

Número 22

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Comunicado da Presidência

Receita pública:
Quem paga e como se
gasta no Brasil

30 de junho de 2009

Apresentação

O presente Comunicado da Presidência trata da temática tributária, especialmente por seus impactos sobre a iniquidade no Brasil. Quatro são as partes constitutivas, a saber:

- a seção 1 considera a Carga Tributária Bruta em relação à distribuição funcional da renda;
- a seção 2 refere-se à Carga Tributária Bruta em relação à distribuição pessoal da renda; e
- a seção 3 analisa a despesa pública por grandes agregados em relação ao contribuinte.

As informações sobre tributação, distribuição pessoal e funcional da renda e gastos orçamentários sistematizadas pelo **Ipea** têm como referência o IBGE e a Secretaria do Tesouro Nacional. Para tanto, destaca-se o esforço de um conjunto de técnicos do **Ipea**¹.

1 – Carga Tributária Bruta e distribuição funcional da renda

Com base no Sistema de Contas Nacionais do IBGE, a renda nacional (Produto Interno Bruto a custo de fatores) pode ser dividida em rendimento dos proprietários (empregador e conta própria) e dos não proprietários (empregados). No ano de 2006, por exemplo, a participação do rendimento dos proprietários foi de 51,7% (R\$ 1.038,2 bilhões) do Produto Interno Bruto a custo de fatores (R\$ 2.007,6 bilhões), enquanto o peso relativo do rendimento dos não proprietários foi de 48,3% (R\$ 969,4 bilhões) do PIB cf.

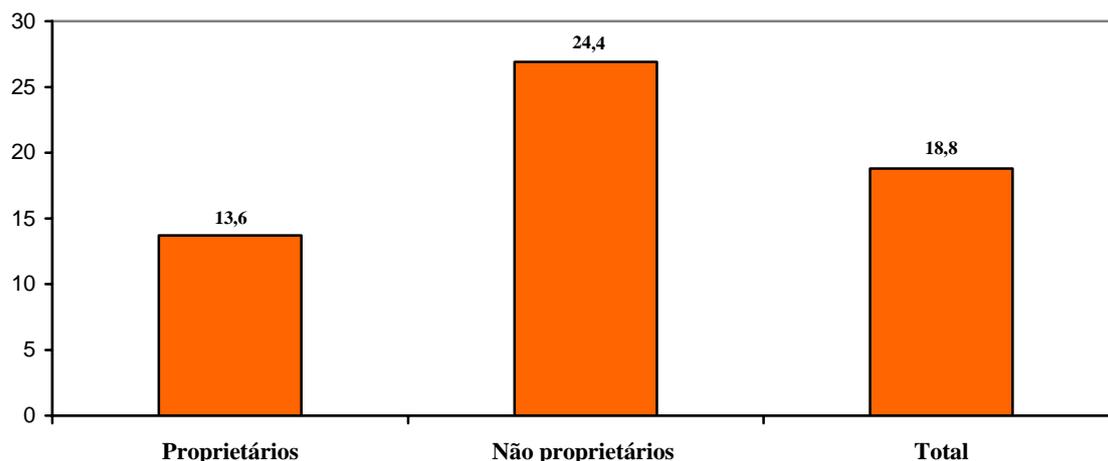
Ao se considerar a composição do total dos impostos, taxas e contribuições pertencentes à arrecadação tributária nacional, observa-se que os únicos tributos passíveis de incidência direta sobre a renda dos não proprietários são as contribuições previdenciárias (inclui FGTS) e o Imposto de Renda (IR) retido na fonte incidente sobre os rendimentos do trabalho (privado e público). Em conformidade com os dados do IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a arrecadação nacional desses tributos somou R\$ 236,9 bilhões no ano de 2006. Consta-se, assim, que a Carga Tributária Bruta paga diretamente pelo conjunto dos não proprietários foi de, pelo menos, 24,4% em 2006 (i.e. R\$ 236,9 bilhões / R\$ 969,4 bilhões).

