



Análise de Conjuntura

Boletim periódico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Os textos são da exclusiva responsabilidade de seus autores. O boletim destina-se a promover discussões sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

NESTA EDIÇÃO: Carga tributária e gastos públicos

Carga tributária em 2008: 35,8%, 20,5% ou 14,9% do PIB?

Este texto trata da diferenciação entre as cargas tributárias “bruta”, “líquida” e “líquida menos juros”, conceitos que podem ser utilizados em comparações internacionais.

Enquanto a carga tributária bruta brasileira nada deve às praticadas em diversos países desenvolvidos, a líquida, excluídos os juros, mostra que a disponibilidade de recursos para consumo e investimentos públicos é mais restrita.

Por outro lado, quando são consideradas as receitas não tributárias e os déficits nominais, as três esferas de governo no Brasil, somadas, consomem significativamente mais do que em outros países emergentes.

Carga tributária bruta e líquida: as distintas visões do contribuinte e do Estado

Muito embora para o contribuinte o custo relevante refira-se à carga tributária bruta, os recursos efetivamente disponíveis ao Estado não consideram as transferências de assistência e previdência sociais – TAPS, gerando o conceito de carga tributária líquida.

Em 2008, a carga tributária bruta foi de 35,8% do PIB; a líquida, de 20,5%, a qual, excluindo-se os juros da dívida pública, totaliza 14,9%, conforme detalhado a seguir:

Expediente

Boletim de Análise de Conjuntura (BAC). Ano 1, nº 20. Quinta-feira, 16 de julho de 2009.

Colaboraram neste número: Marcelo Barroso Lacombe (coordenador) e Marcos Pineschi Teixeira.

O Boletim de Análise de Conjuntura é uma publicação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Destina-se a promover o debate sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

CARGA TRIBUTÁRIA EM 2008
(percentual do PIB)

| | |
|--|--------------|
| CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA | 35,8% |
| Pagamento de benefícios do INSS | 6,9% |
| Aposentadorias e pensões dos servidores públicos | 4,7% |
| Saques do FGTS | 1,5% |
| Abono salarial | 0,7% |
| Lei Orgânica da Assistência Social / Rendas Mensais Vitalícias | 0,6% |
| Outros (incluindo Bolsa-Família) | 0,9% |
| CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA | 20,5% |
| Juros da dívida pública | 5,6% |
| CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA – JUROS | 14,9% |

Fonte: Dados da STN, CEF e CFP-Ipea, divulgados pelo Ipea

Sob as óticas do cidadão e das empresas, a carga tributária bruta representa o ônus tributário que desestimula investimentos produtivos, conquanto seja também verdade que os recursos financeiros referentes às TAPS retornam efetivamente à sociedade, estimulando a economia.

Atualmente, 76% dessas transferências referem-se a pagamentos de aposentadorias dos setores público e privado, e outros 10% são devidos a saques do FGTS – cujos recursos também são, efetivamente, do próprio trabalhador. Essas parcelas representam, grosso modo, pagamentos diferidos no tempo, em virtude das contribuições efetuadas no passado.

Em uma comparação internacional divulgada em estudo do Ipea¹, observa-se que as TAPS brasileiras não destoam das observadas em uma amostra de 17 países da OCDE. Nessa amostra, em 2007 as transferências totalizaram em média 14,1% do PIB, ao passo que no Brasil representam 15,4%. A carga tributária líquida brasileira atingiu 19,3%, próxima à média de 21,7% do PIB para os países considerados.

Entretanto, a carga tributária líquida subtraída dos juros da dívida pública mostra valores substancialmente inferiores aos da amostra. No Brasil, esses recursos de que o Estado poderia dispor corresponderam a apenas 13,1% do PIB, enquanto os demais países analisados atingiram a média de 21,2%, conforme indicado na tabela a seguir:

¹ Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_07_07_ComunicaPresi_23_CargaTributaria.pdf. Acesso em julho de 2009.

