis; maior arrecadação do IR retido na fonte devido ao aumento na quantidade das operações financeiras de renda fixa e *swap*; e aumento real na arrecadação do ICMS devido à elevação do preço do petróleo e à expansão dos serviços telefônicos no país. Assim, pode-se afirmar que, apesar do pequeno crescimento real do PIB entre 1998 e 2001 (média anual de 1,46%, segundo os dados do IBGE), este período ficou caracterizado por sucessivos aumentos na carga tributária bruta. Sem dúvida, o fator que mais contribuiu para isto foi a prioridade dada pelo governo federal ao ajuste das contas públicas. De fato, a obtenção de superávits primários foi alcançada muito mais pelo aumento da arrecadação tributária do que pela contenção dos gastos públicos.

Os anos de 2002 e 2003 foram caracterizados por um baixo crescimento econômico e pela manutenção da carga tributária bruta no patamar alcançado no fim do período anterior. O aumento observado em 2002, de 0,5% do PIB, pode ser atribuído à maior arrecadação do IR, provavelmente uma consequência do efeito da Medida Provisória nº 2.222 sobre o IRPJ (tabela 2), e à criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), utilizada na tributação de combustíveis e *royalties*. No âmbito macroeconômico, o início do período foi marcado pela queda no volume de financiamento externo e nova desvalorização da taxa de câmbio que, desta vez, foram motivadas pelas incertezas quanto à eleição presidencial que ocorreria no fim de 2002. A desvalorização cambial provocou elevações na inflação e na

Disponibilidade Interna (IGP-DI) apontaram inflação de 1,71% em 1998 e de 19,99% em 1999. De acordo com os dois índices, a inflação anual registrada em 1999 foi a maior do período 1998-2001. Com relação à DLSP, os dados divulgados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) mostraram um aumento em torno de 8% do PIB apenas nos dois primeiros meses de 1999. Segundo o Ipea (2009a), este aumento decorreu do fato de que parcela superior a 20% da dívida brasileira estava atrelada ao dólar naquele momento.

8. Além da crise energética, outros fatores contribuíram para um ambiente econômico desfavorável em 2001. Entre estes, a intensificação da crise argentina no final do primeiro trimestre e uma redução do crescimento do comércio mundial ocasionada pela queda do nível de atividade na economia americana.

DLSP.[9] O ambiente de incertezas só se desfez após as eleições, com o anúncio da continuidade das principais diretrizes de política econômica por parte do novo governo. Ainda assim, 2003 foi marcado pela retração do nível de atividade no primeiro semestre e pela reativação da economia no segundo semestre, consequência da queda nas taxas de juros e da melhoria das condições de liquidez. Como resultado, a arrecadação tributária caiu em torno de 0,5% do PIB em comparação a 2002, contrastando com a tendência ascendente apresentada nos anos anteriores. O aumento verificado na arrecadação da CSLL em 2003, que pode ser atribuído à mudança de uma de suas alíquotas (tabela 2), impediu uma redução ainda maior na carga tributária bruta naquele ano.

O período de 2004 a 2008 foi o de maior dinamismo econômico, caracterizado pelo crescimento médio de 4,8% ao ano para o PIB – segundo os dados das Contas Nacionais do IBGE – e por fatores como a elevação da lucratividade das empresas, a ampliação do emprego formal e o aumento da renda das famílias.[10] Estas melhorias refletiram diretamente nas arrecadações do IR e da CSLL em 2005, 2007 e 2008. Contudo, devido à não renovação da CPMF após o fim de 2007, podemos dizer que a maior parte da elevação da carga tributária em todo o período (3,3% do PIB) foi atribuída aos impostos sobre produtos e às contribuições previdenciárias. Os aumentos significativos nas arrecadações da Cofins em 2004 – devido à inclusão das importações na sua base tributável, como reportado na tabela 2 –, do ICMS e do IOF – devido ao aumento de suas alíquotas, conforme a tabela 2 – em 2008 explicam o bom desempenho do primeiro componente, que apresentou crescimento de mais de 1,5% do PIB no período. Já o incremento de 1,3% na arrecadação das contribuições previdenciárias pode ser explicado pelas melhorias ocorridas no mercado de trabalho formal. Entre estas, destacamos a expansão da massa salarial, que constitui a base de cálculo das principais contribuições.[11]

Em vista do que foi exposto até aqui, pode-se dizer que o aumento considerável da carga tributária bruta no período 1995-2008 – pouco mais de 8% do PIB – esteve relacionado a dois momentos distintos. No primeiro, diante de um cenário internacional desfavorável e de uma desvalorização cambial que pôs em risco o equilíbrio das contas públicas, o governo federal recorreu ao aumento das alíquotas das principais contribuições (Cofins e CPMF) em 1998 e 1999. O segundo momento esteve relacionado ao ambiente macroeconômico favorável do período 2004-2008, quando o aumento da arrecadação foi em grande parte influenciado pelo crescimento da renda, do lucro e do emprego.

Sem dúvida, a atual composição da carga tributária bruta brasileira tem consequências desfavoráveis sobre aspectos desejáveis do ponto de vista econômico e

9. Dados do IPCA e do IGP-DI apontam taxas de inflação de 12,5% e 26,4%, respectivamente, em 2002. Com relação à DLSP, os números do Banco Central do Brasil mostram valores em torno de 50% do PIB durante o primeiro semestre de 2002, com a DLSP superando o patamar de 55% nos meses de julho e setembro desse ano.

10. Segundo os dados divulgados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), em seis das maiores regiões metropolitanas do país, ocorreu um aumento expressivo no número de pessoas empregadas no setor privado e com carteira assinada durante o período 2004-2008. Este aumento é perceptível mesmo quando os números são expressos como percentual da população economicamente ativa (PEA). Os dados da PME sobre rendimento médio de trabalhadores formalizados do setor privado também indicam um crescimento em termos reais no período.