Por outro lado, observa-se que a arrecadação dos tributos explicitamente incidentes sobre a propriedade e renda do capital totalizou R\$ 141,1 bilhões em 2006. Com efeito, esse foi o resultado da soma da seguinte arrecadação de tributos: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (R\$ 52 bilhões), a Contribuição sobre Lucro Líquido da Pessoa Jurídica (R\$ 26,7 bilhões), o Imposto de Renda retido na fonte, exclusive o incidente sobre os rendimentos do trabalho (R\$ 32,6 bilhões), o Imposto Predial Territorial Urbano (R\$ 13,3 bilhões), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos (R\$ 12,3 bilhões), o Imposto sobre Transmissões Intervivos e Causa-Mortis (R\$ 3,85 bilhões) e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (R\$ 0,3 bilhão).

Em síntese, conclui-se que a Carga Tributária Bruta para o conjunto dos detentores de propriedade no Brasil em 2006 foi de pelo menos 13,6% (i.e. R\$141,1 bilhões / R\$1.038,2 bilhões). A Carga Tributária Nacional com os tributos que incidem explicitamente sobre a renda dos proprietários e dos não proprietários foi, no mesmo ano, 18,8% do Produto Interno Bruto a custo de fatores.

¹ Este documento contou com a assistência e colaboração de: José Aparecido Ribeiro, Ricardo L. C. Amorim, José Valente Chaves, Jorge Abrahão de Castro, Cláudio Hamilton Matos dos Santos, João Sicsú, Denise Lobato Gentil, Guilherme Dias; Daniel Castro, Douglas Portari.

Gráfico 01: Carga Tributária Bruta que incide explicitamente sobre a renda dos proprietários e dos não proprietários no Brasil em 2006 (em %)



Fonte: IBGE (elaboração IPEA)

Infelizmente, os dados disponíveis não permitem que se calcule a incidência do total da tributação sobre a renda dos proprietários e dos não proprietários, como no caso dos tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), entre outros. Em geral, por serem impostos embutidos no preço final de mercadorias e serviços, não se sabe quanto desses impostos as empresas conseguem “repassar” para os consumidores. Ademais, o conjunto dos contribuintes é constituído tanto por detentores de renda da propriedade como por não proprietários.

Por conta disso, há R\$ 430,6 bilhões arrecadados em 2006 que não foram utilizados no cálculo da carga tributária por terem incidência incerta sobre a renda dos contribuintes. Ou seja, dos R\$ 808,6 bilhões que compuseram a Carga Tributária Bruta de acordo com o IBGE, somente R\$ 378 bilhões foram considerados identificáveis por sua incidência sobre a renda dos proprietários ou não proprietários.

2 – Carga Tributária Bruta e distribuição pessoal da renda

Para o ano de 2008, a estimativa do IPEA para a Carga Tributária Bruta foi de 36,2% do PIB. Se dividida homogeneamente ao longo do ano, a Carga Tributária Bruta *per capita* no Brasil equivaleu, em média, a 132 (36,2%) dos 365 dias de 2008.

Ademais de simplista, sabe-se que a carga tributária não onera equanimente o conjunto dos brasileiros, não implicando, portanto, mesmo esforço na contribuição de financiar o funcionamento do Estado e das políticas públicas. No Brasil, a distribuição do ônus tributário se dá de modo heterogêneo, com alguns setores da população sendo mais afetados que outros.

Isso porque se sabe que o princípio importante em qualquer sistema tributário é o da Equidade ou da Capacidade Contributiva, por permitir que o estabelecimento da contribuição dos cidadãos para o financiamento do Estado deve ser compatível com a sua capacidade econômica. Ou seja, não se deveria impor aos cidadãos de menor capacidade econômica – normalmente entendidos como aqueles de menor renda e menor patrimônio – o mesmo esforço tributário exigido dos cidadãos de maior capacidade econômica. Nesse sentido, o sistema tributário deve buscar a progressividade – tributar mais os ricos do que os pobres.

