

ARRECAÇÃO FISCAL NO BRASIL 2005 A 2011

Análise da evolução dos tributos e sua
relação com os modernos e eficientes
mecanismos de arrecadação do Estado

Maria Cristina Sanches Amorim
Renaldo Antônio Gonsalves
Eduardo Bueno da Fonseca Perillo



SINDUSFARMA

SINDICATO DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS
FARMACÊUTICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

ARRECAÇÃO FISCAL NO BRASIL 2005 A 2011

**Análise da evolução dos tributos e sua
relação com os modernos e eficientes
mecanismos de arrecadação do Estado**

ARRECADÇÃO FISCAL NO BRASIL **2005 A 2011**

**Análise da evolução dos tributos e sua
relação com os modernos e eficientes
mecanismos de arrecadação do Estado**

Maria Cristina Sanches Amorim
Renaldo Antônio Gonsalves
Eduardo Bueno da Fonseca Perillo

São Paulo, outubro de 2012


SINDUSFARMA
SINDICATO DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS
FARMACÊUTICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO



SINDUSFARMA

SINDICATO DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS
FARMACÊUTICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Fundado em 1933, o Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo é a maior e uma das mais antigas entidades representativas do setor no país. Congrega empresas nacionais e internacionais fabricantes de todo tipo de medicamento (de referência, genéricos, genéricos de marca etc.)

Por meio de um amplo programa educacional e dos estudos e séries de manuais técnicos que edita, o Sindusfarma concretiza seu compromisso com a qualificação dos profissionais do setor farmacêutico e com a difusão de conhecimentos científicos, tecnológicos, econômicos e sociais relacionados à produção e ao acesso aos medicamentos, tendo em vista a promoção da saúde no Brasil.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS
FARMACÊUTICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Rua Alvorada, 1.280 – Vila Olímpia
São Paulo SP CEP 04550-004
Tel. (11) 3897-9779 – Fax (11) 3845-0742
E-mail: comunicacao@sindusfarma.org.br
Site: www.sindusfarma.org.br

SUPERVISÃO: Luiz Antonio Diório

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Dan Gedankien

DESIGN GRÁFICO: Ricardo Assis, Negrito Produção Editorial

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Amorim, Maria Cristina Sanches

Arrecadação fiscal no Brasil 2005 a 2011 / Maria Cristina Sanches Amorim, Renaldo Antônio Gonsalves, Eduardo Bueno da Fonseca Perillo. -- São Paulo : SINDUSFARMA, 2012.

ISBN: 978-85-60162-29-1

1. Impostos – Brasil 2. Medicamentos -Tributação – Brasil 3. Reforma tributária 4. Tributação 5. Tributos – Brasil I. Gonsalves, Renaldo Antônio. II. Perillo, Eduardo Bueno da Fonseca. III. Título.

12-01578

CDD-336.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Arrecadação fiscal no Brasil 2005/2010 : Carga tributária : Economia 336.2
2. Arrecadação fiscal no Brasil 2005/2010 : Tributos : Economia 336.2

Apresentação

O acesso aos medicamentos é um tema permanente na agenda de qualquer nação desenvolvida e comprometida com a promoção da saúde e do bem-estar de sua população.

O Brasil avançou nesta questão nas últimas décadas, mas o desafio é permanente num país de dimensões continentais, que vem introduzindo ano a ano milhões de pessoas aos modernos produtos e tecnologias.

O progresso social e econômico que o país ostenta tem permitido a parcelas cada vez maiores da população satisfazer suas demandas por bens e serviços essenciais, como os medicamentos. Mas os orçamentos públicos e privados são limitados.

É preciso um esforço contínuo para melhorar processos, racionalizar gastos, desburocratizar, eliminar focos de des-

perdício e ineficiência. Sempre no sentido de liberar recursos para que a sociedade – razão de ser e beneficiária das ações do Estado – veja suas necessidades básicas atendidas e viva melhor.

Foi com este escopo que o Sindusfarma encomendou o presente estudo a uma gabaritada equipe de acadêmicos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

A análise faz um balanço detalhado da arrecadação, apontando aspectos positivos e negativos e indicando caminhos para avanços na área fiscal.