11. Para maiores detalhes sobre o crescimento das contribuições previdenciárias no período recente, ver Secretaria da Receita Federal (2006, 2007, 2008 e 2009).

social, visto que esta não se coaduna com os princípios da equidade, da competitividade e da neutralidade, que devem servir de orientação para um sistema tributário mais justo e racional. Assim, no fechamento desta seção, serão feitos comentários sobre duas destas consequências, que são: o desincentivo sobre as atividades de produção e comercialização; e a questão da regressividade da carga tributária bruta como um todo.[12] O segundo ponto será mais aprofundado devido à existência de um número razoável de evidências empíricas confiáveis.

Quanto ao primeiro ponto, argumenta-se que os tributos incidentes sobre o faturamento das empresas (como é o caso do ISS, da Cide, do IRPJ e da CSLL no regime do lucro presumido e de parte do PIS e da Cofins)[13] incorporam-se na base tributária uns dos outros (incidência em cascata), gerando cumulatividade e tornando suas alíquotas efetivas superiores às nominais. A incidência destes tributos nas etapas de produção, distribuição e comercialização onera excessivamente os produtos mais elaborados, estimulando a integração vertical das empresas. Além disso, a incidência em cascata distorce os preços relativos dos bens e serviços. Uma decorrência deste processo é a menor competitividade, em termos de custo e de preço, dos produtos nacionais em relação aos estrangeiros.

Análises sobre a progressividade[14] ou regressividade da carga tributária bruta vão muito além de se verificar a participação dos tributos diretos e indiretos no total das receitas arrecadadas. Alguns estudos, cujos resultados foram obtidos a partir dos dados das Pesquisas de Orçamentos Familiares (POFs), do IBGE, mensuraram os gastos com os principais tributos diretos e indiretos em famílias dos mais diversos níveis de renda, fornecendo uma avaliação mais apurada quanto ao grau de regressividade do sistema tributário nacional. Serão comentados a seguir seus principais resultados.

Vianna *et al.* (2000) utilizaram os dados da POF 1995-1996 para avaliação dos tributos pagos pelas famílias residentes nos maiores centros urbanos brasileiros. O cálculo da carga tributária direta considerou, além do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), do IPTU, do IPVA e da contribuição ao INSS, a contribuição sindical, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e algumas taxas de conselhos e associações de classe. A tributação indireta foi estimada aplicando-se as alíquotas e regras do ICMS, do IPI, do PIS e da Cofins aos diversos grupos de gastos que compõem o orçamento das famílias. A carga tributária direta mostrou-se progressiva devido, em grande parte, ao IRPF. O total de tributos diretos pago pelas famílias que estavam no estrato de renda mais alto mostrou-se seis vezes maior do que o total pago pelas famílias do primeiro estrato. Porém, este fato apresentou-se insuficiente para

12. Outros efeitos negativos decorrentes da atual estrutura tributária no Brasil são discutidos em Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2009).

13. Apesar de o PIS e a Cofins não estarem mais incidindo sobre o faturamento desde 2004, argumenta-se que seus distintos regimes de apuração (lucro real, lucro presumido e Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Simples) muitas vezes provocam problemas relativos à apuração de créditos para empresas de uma mesma cadeia produtiva. Por exemplo, as empresas que operam no Sistema Simples ou no lucro presumido não apuram créditos nas compras realizadas de empresas que operam no sistema não cumulativo.

14. Podemos definir um tributo progressivo como sendo aquele que se conforma ao conceito de capacidade de pagamento. Ou seja, suas alíquotas são estabelecidas em função das faixas de rendimento, faturamento ou lucro. O exemplo típico é o IRPF. A renda de um indivíduo é o indicador mais visível de sua capacidade de pagamento, embora não seja um indicador perfeito.

compensar a alta desigualdade de renda, pois o recebimento médio mensal familiar *per capita* do maior estrato de rendimentos revelou-se 37 vezes superior em relação ao menor estrato. Por outro lado, os tributos indiretos mostraram-se regressivos em relação à renda líquida (isto é, a renda bruta familiar descontada a carga de tributos diretos). Para as famílias que ganhavam até dois salários mínimos, o total da carga indireta estava em torno de 27% da renda líquida. Nas famílias cujos recebimentos médios superavam 30 salários mínimos, os tributos indiretos representaram pouco mais de 7% de suas rendas líquidas. Assim, em seu conjunto, as evidências apontaram um caráter regressivo para uma parcela considerável da carga tributária bruta em 1995 e 1996, o que contribuiria para a manutenção dos níveis de desigualdade de renda e pobreza observados no país nesse período. Outra faceta da regressividade dos tributos foi a evidência de que, sob o ponto de vista da origem dos recebimentos, as famílias assalariadas suportavam maior carga fiscal em relação às famílias cujos rendimentos principais eram provenientes de outras fontes (como o trabalho por conta própria, rendas de aluguéis, aplicações de capital e transferências).

Os resultados obtidos por Silveira (2008), com base nos dados da POF 2002-2003, foram similares aos de Vianna *et al.* (2000). As evidências apontaram uma pequena participação dos impostos diretos na renda pessoal, justificando – relativamente – a baixa progressividade deste grupo de tributos no Brasil. As contribuições previdenciárias também apresentaram reduzida progressividade, o que seria decorrente do fato de uma parte relativamente maior dos trabalhadores mais pobres não estar formalmente filiada à Previdência Social. Adicionalmente, Silveira (2008) fez uma avaliação mais desagregada em relação aos principais tributos. O IRPF mostrou-se como o mais progressivo, seguido pelo IPVA. O IPTU apresentou um perfil regressivo, resultado considerado inesperado e socialmente indesejável. Todos os tributos indiretos mostraram-se regressivos, não sendo contrabalançados pela progressividade dos impostos diretos. Os tributos de maior regressividade, medida em termos da concentração da renda disponível, foram o ICMS, o IPI e o agregado PIS/Cofins.

