

1

A CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA BRASILEIRA DE 2014 E A RECEITA DISPONÍVEL POR ENTE DA FEDERAÇÃO

Introdução

A carga tributária é a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas para financiar as ações das três esferas governamentais. A área de estudos técnicos da Confederação Nacional de Municípios (CNM) visa, com o presente estudo, a mensurar a carga tributária bruta brasileira (CTBB), a arrecadação segregada pelos três Entes da Federação, bem como a divulgação da evolução da carga tributária efetivamente disponível a cada Ente federado. A carga efetivamente disponível foi mensurada após serem computadas as transferências intergovernamentais realizadas no período, dentre elas as constitucionais, legais e voluntárias de caráter continuado. A arrecadação de cada tributo cobrado no país é apresentada no Anexo 2.

Para o levantamento das arrecadações da UNIÃO foram utilizadas bases da Receita Federal do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Previdência Social, da Caixa Econômica Federal (CEF), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As receitas dos ESTADOS e do Distrito Federal foram apuradas com base nos dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), das Secretarias Estaduais de Fazenda, Tribunais de Contas dos Estados e do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) do Ministério da Fazenda. Os dados contábeis dos Municípios, por sua vez, foram obtidos por meio do Finanças do Brasil (Finbra), que é divulgado na STN, nos Tribunais de Contas dos Municípios e nos *sites* das prefeituras.

A maior base de arrecadação e da União contando com 26 fontes de receitas tributárias, sendo estas taxas, contribuições e impostos. Enquanto isso, os Estados contam com 8 fontes de receitas, 10 quando se trata do Distrito Federal (inclui-se IPTU e ISS para o DF) e os Municípios com 9, como evidenciado nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Arrecadação da União

União		
<i>IPI</i>	<i>Demais folha</i>	<i>CPMF</i>
<i>II</i>	<i>Sistema S</i>	<i>CSLL</i>
<i>IE</i>	<i>Taxas - Polícia</i>	<i>FGTS</i>
<i>IOF</i>	<i>Taxas - Serviços</i>	<i>PIS/Pasep</i>
<i>Cofins</i>	<i>IRPF</i>	<i>CS - RGPS</i>
<i>Cide</i>	<i>IRPJ</i>	
<i>CS - Outras</i>	<i>IRRF</i>	
<i>CE - Outras</i>	<i>ITR</i>	
<i>DPVAT</i>	<i>IC</i>	
<i>SalEdu</i>	<i>Dívida ativa - outros</i>	

Fonte: Elaboração Própria - CNM

Da arrecadação total da União, parte é transferida para Estados e Municípios. Para os Municípios, são transferidos 23,5% do montante total do IPI e do IR. Essa transferência constitui o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, outra transferência é referente ao Imposto Territorial Rural (ITR), que a competência para fiscalizar, apurar e cobrar é da União, por meio da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional, conforme o art. 153, inc. V, da Constituição Federal. Por outro lado, a Constituição, na tentativa de descentralizar a arrecadação nacional, determinou que 50% da receita desse imposto pertencessem aos Municípios, no âmbito de suas localidades e territorialidades. Em abril de 2008, foi disponibilizado um convênio do ITR entre o Município e a Secretaria da Receita Federal (SRF), em que o Município ao aderir passa a receber 100% do imposto arrecadado na sua localidade.

Tabela 2 – Arrecadação dos Estados e Municípios

Estados	Municípios
<i>ICMS</i>	<i>IPTU</i>
<i>IPVA</i>	<i>ISS</i>
<i>ITCD</i>	<i>ITBI</i>
<i>IRRF</i>	<i>IRRF</i>
<i>IPTU</i>	<i>Taxas</i>
<i>ISS</i>	<i>Contribuição de melhoria</i>
<i>ITBI</i>	<i>Cont. Previdenciárias</i>
<i>Outros impostos e taxas sobre a produção</i>	<i>Outras contribuições sociais</i>
<i>Cont. Previdenciárias</i>	<i>Contribuições econômicas</i>
<i>Outras contribuições sociais</i>	

Fonte: Elaboração Própria - CNM

A Constituição Federal de 1988 (art. 158, inc. III) estabelece que, assim como a União, os Estados transfiram parte da arrecadação dos impostos aos Municípios, a saber, como o Imposto

sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Sendo assim, da receita de IPVA arrecadada pelos Estados, 50% são repassados aos respectivos Municípios. Estes ainda têm direito à participação em 25% dos impostos pagos pelo ICMS.