Independentemente das conclusões, acreditamos que esse exaustivo trabalho enriquece o debate sobre as práticas e o papel da máquina pública, em prol do aprimoramento das instituições e do amadurecimento da sociedade brasileira.

OMILTON VISCONDE JUNIOR

Presidente do Sindusfarma

Prefácio

Durante anos, o argumento das autoridades nos três níveis de governo era de que a alíquota tributária era maior porque a sonegação era muito grande. Isto tinha algum fundamento no passado.

Hoje, com a adoção dos novos mecanismos de arrecadação e controle, como a Nota Fiscal Eletrônica e a Substituição Tributária, a máquina arrecadatória tornou-se mais eficiente e a receita cresceu.

Eis, portanto, o momento adequado de rediscutir a destinação/repartição da riqueza nacional em prol do bem-estar da sociedade.

O Poder Público poderia retribuir a elevação do valor recolhido com impostos com melhores serviços ou a redução da carga tributária. Seria uma medida redistributiva importante.

Hoje, muitos pagam e pagam muito. E, no caso específico dos medicamentos, todos pagam muito.

Produto básico para o cidadão e estratégico para a saúde coletiva, o medicamento está submetido a uma taxaçoão escorchantes, das mais altas do país e do mundo: 33,9% do preço final.

A tributação sobre os medicamentos de uso humano é três vezes maior do que a dos medicamentos de uso animal. Sim, é correto o objetivo de cobrar menos impostos das atividades ligadas à produção de alimentos, mas é preciso haver equidade.

Por exemplo, ao consumir um medicamento para tratar de sua saúde, o agricultor deveria pagar imposto igual ao do animal que cria ou do alimento que cultiva.

Embora concorde com a tese de que bens essenciais à vida não devem ser taxados, a indústria farmacêutica tem defendido uma solução intermediária, na forma de uma readequação tributária que leve em conta o novo patamar de arrecadação do Estado.

Não se trata de pleitear um benefício em causa própria. Há uma cristalina lógica econômica na redução dos impostos para produtos de saúde. Os recursos liberados permitiriam à população se cuidar melhor e prevenir doenças, com redução direta de gastos com tratamentos, internações, invalidez, absenteísmo etc.

Ou seja, além de contribuir para a qualidade de vida, a ampliação do acesso aos medicamentos, decorrente da redução da carga tributária, economiza recursos do Poder Público e da sociedade.

Se o Estado brasileiro está arrecadando mais por causa do aumento da base de contribuintes e do sucesso no combate à informalidade – como o trabalho coordenado

pela professora Maria Cristina Amorim expõe com clareza e fartura de dados -, nada mais justo do ponto de vista social, e desejável do ponto de vista econômico, que reduza a alíquota, ou até elimine, alguns impostos.

NELSON AUGUSTO MUSSOLINI

Vice-presidente executivo do Sindusfarma

Índice

- 15 Introdução
- 19 O modelo de financiamento do Estado brasileiro
- 25 Evolução dos tributos – 2005-2011
- 31 Os dados para análise: tributos, inflação e PIB
- 63 As propostas de Reforma Tributária
- 65 Considerações finais
- 69 Referências bibliográficas
- 71 Sobre os autores

1 Introdução

Para nosso estudo, os pontos mais significativos do sistema brasileiro de tributos (impostos, taxas e contribuições) são: (1) a elevada capacidade de arrecadação (2) o quanto é regressivo, e por isso mesmo, injusto e distorcido; e (3) o destino prioritário da arrecadação, o pagamento da dívida pública. Um sistema tributário é regressivo quando tributa mais pesadamente os contribuintes de menor renda, comparativamente aos de maior. O uso dos tributos para pagamento da dívida pública corresponde a um tipo de esterilização de recursos econômicos, por isso depaupera o brasileiro, em detrimento de seu bem-estar e da formação do mercado interno.

O Estado ampliou suas competências para recolher tributos, e parte substancial das receitas não é convertida em benefícios à população, mas orientada para remunerar os

credores da dívida pública. Como chegamos a essa situação? Quais as conseqüências, a médio e longo prazo, da transferência de parcelas crescentes da renda dos cidadãos para o Estado, e que não são convertidas, na mesma proporção, em benefícios ao cidadão? A centralização do recolhimento de tributos promovida pela União após a Constituição de 1988 e as medidas para controle da inflação iniciadas em 1993/94 (Plano Real) respondem à primeira pergunta. A teoria econômica procura avaliar as conseqüências do nosso modelo tributário, como veremos ao longo do texto.