Por fim, com o propósito de ilustrar as evidências quanto à regressividade do sistema tributário nacional, reproduzimos na tabela 4 os números calculados por Zockun *et al.* (2007) para as cargas tributárias direta e indireta segundo o nível de renda familiar medido em salários mínimos. Estes números foram obtidos com base nas POFs 1995-1996 e 2002-2003. Em termos qualitativos, estão de acordo com os resultados de Vianna *et al.* (2000) e Silveira (2008).

TABELA 4

Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias (1996 e 2003)

Renda mensal familiar em salários mínimos	Tributação direta (% da renda familiar)		Tributação indireta (% da renda líquida das famílias)		Carga tributária total		Acréscimo de carga tributária entre 1996 e 2003
	1996	2003	1996	2003	1996	2003	
Até 2	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
Mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte: Zockun *et al.* (2007).

Nos dois anos considerados, os números ilustram a baixa progressividade dos impostos diretos e a considerável regressividade da tributação indireta, indicando que a carga tributária é regressiva. Além disso, é possível verificar o aumento da carga tributária total para todas as faixas de renda entre 1996 e 2003, o que já seria esperado diante da evolução constatada pela análise da tabela 1 – segundo os números lá reportados, a carga tributária bruta subiu 5,5% do PIB nesse período. Contudo, o fato que chama mais atenção na tabela 4 é o aumento da regressividade do sistema tributário no período 1996-2003. De acordo com os números reportados, a carga tributária total aumentou em 20,6% para as famílias com renda até dois salários mínimos. Nas famílias com renda superior a 30 salários mínimos, o aumento foi bem menor, de 8,4%.

3 TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA E SUBSÍDIOS NO PERÍODO 1995-2008: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO, RELAÇÃO COM A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E O COMPORTAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA

Com a finalidade de enriquecer esta análise sobre a evolução das transferências de assistência, previdência e subsídios (TAPS), propõe-se uma desagregação relativamente simples destas. Optou-se por separar as transferências de assistência e previdência propriamente ditas dos subsídios que o governo concede ao setor privado. Além disso, dividiram-se as transferências entre as provenientes do governo federal e aquelas realizadas pelos governos estaduais ou municipais. As transferências federais foram classificadas nos seguintes grupos: *i)* benefícios do Regime Geral de Previdência Social; *ii)* benefícios pagos a servidores públicos federais aposentados e pensionistas; *iii)* saques do FGTS; *iv)* benefícios pagos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tais como os programas Abono Salarial e Seguro-Desemprego; *v)* benefícios assistenciais referentes aos programas Lei Orgânica da

Assistência Social (Loas) e Renda Mensal Vitalícia (RMV);[15] e *vi)* demais benefícios, que incluem programas sociais de transferências de renda como o Programa Bolsa Família (PBF). Na tabela 5, é apresentada a evolução das TAPS, com a desagregação proposta, ao longo do período 1995-2008. Para fins de comparação com os números da seção anterior, os valores estão expressos em proporção do PIB.

TABELA 5
Transferências de assistência, previdência e subsídios (total e componentes) – 1995 a 2008
(Em % do PIB)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total das transferências	**12,2**	**12,1**	**12,3**	**13,7**	**13,4**	**13,4**	**13,6**	**14,1**	**14,6**	**14,1**	**14,5**	**14,9**	**14,8**	**14,4**
Subsídios	0,5	0,4	0,6	0,3	0,3	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Transferências de assistência e previdência	11,6	11,7	11,7	13,4	13,1	12,8	13,1	13,9	14,4	14,0	14,3	14,7	14,6	14,2
Governo federal	9,5	9,5	9,6	10,7	10,5	10,1	10,5	11,2	11,7	11,5	11,8	12,1	12,0	11,7
Benefícios previdenciários (RGPS/INSS)	n.d.	n.d.	5,0	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,5	6,8	7,0	7,0	6,6
Benefícios pagos a servidores aposentados e aos pensionistas	n.d.	2,0	2,0	2,1	2,2	2,1	2,3	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Saques do FGTS	n.d.	n.d.	1,4	1,8	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5
Abono salarial, seguro-desemprego e demais despesas do FAT	n.d.	n.d.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Demais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,3	0,9	0,9	0,7	0,3	0,3
Governos estaduais e municipais	2,1	2,2	2,1	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,6	2,5	2,5

Fontes: IBGE/Finanças Públicas do Brasil para o total das TAPS, dos subsídios e das transferências provenientes do governo federal entre 1995 e 1999, e para as transferências dos governos estaduais/municipais entre 1995 e 2003; IBGE/Sistema de Contas Nacionais Anuais para o total das TAPS e dos subsídios entre 2000 e 2007 e para os valores correntes do PIB no período; IBGE/Sistema de Contas Nacionais Trimestrais para os valores correntes do PIB em 2008; Banco Central do Brasil para os gastos do governo federal com servidores aposentados e pensionistas; Secretaria do Tesouro Nacional/Resultado Fiscal do Governo Central para os componentes benefícios previdenciários (INSS, Abono Salarial, Seguro-Desemprego e demais despesas do FAT), benefícios da Loas e RMV; Secretaria do Tesouro Nacional/Execução Orçamentária dos Estados e Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil para o total das transferências provenientes dos governos estaduais e municipais entre 2004 e 2008; estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos (2008) para os dados referentes a 2008.
Elaboração do autor.
Obs.: n.d. = não disponível.