Tabela 01: Brasil - Distribuição da Carga Tributária Bruta segundo faixa de salário mínimo

Renda Mensal Familiar	Carga Tributária Bruta – 2004	Carga Tributária Bruta - 2008	Dias Destinados ao Pagamento de Tributos
até 2 SM	48,8	53,9	197
2 a 3	38,0	41,9	153
3 a 5	33,9	37,4	137
5 a 6	32,0	35,3	129
6 a 8	31,7	35,0	128
8 a 10	31,7	35,0	128
10 a 15	30,5	33,7	123
15 a 20	28,4	31,3	115
20 a 30	28,7	31,7	116
mais de 30 SM	26,3	29,0	106
CTB, segundo CFP/DIMAC	32,8	36,2	132

Fontes: Carga Tributária por faixas de renda, 2004: Zockun et alli (2007); Carga Tributária Bruta 2004 e 2008: CFP/DIMAC/IPEA; Carga Tributária por faixas de renda, 2008 e Dias Destinados ao Pagamento de Tributos, elaboração própria.

Estudos recentes, entretanto, têm demonstrado que o sistema tributário brasileiro faz exatamente o contrário – tributa mais os mais pobres. Os 10% mais pobres da população brasileira destinam 32,8% da sua – pouca – renda para o pagamento de tributos, enquanto que para os 10% mais ricos, o ônus estimado é de 22,7% da renda². Utilizando o salário mínimo como referência para classificar os níveis de renda, números ainda mais contundentes confirmam a regressividade da tributação no Brasil: famílias com renda de até dois salários-mínimos pagam 48,8% da sua renda em tributos; famílias com renda acima de 30 salários-mínimos, cerca de 26,3%³.

Estes últimos dados foram estimados, entretanto, para o ano de 2004, quando a CTB calculada com base no IBGE era de 32,8% do PIB. Assim, observa-se que entre 2004 e 2008, a CTB cresceu 3,4 pontos percentuais, aumentando cerca de 10% em 5 anos. Nesse sentido, o ônus sofrido em cada faixa de renda também deve ter se elevado.

Supondo, apenas para simplificar o raciocínio, que a regressividade no período não piorou nem recuou, mas apenas manteve-se a mesma, então poder-se-ia considerar que o ônus sofrido em cada faixa de renda também teve que crescer no mesmo ritmo⁴. Ou seja, é provável que, se em 2004 a Carga Tributária Bruta sobre os que ganhavam até 2 s.m. foi de 48,8% da renda, em 2008 pode ter chegado aos 54%. Enquanto que, mantidas as proporções, os que ganham acima de 30 s.m. podem ter enfrentado em 2008 uma carga de 29%. O que significa dizer que, se à luz dos dados para a CTB em 2008, o cidadão brasileiro destinou, em média, 132 dias para o pagamento de tributos, há enormes desigualdades que devem ser mais bem estudadas, debatidas e combatidas. Dos cidadãos mais pobres terminou sendo exigido um esforço equivalente a 197 dias, enquanto que os cidadãos mais ricos aportariam 106 dias – três meses a menos.

² Silveira, F. G. – Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Unicamp: Campinas, 2008.

³ Zockun, M, H. *et alli* - Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. Texto para Discussão, n. 03. FIPE/USP: São Paulo, 2007.

⁴ Argumentos podem ser levantados tanto para defender que a regressividade da tributação pode ter recuado no período quanto para defender que esta piorou. Além disso, deve ser lembrado também que, no mesmo período, a trajetória de crescimento da renda dos mais pobres revelou-se mais forte, com conseqüências positivas para a distribuição de renda.

3 – Destinação da Carga Tributária Bruta

Outra questão fundamental, às vezes subestimada nas discussões tributárias, mas sempre questionada pelo cidadão e pela opinião pública, diz respeito à destinação dos recursos arrecadados. Ou seja, a QUE se destinam os recursos? A QUEM se destinam os recursos? Quais políticas públicas são financiadas pelo esforço dos contribuintes, e quem são os beneficiários destas políticas?