1. Metodologia

Segundo Rodrigo Orair, técnico de planejamento do Ipea, a elaboração da base de dados compilada, utilizada por este estudo, exigiu esforços consideráveis e um conjunto de procedimentos computacionais não triviais, além de procedimentos estatísticos para a estimação das séries relevantes. A base em questão é formada por séries mensais da arrecadação do governo federal, governos estaduais e das prefeituras. Também se empreendeu um esforço considerável para corrigir as inconsistências dos dados primários e incorporar algumas das mais recentes recomendações para compilação das estatísticas fiscais. Trata-se de um instrumental útil para subsidiar o acompanhamento conjuntural e pesquisas mais aprofundadas das finanças públicas. A metodologia para a estimação da carga tributária está descrita no texto “Carga Tributária Brasileira: Estimação e Análise dos Determinantes da Evolução Recente – 2002-2012¹”, que pode ser verificada no *site* do Ipea.

Já para o levantamento da Carga Disponível dos Entes, foram considerados como carga tributária todos os impostos, contribuições e taxas cobradas compulsoriamente da sociedade e das empresas, inclusive sob a forma de dívidas tributárias, multas e juros e *royalties* pela exploração de petróleo e demais recursos naturais.

2. Resultados

A CTBB atingiu em 2014 a cifra de 33,4% do PIB. Esse resultado é muito semelhante ao recolhido no ano anterior, em que a CTBB foi de 33,7% do PIB. Isso significa que os cofres públicos recebem o equivalente a mais de um terço de tudo que o país produz. Em 2014, a União arrecadou 22,1% do PIB, frente a 9,1% dos Estados e apenas 2,2% dos Municípios. No anexo I, é possível ver a matriz de arrecadação e tributação por Entes.

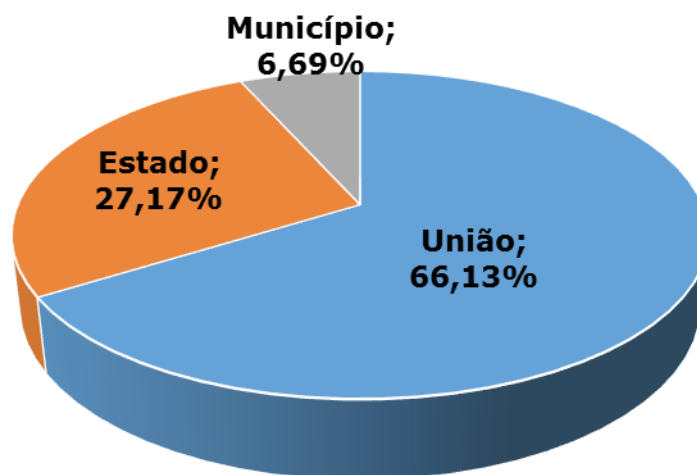
¹ Texto para discussão no 1875 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1875.pdf>.

Tabela 3 – Carga Tributária (% do PIB)

Ano	União	Estados	Municípios	Total
2002	21,6%	8,7%	1,7%	32,0%
2003	21,0%	8,6%	1,7%	31,3%
2004	21,7%	8,9%	1,8%	32,4%
2005	22,8%	9,0%	1,8%	33,6%
2006	22,5%	9,0%	1,8%	33,3%
2007	23,0%	8,8%	1,9%	33,7%
2008	22,8%	9,0%	1,9%	33,6%
2009	21,7%	8,7%	1,9%	32,4%
2010	21,9%	8,7%	1,9%	32,5%
2011	22,8%	8,6%	2,0%	33,4%
2012	22,3%	8,9%	2,1%	33,2%
2013	22,6%	9,0%	2,1%	33,7%
2014	22,1%	9,1%	2,2%	33,4%

Fonte: Elaboração Própria (STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI)

Em valores nominais, o montante total de tributos pagos compulsoriamente em 2014 chegou a R\$ 1,844 trilhão. Desse valor, a União foi responsável por arrecadar R\$ 1,219 trilhão, ou seja, 66,13% do total, em consequência de uma base de arrecadação muito maior que a dos demais Entes. Os Estados arrecadaram o total de R\$ 801,1 bilhões, e os Municípios R\$ 123,4 bilhões, correspondentes a 27,17%, e 6,69% da arrecadação bruta, respectivamente.