De acordo com os valores reportados, o total das TAPS apresentou crescimento no período, passando de 12,2% do PIB em 1995 para 14,4% em 2008. Este aumento ocorreu em dois momentos distintos: em 1998, quando todos os componentes, à exceção dos subsídios ao setor privado, cresceram acima do PIB;[16] e de 2000 a 2006 (exceto em 2004),[17] quando as TAPS cresceram continuamente. Com relação à evolução dos componentes, verificou-se que os subsídios constituíram uma parcela pequena (não superior a 0,6% do PIB) e decrescente do total, enquanto a participação das transferências dos estados e municípios aumentou sensivelmente apenas em 1998, mantendo-se em torno de 2,6 % do PIB desde então.[18] Assim, os números apresentados

15. O programa Loas, regido segundo a Lei nº 8.742/1993, consiste no pagamento continuado de um salário mínimo mensal a deficientes físicos e a idosos com 70 anos ou mais. Os beneficiários devem comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. O programa RMV foi extinto com a implantação da Loas, mas ainda conta com beneficiários remanescentes.
16. Uma possível explicação para este aumento é o pequeno crescimento do PIB em 1998. Segundo os dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE, o PIB aumentou apenas 0,04% em termos reais nesse ano, a mais baixa taxa de crescimento anual de todo o período 1996-2008.
17. Analogamente, em 1998, a explicação para a queda da participação das TAPS em 2004 pode ser atribuída ao crescimento do PIB nesse ano: 5,7% em termos reais, o maior crescimento anual de todo o período 1996-2008.
18. Segundo os dados da pesquisa *Finanças Públicas do Brasil*, do IBGE, uma parte considerável do gasto de estados e municípios com transferências de assistência e previdência, entre 78% e 85%, no período 1995-1999, e em torno de

sugerem que o crescimento das transferências do governo federal foi o fator responsável pela elevação observada nas TAPS no período mais recente.

Os benefícios previdenciários pagos pelo RGPS/INSS constituíram o principal componente das transferências federais, representando pouco mais de 50% destas. Estas despesas cresceram de forma contínua de 2000 a 2006, resultando em um aumento em torno de 2% do PIB entre 1997 e 2007. Uma explicação para o crescimento das transferências está na sua vinculação com o valor do salário mínimo, já que este representa o piso para os valores dos benefícios previdenciários e aumentou consideravelmente no período.[19] O mesmo motivo também parece explicar o crescimento (um pouco acima do PIB) dos gastos assistenciais da Loas e RMV e dos programas financiados com recursos do FAT entre 2004 e 2007.[20] Já os saques do FGTS aumentaram em 0,5% do PIB entre 2004 e 2007, enquanto os benefícios pagos a servidores federais aposentados e pensionistas mantiveram-se relativamente estáveis em todo o período, em torno de 2,1% do PIB.

Assim como se fez no caso da avaliação da progressividade ou regressividade dos tributos, reportarão-se as principais evidências empíricas que tratam da influência dos componentes das TAPS em relação à melhoria ou à piora da distribuição de renda. Tais evidências foram obtidas por Silveira (2008), com base nos dados da POF 2002-2003. Segundo as estimativas do autor, os benefícios previdenciários concedidos pelo RGPS têm um importante papel distributivo devido, principalmente, à sua expressiva participação na renda de muitas famílias. Estes benefícios apresentaram maior efetividade do que os programas sociais de transferência direta de renda que, apesar de se concentrarem nos estratos inferiores de renda familiar, tiveram uma pequena participação nesta para o período 2002-2003. Contudo, o expressivo aumento observado no total dos recursos transferidos e na participação na renda das famílias mais pobres entre 2003 e 2008[21] nos leva a esperar que as transferências diretas tenham contribuído mais efetivamente para a redução da desigualdade nos últimos anos.

Em relação aos auxílios e ao seguro-desemprego, as estimativas de Silveira (2008) apontaram pequenas contribuições marginais quanto à melhoria da distribuição de renda, o que seria devido, em grande parte, ao fato de que estes benefícios só são efetivados mediante a inserção formal do indivíduo no mercado de trabalho. Já em relação às aposentadorias e pensões do funcionalismo público (federal, estadual e municipal), as evidências são de que aumentos em seus valores contribuem para uma maior desigualdade da renda.

Assim, o aumento relativo verificado no componente admitido como mais progressivo (RGPS), a manutenção da participação relativa do componente

95%, entre 2000 e 2003, foi destinado ao pagamento de aposentadorias dos servidores públicos daqueles entes. Para mais detalhes, ver Dos Santos (2008).

19. A partir da série de dados para o salário mínimo real calculada pelo Ipea, deflacionando-se o valor nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), foi possível inferir que o valor médio anual do mínimo cresceu 64,1% em termos reais entre 1997 e 2007. Esta série encontra-se disponível no *site* <www.ipeadata.gov.br>.

20. A partir dos dados calculados pelo Ipea, estima-se que o valor médio anual do salário mínimo cresceu 29,4% em termos reais entre 2004 e 2007.

21. De fato, houve uma expansão da cobertura assistencial dos programas de transferência direta de renda, como é o caso do Bolsa Família. Embora ainda não se disponha dos valores precisos para o total de recursos empregados neste programa, sabe-se que este passou a complementar a renda de 11 milhões de famílias entre 2003 e 2008 (ANFIP, 2009).

considerado regressivo (benefícios previdenciários de servidores públicos) e o crescimento dos gastos assistenciais da Loas/RMV e dos programas financiados com recursos do FAT sugerem que as TAPS tenham impactado de forma positiva a distribuição de renda do país nos últimos anos. De fato, algumas das principais medidas disponíveis para a desigualdade de renda, entre estas a participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar, a razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres e o coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita*, apresentadas na tabela 6, apontam para uma melhoria na distribuição da renda ao longo do horizonte 1995-2007, principalmente a partir de 2001.