A estrutura fiscal nacional apresenta graves distorções: tributos regressivos e cumulativos (ou, “em cascata”), diferenças de alíquotas estaduais e municipais e os efeitos negativos dos tributos sobre trabalho, investimento e exportação. Como reação à crise econômica de 2008, o governo aumentou gastos e promoveu incentivos fiscais pontuais (como à indústria automobilística), construindo um contexto perigoso: aumento dos gastos públicos enquanto os juros continuavam elevados.

Como reação ao agravamento da crise internacional em 2011/12, as medidas para reativar a economia voltaram à cena. O Banco Central instaurou o movimento de redução gradativa da taxa SELIC, a diminuição de tributos incidentes sobre a folha de pagamentos dos setores menos competitivos às importações (20% de desconto sobre a folha de pagamento, em troca de alíquota sobre o faturamento que varia de 1 a 2%) e mais uma vez, como em 2008, redução do IPI para vários setores econômicos.

Quanto à redução do imposto sobre folha, trata-se de um prêmio para os setores de menor produtividade, incentivo à garantia dos empregos no setor, mas a pesada carga tributária continua sobre os ombros do cidadão comum.

Quanto ao juro, o piso anunciado para a SELIC (2012) em torno de 7,5% ao ano ainda mantém a taxa brasileira entre as maiores do mundo.

No Estado de São Paulo, o ICMS foi reduzido de 18% para 12% em 2011 apenas para os setores de baixa competitividade (naval, aeronáutico, calçadista, couro e álcool). No setor têxtil a redução foi para 7% e o governo estuda a redução para os setores de papel e celulose. Assim como o governo federal, o estadual também negocia os tributos com os setores, agrava a complexidade da malha de arrecadação e seus custos, mas não desonera o contribuinte de sua carga fiscal.

Desde o início de 2012, os governadores e prefeitos pressionam o Executivo para alterar o indexador das dívidas junto à União, na expectativa de reduzi-las. A União, por sua vez, procura usar a situação para impor a unificação do ICMS. Ora, a tentativa de barganha mostra a dificuldade da instância federal em resolver o problema da “guerra fiscal”. O histórico das tentativas de reformas fiscais não é animador. Desde a promulgação da Constituição, em 1988, mais de uma dezena de propostas de emendas constitucionais (PEC) foram apresentadas, algumas aprovadas e transformadas em emendas constitucionais (EC), sem resolver os problemas apontados.

Em 2010, cada cidadão brasileiro recolheu 56% a mais de tributos (contribuições, impostos e taxas) do que o observado no ano de 2000, já descontada a inflação do período. O recolhimento no período 2005/2012, por sua vez, está acima da taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto, o PIB, também já descontada a inflação. É hora de mudar essa situação.

A redução da taxa SELIC reduz o custo da dívida pública e a necessidade de arrecadação. A expectativa de baixo

crescimento econômico em 2012 (o governo federal continua apostando em 4%, mas os indicadores de atividade econômica propõem 2,5%) cria condições favoráveis para medidas de incentivos à produção, entre essas, a redução de tributos. A situação, em maio de 2012, é muito favorável para a redução de tributos.

Infelizmente, a reforma fiscal geral é um evento de baixa probabilidade. A devolução dos tributos precisa ocorrer por meio da redução dos mesmos, particularmente do ICMS, cujo recolhimento vem sendo beneficiado pelo regime fiscal de substituição tributária, pela introdução da nota fiscal eletrônica (2008), pela junção da Secretaria da Receita com a da Previdência (2007), como se verá a seguir.

2 O modelo de financiamento do Estado brasileiro

Por que o sistema tributário brasileiro é injusto e tem tantas distorções? Para melhor organizar a resposta, convém separar três tipos de causas: históricas, políticas e econômicas.