No quadro a seguir destacam-se os principais programas e ações do governo federal, em termos de volume de recursos e número de beneficiários. Logicamente, esta lista não esgota a miríade de políticas públicas que integram a Política Social no seu conjunto, mas ao observar especificamente estas principais pode-se perceber o destino de parte importante dos recursos arrecadados pelo governo federal. Por exemplo, se os tributos pagos pelo contribuinte equivalem a 132 dias do ano, destes, cerca de 24 dias são destinados ao pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que alcançam milhões de pessoas.

Os cidadãos brasileiros destinam, aproximadamente, 16 dias e meio ao pagamento de aposentadorias e pensões a idosos da área urbana, e pouco mais de 5 dias para financiar os mesmos benefícios aos idosos da área rural. Para financiar os chamados benefícios temporários do RGPS, que protegem trabalhadores em idade ativa, mas que precisam se ausentar do mercado de trabalho – por maternidade ou doença, por exemplo – foi necessária, em 2008, a contribuição equivalente a 2,2 dias de cada cidadão brasileiro. Outros 7,7 dias são necessários para pagar as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais, bem como alguns benefícios específicos como assistência médica, auxílios refeição, transporte e creche, dentre outros.

Quadro 01: Brasil - Principais Programas e Ações Sociais do Governo Federal

Áreas	Principais Programas/Ações	Despesas em R\$ bilhões correntes 2008	Beneficiários/Resultados em 2008	% do PIB	Dias do Contribuinte
Previdência Social	Aposentadorias e Pensões - área Rural	40,4	7,8 milhões de benefícios na área rural	1,40	5,1
	Aposentadorias e Pensões - área Urbana	130,9	15,2 milhões de benefícios na área urbana	4,53	16,5
	Auxílio-Doença, Auxílio-Maternidade e outros Auxílios - área Urbana e Rural	17,7	1,7 milhão de beneficiários	0,61	2,2
Benefícios a Servidores Públicos Federais	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Executivo, Legislativo e Judiciário	54,4	550 mil servidores inativos e pensionistas	1,88	6,9
	Assistência Médica a Servidores e outros auxílios	5,6	1,1 milhão de servidores ativos e inativos	0,19	0,7
Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-Desemprego	14,7	6,9 milhões de trabalhadores	0,51	1,9
	Abono Pis-Pasep	6,0	8,4 milhões (em 2007)	0,21	0,8
Desenvolvimento Agrário	Pronaf	1,3	2,2 milhões de contratos	0,05	0,2
Assistência Social	BPC - LOAS - Pessoa Idosa	6,7	1,6 milhão	0,23	0,8
	BPC - LOAS - Pessoa com Deficiência	7,1	1,8 milhão	0,25	0,9
	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	0,8	400 mil jovens	0,03	0,1
	Programa Bolsa Família	11,1	11,6 milhões de famílias	0,38	1,4
Saúde	Atenção Básica em Saúde	8,4	23 mil equipes de Saúde da Família; 50% da população coberta pelo PSF; 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações;	0,29	1,1
	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	25,3		0,88	3,2
	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	2,2		0,08	0,3
	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	4,4		0,15	0,6
Educação	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	0,3	4,1 milhões de estudantes atendidos pela rede pública	0,01	0,0
	Brasil Escolarizado	7,5	40 milhões de estudantes atendidos pela rede pública: 4,9 milhões na educação Infantil, 28,1 milhões no ensino fundamental, 7,3 milhões no ensino médio	0,26	0,9
	Qualidade na Escola	1,3		0,05	0,2
	Distribuição de Livros Didáticos	0,9		0,03	0,1
	Complementação da União para o Fundeb	3,2		0,11	0,4
	Programa Nacional de Alimentação Escolar	1,5	40 milhões de estudantes atendidos	0,05	0,2
	Brasil Universitário	14,7	615 mil estudantes matriculados na rede pública federal (2007)	0,51	1,9

Fonte: Dados orçamentários coletados a partir do SIAFI/STN em banco de dados organizado pelo Prodasen e disponibilizado pela Câmara dos Deputados no portal Orçamento Brasil. Dados de resultados e benefícios: INEP/MEC;MDS;MPS;Boletim do Servidor/Siape;MTE;MDA. IBGE, para o PIB.