TABELA 6
Participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar, razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres e coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* (1995-2007)
(Em %)

Ano	Participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar	Razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres	Coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita*
1995	12,35	23,96	0,60
1996	12,09	24,53	0,60
1997	12,12	24,48	0,60
1998	12,34	23,92	0,60
1999	12,69	22,95	0,59
2001	12,58	23,34	0,59
2002	12,98	22,19	0,59
2003	13,22	21,42	0,58
2004	13,85	19,89	0,57
2005	14,07	19,53	0,57
2006	14,47	18,68	0,56
2007	14,74	18,09	0,55

Fontes: Ipea para a participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar e a razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres, e IBGE para o coeficiente de Gini.

Por fim, apresenta-se na tabela 7 a evolução da carga tributária líquida, dada pela diferença entre a carga tributária bruta e o total das TAPS, no período 1995-2008.

TABELA 7
Carga tributária líquida (1995-2008)
(Em % do PIB)

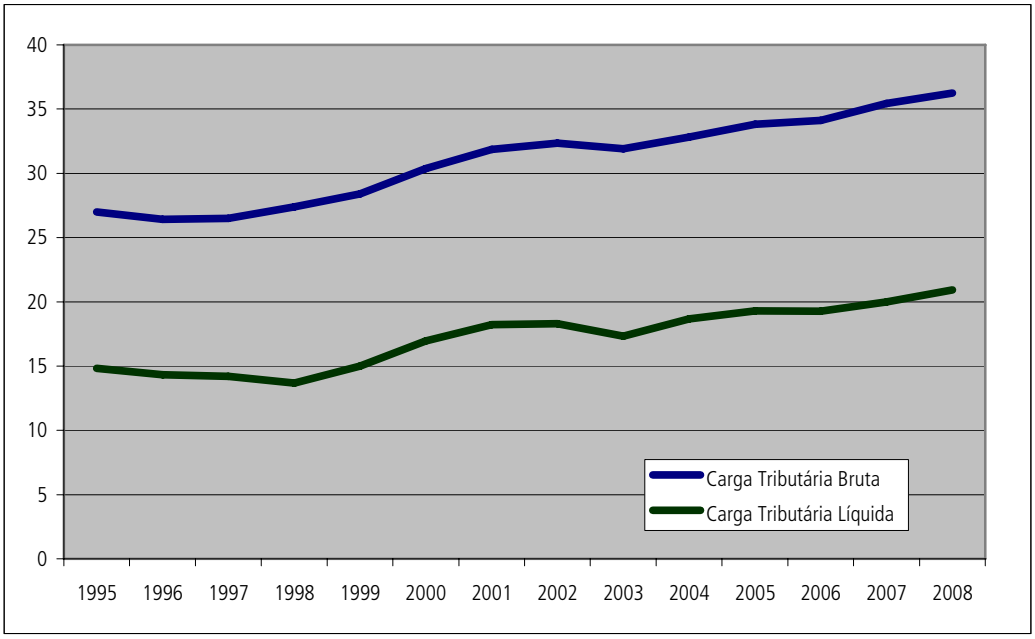
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga tributária líquida	14,9	14,3	14,2	13,7	15,0	17,0	18,2	18,3	17,3	18,7	19,3	19,3	19,9	20,8

Fonte: Dados das tabelas 1 e 5.
Elaboração do autor.

A carga tributária líquida subiu 5,9 pontos, passando de 14,9% do PIB em 1995 para 20,8% em 2008. Uma parte considerável deste aumento ocorreu entre 1999 e 2001. Nesse período, as TAPS mantiveram-se relativamente estáveis e a carga tributária bruta cresceu, em grande medida, devido às mudanças nas legislações da Cofins e da CPMF, em vista da necessidade de obtenção de superávits primários para o ajuste das contas públicas – como foi analisado na seção 2. Outro aumento significativo ocorreu em 2004, podendo ser atribuído tanto ao crescimento da carga tributária bruta de 0,9% do PIB como à queda relativa das TAPS. Mesmo nos anos mais recentes, quando as TAPS cresceram de maneira continuada, observa-se um

aumento da carga tributária líquida. Assim, tais evidências apontam que o comportamento da carga tributária bruta determinou a trajetória da carga tributária líquida em todo o período, como pode ser visto no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Evolução das cargas tributárias bruta e líquida (1995-2008)
(Valores do eixo vertical em % do PIB)



Fontes: IBGE/Sistema de Contas Nacionais Anuais para os valores totais da carga tributária bruta e do PIB no período entre 1995 e 2007 e das TAPS entre 2000 e 2007; IBGE/Finanças Públicas do Brasil para o total das TAPS entre 1995 e 1999; estimativas do autor com base nas metodologias propostas em Dos Santos (2008) e Dos Santos e Costa (2008) para os dados referentes a 2008.

Uma das justificativas para o maior crescimento relativo da carga tributária bruta na comparação com as TAPS está no aumento das receitas das contribuições sociais (Cofins, CPMF, CSLL etc.) em relação às despesas com assistência e previdência. Em grande parte, isto pode ser atribuído ao mecanismo da desvinculação, criado em 1994 logo após a implementação do Plano Real e atualmente denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU estabelece que 20% das receitas arrecadadas com aquelas contribuições podem não ser obrigatoriamente alocadas nas áreas de previdência, saúde ou assistência social.[22] Assim, seu principal efeito é transferir recursos do orçamento da seguridade para o orçamento fiscal, contribuindo para que as metas de superávit primário, que passaram a constar formalmente no texto da Lei Orçamentária Anual a partir de 1999, sejam alcançadas. Ainda que não existam dúvidas quanto ao fato de a desvinculação de receitas contribuir para o resultado primário, não há consenso quanto ao montante de recursos desviados nos últimos anos. Segundo estimativas apresentadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2009), a DRU desviou para outras finalidades mais de R$ 145 bilhões das receitas do orçamento da seguridade social entre 2005 e 2008. Por outro lado, Dias (2008) argumenta que áreas como

22. O Artigo 195 da Constituição Federal de 1988 determina que as contribuições sociais sobre a folha de pagamento, o lucro e o faturamento das empresas financiem exclusivamente a seguridade social.

saúde e educação recebem o aporte de outras fontes de recursos, sendo eventualmente compensadas pela desvinculação e, no caso da seguridade social, há o aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobrir o déficit existente.