Gráfico 1 – % da Arrecadação Bruta dos Entes – 2014

Fonte: Elaboração Própria (dados primários da STN/ANP/Aneel/DNPM/FNDE/Siafi).

Descontada a inflação calculada pelo Índice de preços do Consumidor Amplo (IPCA), o total arrecadado foi de R\$ 1,725 trilhão, 5,4% maior em relação ao ano anterior. Esse crescimento foi bem menos expressivo do que o de 2013 frente a 2012 (11%), decorrente de um aumento da taxa de inflação e uma desaceleração do crescimento da arrecadação. A arrecadação dos Estados cresceu 6,9%, enquanto a carga deflacionada dos Municípios cresceu 11,1% entre 2013 e 2014.

Tabela 4 – Carga Tributária Deflacionada (em milhões)

Ano	União	Estados	Municípios	Total
2011	932.929	351.163	82.075	1.366.167
2012	987.874	393.023	93.484	1.474.381
2013	1.094.370	438.546	103.972	1.636.889
2014	1.141.362	469.009	115.522	1.725.893
Variação 2013/2014	4,3%	6,9%	11,1%	5,4%

Fonte: Elaboração Própria (STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI)

Os principais impostos de arrecadação municipal são o IPTU, o ISS e o ITBI. Tradicionalmente, o ISS é o tributo de maior peso na arrecadação municipal e cresceu 10,6% de 2013 para 2014. O IPTU cresceu 15,9% e o ITBI 6,2% no mesmo período. Tal recolhimento poderia ser muito maior caso não existisse uma carência de instrumentos municipais, ou ausência de um efetivo quadro fiscalizador, que, por sua vez, incentiva a sonegação.

Tabela 5 – Arrecadação IPI e IR – (em milhões)

Ano	IPI	IR
2011	2.721.546.510	118.908.680.420
2012	42.227.110.517	113.325.928.391
2013	43.188.323.630	133.285.356.471
2014	49.204.169.772	134.801.277.326
Variação 2013/2014	13,9%	1,1%

Fonte: Elaboração Própria (STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI)

Na esfera federal, os impostos vinculados aos fundos de participação, IR e IPI, apresentaram crescimento de 2013 para 2014. Entretanto, o IR cresceu apenas 1,1%, enquanto o IPI avançou 13,9% no período. Esse avanço do IPI deve-se, principalmente, ao cancelamento das desonerações do imposto no último ano.

Tabela 6 – Arrecadação IPTU, ISS e ITBI (em milhões)

ANO	IPTU	ISS	ITBI
2011	19.696	38.472	7.281
2012	21.528	44.287	8.288
2013	24.301	48.136	9.781
2014	28.171	53.241	10.390
Variação 2013/2014	15,9%	10,6%	6,2%

Fonte: Elaboração Própria (STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI)

3. Carga Disponível

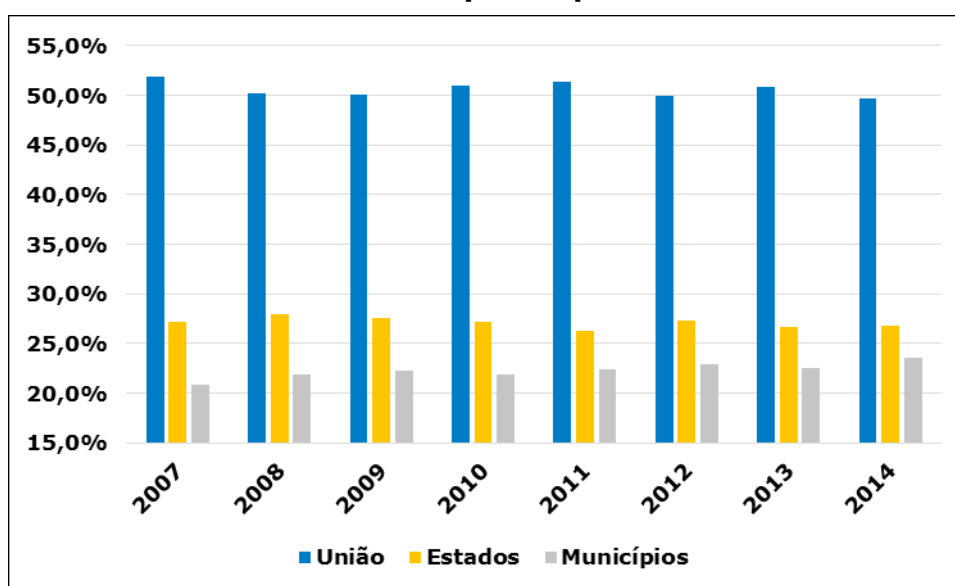
Na tabela, apresentamos a evolução da distribuição da receita disponível entre as esferas. Nos últimos anos, os Municípios vêm ampliando de maneira pequena as suas receitas disponíveis. Como será demonstrado a seguir, esse crescimento só foi possível pelo fortalecimento da arrecadação própria das prefeituras.