Dados relativos a carga tributária, transferências e juros em 2007

| Carga Tributária Bruta (% PIB) | Transferências de Assit. e Previdência Social (% PIB) | Carga Tributária Líquida (% PIB) | Juros da Dívida Pública (% PIB) | Carga Tributária Líquida menos Juros (% PIB) (dólares/habitante) |
|------------------------------------|--|-------------------------------------|------------------------------------|---|
| Coreia do Sul 26,8% | Coreia do Sul 3,6% | Grécia 13,1% | Noruega -13,3% | Grécia 13,0% 3.783 |
| Japão 28,1% | Irlanda 10,3% | Estados Unidos 15,8% | Irlanda -4,6% | Brasil 13,1% 1.277 |
| Estados Unidos 28,4% | Nova Zelândia 10,5% | Japão 16,6% | Coreia do Sul -1,5% | Estados Unidos 13,7% 6.272 |
| Irlanda 30,8% | Canadá 10,9% | Brasil 19,3% | Nova Zelândia -0,9% | Japão 15,9% 5.338 |
| Grécia 31,6% | Japão 12,1% | Espanha 19,3% | Grécia 0,1% | Portugal 16,8% 3.660 |
| Espanha 32,7% | Estados Unidos 12,6% | Polônia 19,3% | Hungria 0,5% | Polônia 17,7% 2.889 |
| Canadá 33,1% | Espanha 13,4% | Portugal 19,7% | Canadá 0,7% | Espanha 18,1% 5.451 |
| Polônia 34,1% | Noruega 13,5% | Irlanda 20,5% | Japão 0,7% | Alemanha 18,7% 6.396 |
| Brasil 34,7% | Reino Unido 13,8% | Alemanha 21,1% | Espanha 1,2% | Itália 19,4% 5.913 |
| Nova Zelândia 36,5% | Polônia 14,9% | Reino Unido 22,7% | Polônia 1,6% | França 20,9% 6.986 |
| Portugal 36,5% | Brasil 15,4% | Hungria 23,0% | Reino Unido 1,8% | Reino Unido 20,9% 7.441 |
| Reino Unido 36,5% | Suécia 16,5% | Canadá 23,2% | Estados Unidos 2,1% | Canadá 22,5% 8.688 |
| Alemanha 39,2% | Portugal 16,8% | Coreia do Sul 23,2% | Alemanha 2,4% | Hungria 23,5% 4.455 |
| Hungria 39,9% | Hungria 16,9% | França 23,4% | França 2,5% | Coreia do Sul 24,7% 6.551 |
| Noruega 42,0% | Alemanha 18,1% | Itália 23,9% | Suécia 2,6% | Irlanda 25,1% 10.897 |
| França 42,3% | Grécia 18,5% | Nova Zelândia 26,0% | Portugal 2,9% | Nova Zelândia 26,9% 7.173 |
| Itália 42,5% | Itália 18,6% | Noruega 28,5% | Itália 4,5% | Suécia 27,7% 10.165 |
| Suécia 46,8% | França 18,9% | Suécia 30,3% | Brasil 6,2% | Noruega 41,8% 21.716 |
| Média (exceto Brasil) 35,8% | Média (exceto Brasil) 14,1% | Média (exceto Brasil) 21,7% | Média (exceto Brasil) 0,2% | Média (exceto Brasil) 21,6% 7.281 |

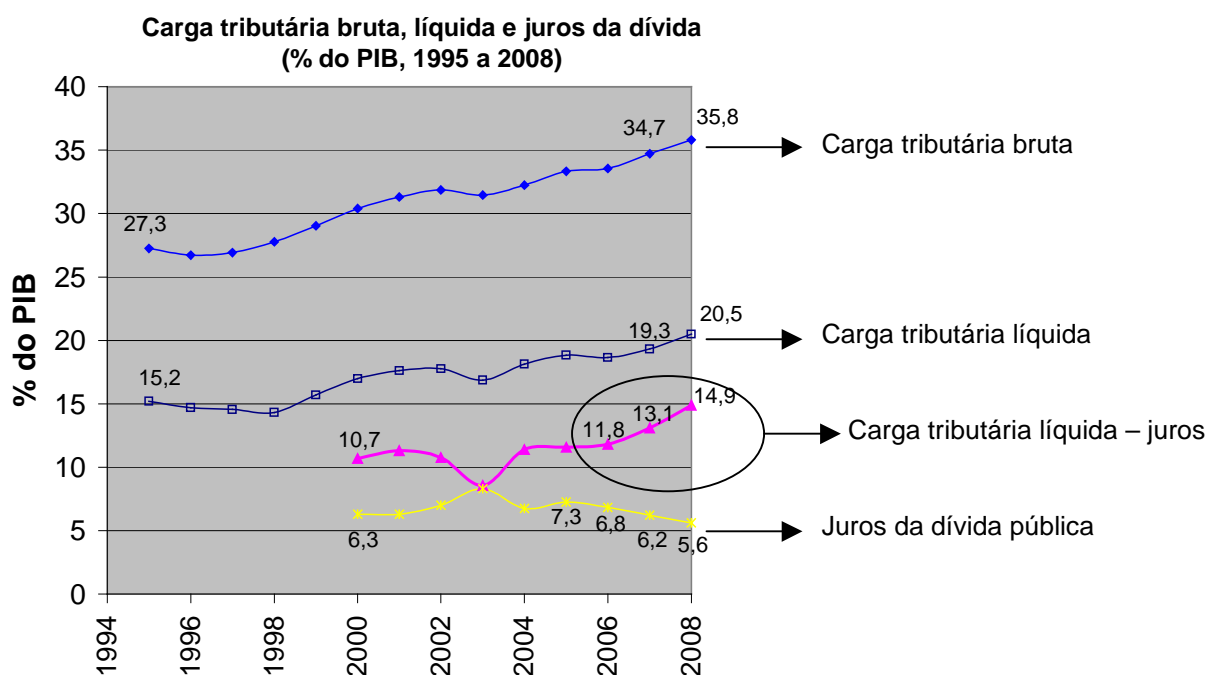
Fonte: Ipea e FMI. Os valores em dólares referem-se a mensurações de acordo com a paridade de poder de compra.