4 A CRISE INTERNACIONAL E O COMPORTAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DAS TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2009

A eclosão da crise financeira internacional de 2008 e seu contágio sobre a economia brasileira a partir do quarto trimestre desse ano interrompeu o período de dinamismo econômico que se iniciou em 2004. Em uma comparação entre os primeiros semestres de 2008 e 2009, observa-se uma tendência de queda no PIB e nas demais variáveis que constituem a base de incidência dos principais tributos, como é o caso da produção industrial, do faturamento, do valor adicionado e dos lucros das empresas.[23] Além disso, algumas medidas de desoneração tributária anunciadas pelo governo federal para enfrentar a crise, como a redução do IPI para a indústria de veículos automotivos, também contribuíram para a queda recente na arrecadação.

Na presente seção, apresenta-se a evolução das cargas tributárias bruta e líquida e das transferências de assistência e previdência ao longo dos dois primeiros trimestres de 2009. A base de comparação será os mesmos trimestres de 2008, período que pode ser admitido como anterior à propagação da crise na economia brasileira. Inicia-se a análise com a carga tributária bruta. A tabela 8 apresenta sua evolução – total e desagregada por componentes e tributos principais – no período entre o primeiro trimestre de 2008 e o de 2009.

Segundo os números apresentados, o total da carga tributária bruta caiu em torno de 0,7% do PIB durante o primeiro semestre de 2009 em comparação ao mesmo período do ano anterior. A carga total chegou a subir 0,2% do PIB no primeiro trimestre de 2009 – em comparação ao primeiro trimestre de 2008 –, quando o bom desempenho das contribuições previdenciárias (aumento de 0,9% do PIB) e o ligeiro crescimento na arrecadação dos impostos sobre renda, propriedade e capital em relação ao PIB compensaram a queda observada nos impostos sobre produtos (de 1% do PIB). Também é importante observar que a queda real do PIB no primeiro trimestre de 2009 foi um pouco superior ao segundo do mesmo ano (1,8% e 1,6%, respectivamente, em comparação aos mesmos trimestres do ano anterior, calculadas com base nos valores do PIB divulgados nas Contas Nacionais Trimestrais do IBGE). Assim, a piora relativa de todos os componentes da carga tributária bruta durante o segundo trimestre de 2009, resultando em uma queda total de 0,9% do PIB em relação ao segundo trimestre de 2008, pode ser em parte justificada pela piora da arrecadação com relação ao desempenho de toda a economia.

23. Segundo os números apresentados em Ipea (2009b), na comparação entre os primeiros semestres de 2008 e 2009, o PIB e o índice de produção industrial caíram em 1,7% e 13,4%, respectivamente. Estimou-se uma queda em torno de 16% para o lucro das maiores empresas com ações na bolsa de valores. A queda na receita bruta foi estimada em 1,8%. Na estimativa de modelos econométricos, as variáveis representativas das distintas bases tributárias mostraram-se significativas na explicação da queda de arrecadação dos principais tributos.

TABELA 8
Carga tributária bruta, seus componentes e principais tributos no período entre o primeiro trimestre de 2008 e o de 2009
(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Carga tributária bruta total	**37,9**	**33,9**	**33,4**	**35,7**	**38,0**	**33,1**
Impostos sobre produtos	15,2	14,6	14,9	15,2	14,0	13,5
IPI	1,2	1,2	1,3	1,2	0,9	0,8
ICMS	7,4	7,2	7,3	7,4	7,4	6,9
Imposto sobre importação	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,4
IOF	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Cofins	4,0	3,9	4,0	3,9	3,4	3,1
Demais	1,4	1,2	1,1	1,3	1,2	1,7
Outros impostos ligados à produção	1,9	1,4	1,4	1,4	2,0	1,4
Contribuição do salário educação	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Demais	1,5	1,1	1,1	1,1	1,6	1,1
Impostos sobre a renda, a propriedade e o capital	11,5	8,7	8,0	8,3	11,8	8,7
IR	6,7	5,8	5,1	5,7	6,5	5,6
IPVA	1,4	0,5	0,3	0,2	1,6	0,5
CPMF	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CSLL	1,5	1,3	1,3	1,4	1,7	1,3
Demais	1,8	1,2	1,1	1,0	2,0	1,3
Contribuições previdenciárias	9,4	9,1	9,1	10,7	10,2	9,6

Fontes: STN/MF/Cotepe, Sistema de Contas Nacionais/IBGE e estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos e Costa (2008).
Elaboração do autor.

Com relação ao desempenho dos componentes e principais tributos, observa-se uma queda na arrecadação dos impostos sobre produtos de 2,3% do PIB no primeiro semestre de 2009, que pode ser atribuída ao IPI e à Cofins. A queda do primeiro tributo, estimada em 0,7% do PIB, foi a mais acentuada entre as desonerações e compensações tributárias que foram promovidas pelo governo federal, ocorrendo predominantemente na indústria automobilística. Quanto à Cofins, a queda na arrecadação de 1,4% do PIB pode ser explicada em parte pelas compensações da Petrobras, que utilizou créditos do IRPJ e da CSLL relativos a 2008 para pagar a Cide, o PIS e a Cofins do primeiro trimestre de 2009. Quanto aos impostos sobre renda, propriedade e capital, o pequeno aumento durante o primeiro trimestre de 2009 pode ser atribuído ao IPVA e à CSLL. O crescimento na arrecadação desta última é explicado pela maior alíquota (15%, a anterior era de 9%) que passou a ser cobrada das instituições financeiras a partir de maio de 2008 (tabela 2). Por outro lado, a arrecadação do IR caiu em torno de 0,3% do PIB no semestre, muito provavelmente em consequência das desonerações e compensações que afetaram o IRPF, o IRPJ e o Imposto de Renda Retido na Fonte – Pessoa Física (IRRF/PF) derivado do capital. Já o crescimento das contribuições previdenciárias (de 1,3% do PIB no semestre) pode ser explicado pela sua vinculação à massa salarial, que se manteve em crescimento mesmo após a chegada da crise.