O pagamento de Seguro-Desemprego a 6,9 milhões de trabalhadores mobilizou cerca de 0,5% do PIB, equivalente a 2 dias do contribuinte. O Abono do PIS-Pasep, que é uma espécie de 14º salário para aqueles trabalhadores que recebem mensalmente o mínimo como salário, alcança mais de 8 milhões de trabalhadores – exigindo, para o seu financiamento em 2008, pouco menos de um dia do contribuinte. Pouco menos de dois dias do contribuinte é o necessário para assistir com um salário-mínimo mensal, por meio do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (BPC/LOAS), 1,8 milhão de brasileiros portadores de deficiência e 1,6 milhão de idosos sem acesso ao RGPS.

O Programa Bolsa-Família, que complementa a renda de 11,6 milhões de famílias, custa ao governo federal 0,4% do PIB. Para financiá-lo, é necessário arrecadar o equivalente a um dia e meio do contribuinte.

Para falar de Educação e Saúde, é importante lembrar que, se por um lado os dados do quadro destacam os gastos do governo federal nestas áreas, os resultados dizem respeito a um esforço conjunto, federativo, de União, Estados e municípios. É mais justo então pensarmos nesses termos. Para a Saúde, os dados mais recentes do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), do Ministério da Saúde, apontam que as três esferas de governo, juntas, aplicaram 3,6% do PIB em Ações e Serviços de Saúde Pública, em 2006. Aguardam-se novas atualizações dos dados, que podem revelar algum crescimento em 2007 e 2008. Mas é importante frisar esta informação: em 2006, os governos federal, estadual e municipal destinaram ao SUS, juntos, 3,6% do PIB. O equivalente a pouco mais de 13 dias do contribuinte. Para a Educação (infantil, fundamental, média e superior), dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o Brasil, em 2006, apontam que as três esferas de governo destinam cerca de 4,3% do PIB. Ou 15,7 dias do contribuinte.

Os programas aqui destacados, se não esgotam todas as políticas públicas da área social, também não esgotam os gastos com outras funções importantes do governo federal, como investimentos em infraestrutura, segurança nacional, segurança pública, meio ambiente e outros. Mas é importante esse exercício, para dar visibilidade ao fato de que a arrecadação dos tributos não desaparece pura e simplesmente nas entranhas da burocracia. Ela financia a atuação do Estado, e boa parte desta atuação se dá pelo pagamento de benefícios de distintas formas, e pela prestação de bens e serviços a enormes contingentes da população.

Por fim, cabe lembrar que dentre todos os outros grandes grupos de despesa do governo, sempre é importante dar o devido destaque ao montante destinado ao pagamento de juros da dívida pública. Em 2008, o governo federal gastou 3,8 % do PIB com o pagamento de juros. O equivalente a 14 dias do contribuinte. Mas a situação já foi ainda mais grave: em 2007, as despesas federais com juros foram de 5,4% do PIB, o equivalente a cerca de 19 dias e meio do contribuinte⁵. Observando o resultado conjunto das três esferas de governo, naturalmente, a despesa é ainda maior. Em 2007, União, Estados e municípios pagaram 6,2% do PIB em juros da dívida pública e, em 2008, 5,6% do PIB. Ou seja, União, Estados e municípios destinaram ao pagamento de juros, no ano passado, recursos equivalentes a 20 dias e meio do contribuinte, o cidadão brasileiro. Quase um sexto de toda a Carga Tributária arrecadada em 2008 se destinou ao pagamento de juros.

⁵ Fonte: Siafi/STN, a partir de banco de dados organizado pelo Prodasen e disponibilizado pela Câmara dos Deputados no portal Orçamento Brasil.