Além de a carga tributária líquida de transferências e juros ser inferior à média da amostra, o próprio PIB per capita do Brasil, que em 2007 foi de 9.747 dólares, é substancialmente inferior ao dos países analisados, cuja média é de 32.541 dólares (valores apurados de acordo com o conceito de paridade do poder de compra²). Assim, a disponibilidade de recursos tributários líquidos de juros por habitante é extremamente baixa no Brasil, de apenas 1.277 dólares em relação a uma média de 7.281 dólares para os países da amostra.

Esse quadro leva a um efeito perverso, uma vez que uma tentativa de expandir o baixo valor de gastos públicos por habitante por meio da elevação da arrecadação tributária contribuiria para minar o próprio crescimento do PIB per capita. E nosso PIB deve ser expandido: para chegarmos pelo menos ao nível de Portugal (21.784 dólares per capita em 2007), deveríamos ter sido capazes de obter toda nossa produção de 2007 com menos da metade do número de pessoas, o que demandaria um expressivo aumento de produtividade. Se a comparação fosse com a Espanha (30.116 dólares per capita), precisaríamos ser ainda mais produtivos. Mesmo em relação a países emergentes, nossa produtividade é baixa: no ano de 2008, enquanto produzimos 10.326 dólares por pessoa, a Turquia obteve 13.138; Argentina conseguiu 14.413; o Chile, 14.510; o México, 14.560; e a Rússia, 15.922.

² Os demais valores de PIB per capita em dólares apresentados neste texto também foram apurados de acordo com a paridade de poder de compra. Os números são do FMI.

Assim, há um conflito em que, de um lado, demanda-se mais e melhores investimentos em infraestrutura e dispêndios em serviços públicos e, de outro, requer-se menos impostos para a promoção do crescimento. Temos observado a escolha pela expansão da carga tributária. Considerando a recente redução dos juros da dívida pública, o crescimento dos recursos disponíveis é considerável, sobretudo em 2007 e 2008, como se verifica no gráfico seguinte:



Houve uma expansão da carga tributária líquida concomitantemente à redução dos juros da dívida. Essa combinação propiciou, especialmente em 2007 e 2008, uma elevação da receita tributária líquida menos juros. Enquanto essa variável mantinha-se em torno de 11% do PIB até 2005, em 2008 chegou a quase 15%.