Segundo Ipea (2009b), a queda na arrecadação esteve concentrada em poucos setores da atividade econômica. A maior destas ocorreu no setor automotivo, incluindo indústria e comércio de veículos, sendo quase um terço desta (R$ 1,8 bilhão em R$ 6 bilhões) explicada pela redução do IPI. Logo em seguida vem o setor

financeiro, no qual boa parte da queda na arrecadação (R$ 2,2 bilhões em R$ 6 bilhões) é atribuída ao fim da CPMF e à menor alíquota de IOF sobre operações de crédito. Já no setor petroquímico, uma perda de R$ 3,6 bilhões (dos R$ 5,4 bilhões da queda total) é atribuída às compensações realizadas pela Petrobras na Cide, no PIS e na Cofins.

A tabela 9 apresenta a evolução das transferências de assistência e previdência entre os primeiros trimestres de 2008 e de 2009.

TABELA 9
Transferências de assistência e previdência entre o primeiro trimestre de 2008 e 2009
(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Total das transferências	**13,5**	**13,8**	**14,4**	**15,6**	**15,9**	**15,6**
Governo federal	10,7	10,7	11,6	12,2	12,3	11,8
Gastos c/ servidores aposentados e c/ pensionistas	1,8	2,1	1,8	2,3	2,1	2,2
Benefícios previdenciários (RGPS/INSS)	6,5	6,2	6,9	7,0	7,2	6,6
Abono, seguro-desemprego e demais despesas do FAT	0,5	0,5	1,0	0,7	0,7	0,7
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
Saques FGTS	1,4	1,4	1,4	1,7	1,8	1,6
Governos estaduais e municipais	2,3	2,6	2,3	2,9	2,6	2,8
Demais	0,6	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9

Fontes: Banco Central do Brasil para os gastos do governo federal com servidores aposentados e pensionistas. Resultado Fiscal do Governo Central, STN/MF para os componentes de benefícios previdenciários (INSS, Abono Salarial, Seguro-Desemprego e demais despesas do FAT), benefícios da Loas e RMV. Execução Orçamentária dos Estados, STN/MF e Finanças do Brasil, STN/MF para o total das transferências provenientes dos governos estaduais e municipais em 2008. Sistema de Contas Nacionais/IBGE e estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos (2008).
Elaboração do autor.

Diferentemente do comportamento da carga tributária bruta, as transferências de assistência e previdência cresceram em torno de 4,2% do PIB durante o primeiro semestre de 2009 em comparação ao mesmo período do ano anterior. Esta trajetória já seria esperada em vista da queda real do PIB durante esse período e do fato de a maioria das transferências governamentais estarem vinculadas ao salário mínimo, que manteve seu valor real relativamente estável. Os maiores aumentos nos seus componentes foram observados nos benefícios previdenciários do RGPS (1,1% do PIB), nos saques do FGTS (0,7% do PIB) e nas transferências efetuadas pelos governos estaduais e municipais (0,6% do PIB). O maior crescimento de todos os componentes durante o primeiro trimestre de 2009 pode ser atribuído à maior queda real do PIB nesse período (1,8%, superior à queda real de 1,6% verificada no segundo trimestre de 2009).

Em vista da queda da carga tributária bruta e do aumento verificado nas transferências governamentais, a carga tributária líquida caiu em torno de 4,8% do PIB durante o primeiro semestre de 2009, em comparação ao mesmo período do ano anterior. Os números da tabela 10 mostram uma queda um pouco maior no segundo trimestre desse ano.

Assim, em termos fiscais, a propagação da crise financeira internacional sobre a economia brasileira levou a uma queda na carga tributária bruta (em torno de 0,7% do PIB durante o primeiro semestre de 2009, em comparação ao mesmo período de 2008) motivada tanto pela queda no nível de atividade como pelas medidas de

desonerações e compensações tributárias promovidas pelo governo federal. Embora estas medidas tenham sido importantes para se evitar uma redução ainda maior na atividade econômica, no nível de emprego e nos salários, ainda não houve, até o momento, uma contrapartida em relação aos gastos do governo. Além do crescimento das despesas com assistência e previdência, os demais componentes do gasto público parecem ter seguido uma trajetória semelhante ao longo do mesmo período. Os números apresentados na tabela 11 sobre o resultado primário do setor público (definido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras) mostram uma redução sensível deste montante em relação aos dois primeiros trimestres de 2008.

TABELA 10
Carga tributária líquida entre o primeiro trimestre de 2008 e 2009
(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Carga tributária líquida	24,4	20,0	19,0	20,1	22,1	17,6

Fonte: Dados das tabelas 8 e 9.
Elaboração do autor.

TABELA 11
Resultado primário entre o primeiro trimestre de 2008 e 2009
(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Resultado primário	6,2	5,1	3,6	-0,4	2,6	2,1

Fontes: Dados mensais/Banco Central do Brasil e Sistema de Contas Nacionais/IBGE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De 1995 a 2008, período de relativa estabilidade na economia brasileira, a carga tributária bruta experimentou um aumento considerável, subindo de 27% do PIB para o patamar de 35,2%. Este crescimento na arrecadação pode ser relacionado a dois momentos distintos. No primeiro destes, diante de um cenário internacional caracterizado por crises cambiais, escassez de investimentos estrangeiros e incerteza, o governo recorreu ao aumento das alíquotas das principais contribuições federais como forma de alcançar o maior equilíbrio das contas públicas e sinalizar seu comprometimento com as metas de superávit primário formalmente adotadas a partir de 1998. Assim, de 1998 a 2001, ocorreram sucessivos aumentos na carga tributária bruta, resultando em uma elevação total de 5,4% do PIB. O segundo momento de crescimento significativo – estimado em 3,3% do PIB – esteve relacionado ao ambiente macroeconômico favorável de 2004 a 2008, caracterizado pelos aumentos da renda, do lucro e do emprego, o que impulsionou a arrecadação dos principais tributos (IR, Cofins, ICMS e contribuições previdenciárias).