Tabela 7 – Receita Disponível por Esfera (em %)

Anos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Disponível	915.870	1.044.408	1.076.552	1.262.390	1.462.274	1.567.456	1.739.705	1.844.052
União	51,9%	50,1%	50,1%	50,9%	51,3%	49,9%	50,8%	49,6%
Estados	27,2%	28,0%	27,6%	27,2%	26,3%	27,3%	26,7%	26,8%
Municípios	20,9%	21,9%	22,3%	21,9%	22,4%	22,9%	22,5%	23,6%

Fonte: Elaboração Própria (dados primários da STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI)

Gráfico 2 – Receita Disponível por Esfera (em %)



Fonte: Elaboração própria (dados primários da STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI).

O aumento dos recursos próprios foi decorrente tanto de maior organização fiscal e esforço por uma maior arrecadação, quanto das conquistas do movimento municipalista liderado pela CNM. São exemplos a Contribuição de Iluminação Pública (CIP), a ampliação da base de incidência do ISS, a opção pela administração do ITR e apropriação de 100% da respectiva arrecadação.

Outras conquistas ajudaram na ampliação das disponibilidades de recursos dos Municípios, como o fortalecimento do FPM (decorrente do 1% adicional de dezembro, do fim da compensação da Confins no IR e da lei de reposição das perdas do Fundo no ano de 2009), bem como a fatia conquistada da Cide-combustíveis e o pagamento direto às prefeituras do Salário-Educação.

Separando a receita dos Municípios entre arrecadação própria e transferências constitucionais e legais, é possível observar que, a partir de 2012, com a advento da crise econômica, as transferências constitucionais e legais diminuíram em relação à arrecadação própria, passando de 72,30% do total para 71,64% em 2014. Um indicativo de que os Municípios aumentaram o esforço fiscal para compensar a perda de receita com transferências, evidenciado na Tabela 8.

Tabela 8 – Composição das Receitas dos Municípios (em %)

Anos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Municípios	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Arrecadação Própria	26,8%	25,7%	26,6%	27,3%	26,8%	27,7%	28,2%	28,4%
Transferências	73,2%	74,3%	73,4%	72,7%	73,2%	72,3%	71,8%	71,6%

Fonte: Elaboração Própria (dados primários da STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI)

Ressalta-se que nos últimos anos, as transferências têm tido um comportamento abaixo do esperado, considerando que, com a intenção de estimular a economia, o governo federal promoveu desonerações, que impactam na diminuição de repasses como os do FPM. O Executivo Federal também reduziu a CIDE-combustíveis, deixou de pagar o FEX e tem atrasado os repasses referentes à Lei Kandir.

A arrecadação tributária própria dos Municípios é a maior de todos os tempos, mas ainda é insignificante diante das obrigações que as prefeituras têm assumido cada vez mais. O espaço constitucional que os Municípios possuem para cobrar impostos é muito limitado também, o que exige que o sistema de transferências intergovernamentais seja o mais adequado possível para restabelecer o equilíbrio entre obrigações e fontes de receita de cada esfera da Federação. A Tabela 9 apresenta um resumo da situação dos Entes federados antes e depois das transferências intergovernamentais.