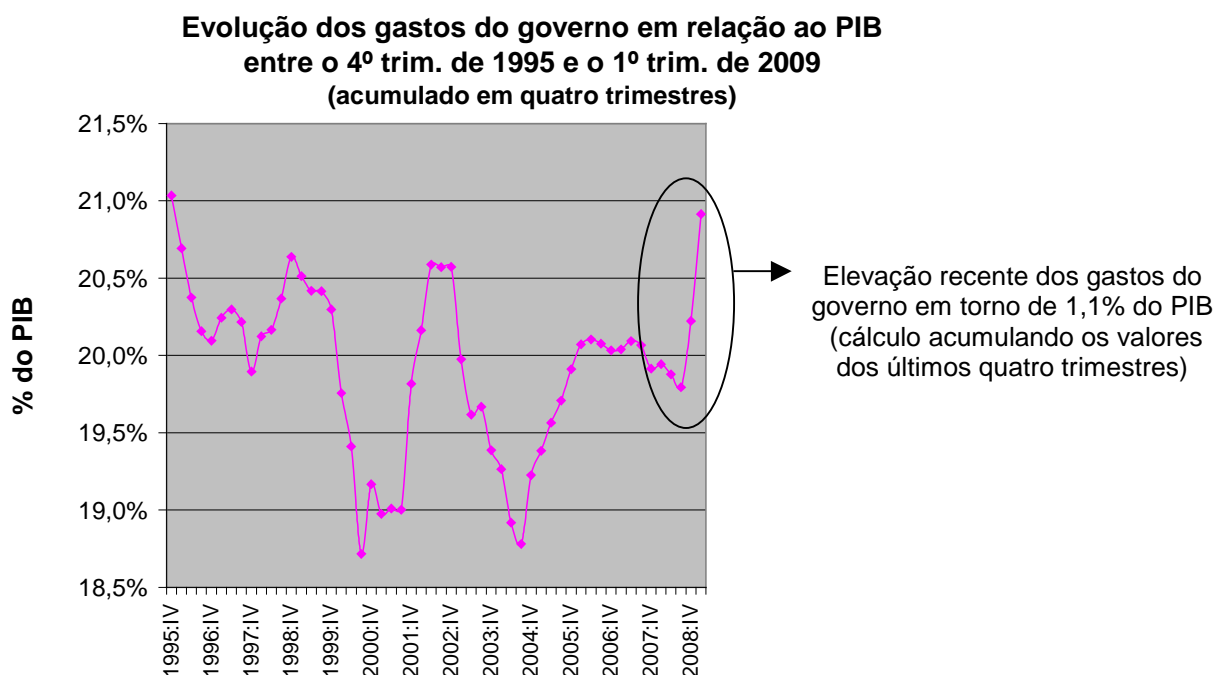
De 2006 a 2008, a carga tributária líquida foi expandida em 1,85% do PIB, mas, desconsiderados os juros, a elevação dos recursos tributários disponíveis foi de 3,08% do PIB em apenas 2 anos. Isso significa que, após transferências e juros, em 2008 o Estado obteve cerca de R\$ 150 bilhões a mais do que em 2006.

Aumentaram os recursos tributários disponíveis, mas o que dizer dos gastos efetivos do Estado?

A carga tributária líquida menos juros indica que os recursos disponíveis nas três esferas de governo estão em franca expansão, mas os gastos efetivos dependem também do déficit nominal – ou seja, a parcela da dívida que deveria ter sido paga e não foi – e das receitas não tributárias – como as decorrentes de privatizações e outras alienações de bens da União, Estados e Municípios, bem como *royalties* e outros.

Assim, apesar de a carga tributária líquida menos juros ter sido menor em anos anteriores, também existiram fatores que possibilitaram maiores gastos públicos: o déficit nominal era mais elevado (da ordem de 7,0% em 1998, caindo para 2,0% em 2008), assim como as receitas de privatizações.

Na apuração do PIB, o IBGE discrimina o montante dos gastos do governo, que contempla todos esses fatores. A evolução do acumulado em quatro trimestres mostra que os gastos em relação ao PIB oscilaram nos últimos anos, mas apresentaram expansão relevante nos últimos dois trimestres:



Fonte: Cálculos a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (Contas Nacionais)

Em uma comparação internacional, os gastos do governo brasileiro são equivalentes ou até superiores aos observados em países industrializados, e significativamente maiores que os verificados em diversos países emergentes. Os números são:

Gastos do Governo / PIB em 2008

| | |
|----------------|--------------|
| México | 10,3% |
| Índia | 11,6% |
| Turquia | 12,8% |
| Argentina | 13,4% |
| (*) China | 13,9% |
| Coréia do Sul | 15,3% |
| Estados Unidos | 16,7% |
| Rússia | 17,5% |
| Japão | 18,5% |
| Brasil | 20,2% |
| África do sul | 20,4% |
| Zona do Euro | 20,4% |
| Reino Unido | 21,9% |

Fonte: FMI. (*) Os dados da China referem-se a 2007

Mesmo antes da recente expansão, os gastos do governo representavam 19,8% do PIB. Essa elevada participação do Estado na economia, possibilitada por receitas tributárias (ainda que líquidas de transferências e juros), por déficits nominais e por receitas não tributárias, pode contribuir para que o país apresente dificuldade em aproximar seu PIB per capita ao de outras economias, como as anteriormente citadas (Turquia, Argentina, Chile, México e Rússia).