De acordo com as evidências empíricas disponíveis na literatura, pode-se dizer que o aumento da carga tributária bruta também elevou o grau de regressividade da tributação durante o período considerado, de forma que o crescimento da tributação se mostrou relativamente maior para as famílias com renda de até dois salários mínimos. Uma das justificativas para este aumento na regressividade foi a constatação que a participação dos tributos diretos na renda familiar é relativamente pequena quando comparada à tributação indireta. Soma-se a isto a evidência de que o crescimento da

arrecadação foi, em boa parte do período, impulsionado por aumentos de tributos apontados como regressivos (como é o caso da Cofins e do ICMS).

Por outro lado, o aumento da carga tributária bruta também permitiu crescimento das transferências governamentais de assistência e previdência, que passaram de 12,2% do PIB em 1995 para 14,8% em 2008. Na composição destas transferências, destaca-se o aumento observado nos benefícios previdenciários do RGPS/INSS entre 1997 e 2007 – em torno de 2% do PIB. Além disso, as evidências empíricas citadas na literatura indicam um importante papel distributivo para estes benefícios devido à sua considerável participação na renda total das famílias. Há ainda o fato de que os programas sociais de transferência direta de renda – como o Bolsa Família –, que atingem indivíduos dos níveis mais baixos de rendimentos, apresentaram um aumento expressivo entre 2003 e 2008. Assim, é muito provável que o aumento das transferências governamentais tenha contribuído com a melhoria da distribuição de renda do país nos anos mais recentes. Apesar disso, verificou-se que o crescimento relativo da carga tributária bruta foi muito superior à elevação das transferências governamentais na maior parte do período analisado, o que resultou em um aumento da carga tributária líquida de 5,9% do PIB.

Por fim, em vista da constatação de que o sistema tributário nacional poderia ser aperfeiçoado em relação aos princípios de equidade e justiça social, é importante mencionar que este ponto parece ter sido negligenciado na proposta mais recente de reforma tributária que foi encaminhada ao Congresso Nacional durante o ano de 2008. Esta proposta contemplou prioritariamente as questões referentes à competitividade das empresas nacionais – no que se refere à cumulatividade da tributação –, ao modelo federativo nacional e ao desenvolvimento regional – basicamente, pontos referentes à partilha do ICMS. Contudo, também é importante destacar uma iniciativa mais recente do governo federal na discussão da inequidade promovida pela tributação. O documento *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CNES), aponta alguns aspectos críticos do atual modelo tributário com relação à regressividade, à distribuição e ao retorno social dos tributos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). *Análise da Seguridade Social em 2008*. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. Brasília, 2009.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Indicadores de equidade do sistema tributário nacional*. Relatório de Observação, n. 1. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009.

DIAS, F. *Desvinculação de receitas da união, gastos sociais e ajuste fiscal*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2008 (Texto para Discussão, n. 38).

DOS SANTOS, C. *Uma metodologia simplificada de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral no período 1995-2007*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1359).

DOS SANTOS, C.; COSTA, F. *Uma metodologia de estimação da carga tributária brasileira em bases trimestrais*. Economia Aplicada, v. 12, n. 4, 2008.

DOS SANTOS, C.; RIBEIRO, M.; GOBETTI, S. *A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007*: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1350).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2004-2005*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2007.

———. *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2003-2007*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2009.

IPEA. *Evolução recente e perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras*: o comportamento do investimento público em contexto de crise. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Série Brasil: o Estado de uma nação, 2009a.

———. *O que explica a queda recente da receita tributária federal*? Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC), 2009b. (Nota Técnica)

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. *O dilema fiscal:* remendar ou reformar? Fundação Getulio Vargas e Confederação Nacional da Indústria, 2007.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Carga Fiscal no Brasil 1996*. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários. Brasília, 1997. (Texto para discussão)

———. *Carga Fiscal no Brasil 1998*. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para discussão, n. 4).

———. *Carga Tributária no Brasil 2001*. Estudo Tributário n. 6. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2002.

———. *Carga Tributária no Brasil 2002*. Estudos Tributários n. 11. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2003.

———. *Carga Tributária no Brasil 2003*. Estudos Tributários n. 13. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2004.

———. *Carga Tributária no Brasil 2004*. Estudos Tributários n. 14. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2005.

———. *Carga Tributária no Brasil 2005*. Estudos Tributários n. 15. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2006.

———. *Carga Tributária no Brasil 2006*. Estatísticas Tributárias n. 19. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2007.

———. *Carga Tributária no Brasil 2007.* Análise por tributos e bases de incidência. Estudos tributários n. 20. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2008.

———. *Carga Tributária no Brasil 2008. Análise por tributos e bases de incidência*. Estudos tributários n. 21. Subsecretaria de Tributação e Contencioso. Coordenação-Geral de estudos, previsão e análise. Brasília, 2009.

SILVEIRA, F. T*ributação, previdência e assistência sociais*: impactos distributivos. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

VIANNA, S. *et al*. Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 757).

ZOCKUN, M. (Coord.). *et al*. *Simplificando o Brasil*: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), 2007 (Texto para Discussão, n. 3).

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Revisão
Njobs Comunicação

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Everson da Silva Moura
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 130 exemplares