Tabela 9 – Carga Tributária e Receita Disponível por Esfera – (Milhões)

	Fluxo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
União	Arrecadação bruta	23,0%	22,8%	21,7%	21,9%	22,8%	22,3%	22,6%	22,1%
	Transferências	-5,5%	-5,9%	-5,5%	-5,3%	-5,6%	-5,7%	-5,4%	-5,5%
	Receita disponível	17,5%	16,9%	16,2%	16,5%	17,2%	16,6%	17,1%	16,6%
Estados	Arrecadação bruta	8,8%	9,0%	8,7%	8,7%	8,6%	8,9%	9,0%	9,1%
	Transferências	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%
	Receita disponível	9,2%	9,4%	8,9%	8,8%	8,8%	9,1%	9,0%	8,9%
Municípios	Arrecadação bruta	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%
	Transferências	5,1%	5,5%	5,3%	5,2%	5,5%	5,5%	5,4%	5,6%
	Receita disponível	7,0%	7,3%	7,2%	7,1%	7,5%	7,6%	7,6%	7,9%

Fonte: Elaboração Própria (dados primários da STN/ANP/ANEEL/DNPM/FNDE/SIAFI)

4. Conclusão

Os governos exigem dos cidadãos o pagamento de vários tributos nas três esferas de governo (União, Estado e Municípios), classificados como impostos, taxas e contribuições, que atingem a todos os contribuintes, seja de maneira direta ou indireta. Hoje o contribuinte trabalha 151 dias ou 5 meses para fazer face aos tributos que incidem sobre a sua renda, consumo e patrimônio.

Os números mostram que foram arrecadados em 2014, em tributos federais, estaduais e municipais, R\$ 1,844 trilhão (valor inclui multas e juros), enquanto o PIB do mesmo período somou R\$ 5,521 trilhões. Em 2013, a arrecadação de impostos e contribuições havia somado R\$ 1,739 trilhão, enquanto o PIB do mesmo período totalizou R\$ 5,157 trilhões.

Conforme dito, do total arrecadado em 2014, a União sozinha é responsável por R\$ 1,219 bilhão, ou seja, 66,13% do que é arrecadado por com ela. Os Estados arrecadam 26,17%, que equivale a R\$ 501 bilhões; e os Municípios, com R\$ 123 bilhões, ou 6,69% de toda a arrecadação. Quando se trata da receita disponível, apenas 23,6% ficaram com os Municípios em 2014, sendo 71,61% desta oriundas de transferências constitucionais.

Nos Municípios, o ISS se consolida como o imposto de maior arrecadação, somando R\$ 53,2 bilhões em 2014, com crescimento de 10,6% sobre 2013. Em seguida, aparece o IPTU, com crescimento de 15,9%, e o ITBI, com 6,2%. Já as taxas municipais apresentaram uma queda de 4,8%.

A CNM defende que as competências tributárias sejam revistas, pois hoje a maior parte da carga tributária fica de posse de apenas um Ente da Federação. Essa concentração das receitas fiscais brasileira dificulta o acesso da verba às áreas mais necessitadas e prejudica o desenvolvimento de políticas públicas para a melhoria de vida da sociedade brasileira.

Anexo I – Matriz de Arrecadação Tributária Bruta – 2010 a 2014 (em milhões)

Impostos e Contribuições	2010	2011	2012	2013	2014
IPI	37.510	41.870	42.227	43.188	49.204
II	21.057	26.665	30.951	36.832	36.611
IE	45	46	87	146	162
IOF	26.558	31.957	30.939	29.418	29.749
Cofins	140.441	162.949	173.319	198.239	194.816
Cide	7.760	8.963	2.878	734	25
CS - Outras	3.147	3.414	3.764	4.055	4.769
CE - Outras	5.553	6.521	7.544	8.253	8.512
DPVAT	2.830	3.269	3.518	3.988	4.145
SalEdu	11.049	13.115	14.775	16.561	18.275
Demais folha	1.482	1.729	1.913	2.165	2.444
Sistema S	9.887	11.663	13.519	15.332	16.830
Taxas - Polícia	4.725	5.577	5.053	4.888	4.767
Taxas - Serviços	113	89	75	93	109
CS - Outras	5	1	1	6	1
CE - Outras	215	246	302	325	288
IRPF	16.255	20.533	22.520	24.230	25.799
IRPJ	83.208	98.376	90.806	109.056	109.002
IRRF	92.121	115.026	120.919	130.947	144.405
CE - Outras	4	0	0	0	0
ITR	480	551	619	764	901
CPMF	(13)	79	(315)	(254)	4
CSLL	45.681	58.108	55.079	61.815	62.581
FGTS	64.271	74.979	85.813	98.045	108.782
PIS/Pasep	40.450	42.343	45.669	50.703	51.480
CS - RGPS	144.099	167.314	186.772	201.535	214.960
CS - RGPS	63.498	71.883	79.607	87.447	93.510
CS - RGPS	3.153	4.558	5.216	6.198	6.977
CS - RPPS	12.251	13.319	13.490	14.404	16.015
CS - RPPS	11.312	12.250	12.519	13.401	14.393
IC	48	52	69	18	28
Dívida ativa - outros	189	339	(503)	580	(41)
ICMS	268.117	297.419	327.369	364.525	386.575
IPVA	21.367	24.112	27.030	29.232	32.449
ITCD	2.518	2.768	3.409	4.142	4.699
IRRF	16.499	18.157	21.060	25.043	29.027
IPTU	437	503	540	620	614
ISS	939	1.035	1.173	1.364	1.501
ITBI	210	209	277	331	319
Outros impostos e taxas sobre a produção	10.651	12.087	14.256	17.081	18.662
Cont. Previdenciárias	12.635	13.294	15.551	16.505	19.489
Outras contribuições sociais	4.898	5.991	6.734	7.248	7.783
IPTU	17.443	19.696	21.528	24.301	28.171
ISS	32.753	38.472	44.287	48.136	53.241
ITBI	5.840	7.281	8.288	9.781	10.390
IRRF	5.608	6.829	8.245	9.430	10.968
Taxas	4.350	4.856	5.385	5.975	5.688
Contribuição de melhoria	165	194	203	166	250
Cont. Previdenciárias	5.141	5.835	6.496	7.807	8.487
Outras contribuições sociais	946	1.245	1.407	789	747
Contribuições econômicas	3.113	3.372	3.444	4.118	5.489
GF	849.385	997.785	1.049.144	1.163.110	1.219.502
GE	338.271	375.575	417.399	466.092	501.118
GM	75.358	87.781	99.282	110.503	123.431
CTB	1.263.015	1.461.141	1.565.826	1.739.705	1.844.052
PIB	3.886.835	4.374.765	4.713.096	5.157.569	5.521.256
CTB % PIB	32,49%	33,40%	33,22%	33,73%	33,40%

Anexo II – Siglas

- CNM** – Confederação Nacional de Municípios
- CTBB** – Carga Tributária Bruta Brasileira
- STN** – Secretária do Tesouro Nacional
- Finbra** – Finanças do Brasil
- RREO** – Relatório Resumido de Execução Orçamentária
- IPEA** – Instituto de Planejamento e Economia Aplicada
- FPM** – Fundo de Participação dos Municípios
- IPCA** – Índice de preços do Consumidor Amplo
- IPI** – Imposto Sobre Produtos Industrializados
- II** – Imposto de Importação
- IE** – Imposto de Exportação
- IOF** – Imposto de Operações Financeiras
- Cofins** – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- Cide** – Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
- CS** – Outras – Contribuições Econômicas – Outras
- CE** – Outras – Contribuições Sociais – Outras
- DPVAT** – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
- Salário-Educação** – Salário Educação
- Demais Folha** – Demais Folha
- Sistema S** – Sistema S
- Taxas – Polícia** – Taxas – Polícia
- Taxas – Serviços** – Taxas – Serviços
- IRPF** – Imposto de Renda de Pessoa Física
- IRPJ** – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
- IRRF** – Imposto de Renda Retido na Fonte
- ITR** – Imposto Territorial Rural

Dívida Ativa – Dívida Ativa

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

PIS/Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

CS – RGPS – Contribuições Sociais – RGPS

CS – RPPS – Contribuições Sociais – RPPS

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCD – Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos

Outros impostos e taxas sobre a produção – Outros impostos e taxas sobre a produção

Cont. Previdenciárias – Cont. Previdenciárias

Outras contribuições sociais – Outras contribuições sociais

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

Taxas – Taxas

Contribuição de melhoria – Contribuição de melhoria

Cont. Previdenciárias – Cont. Previdenciárias

Outras contribuições sociais – Outras contribuições sociais

Contribuições econômicas – Contribuições econômicas