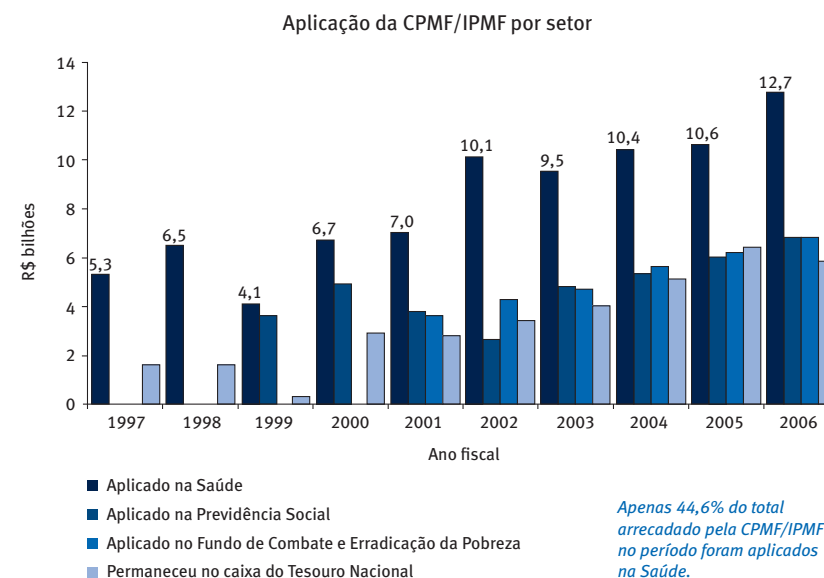
As causas históricas

No rol das causas históricas, os interesses do governo e dos vários grupos sociais foram estabelecendo, em diferentes circunstâncias, o desenho do sistema tributário, base para o financiamento do Estado. O sistema tributário deveria acompanhar as mudanças na economia e na sociedade, porém, alterações fiscais são trabalhosas e lentas, levando aos remendos de alterações pontuais. A história da CPMF ilustra a situação: o grupo social beneficiado tende a lutar

pela sua manutenção, independentemente dos efeitos negativos para a sociedade. Essa contribuição, destinada ao setor da saúde, criada em 1994 (como IPMF) e extinta em 2007, ameaçou voltar em 2011. Alguns segmentos do setor ainda a solicitam como alternativa para a redução de tributos incidentes sobre o consumo e a produção, e para ampliar a fiscalização das atividades econômicas, reduzindo a sonegação.

A CPMF é um tipo de bactéria oportunista, com permissão para o uso da metáfora: sempre próxima dos contribuintes, à espreita de oportunidade para se desenvolver. Por isso, vale esclarecer o tema. Os argumentos pró-retorno da contribuição são frágeis, por três motivos: (1) a carga tributária para o contribuinte já é elevadíssima, quaisquer reduções não devem ser compensadas por aumentos; (2) a introdução da nota fiscal eletrônica, em 2008, já produziu fortes impactos positivos na fiscalização e (3) no histórico da contribuição sobre movimentação financeira, apenas 44,6% dos recursos arrecadados foram utilizados para custear os gastos com saúde, sendo o restante distribuído entre Previdência Social, combate à pobreza e caixa do Tesouro Nacional, como se vê na figura 1 a seguir.

FIGURA 1
Destino da CPMF – 1997-2006.



Fonte: Ministério da Fazenda, Receita Federal e Datasus.

Na história do Brasil, o período entre a constituição da República (1889) e República Velha (1930), caracteriza-se pela pequena intervenção do Estado na atividade econômica e baixa carga tributária, cuja base era constituída principalmente por impostos sobre o comércio exterior. O Estado desenvolvimentista estruturado a partir de 1930 é fortemente intervencionista na economia, mas reformas fiscais compatíveis só foram criadas na década de 60. A reorganização da produção mundial e, no Brasil, o controle da inflação promovido pelo Plano Real na década de 90, orientaram as reformas fiscais para a produção de superávits nas

contas do governo federal (OLIVEIRA, 2010). O compromisso com o superávit e com o pagamento da dívida interna, e não os princípios tributários constitucionais, norteia até hoje, 2012, os tributos brasileiros.

As causas políticas

Quanto às causas políticas, a correlação de forças entre os grupos sociais e a organização da federação é o elemento para a compreensão do sistema tributário brasileiro. Esses grupos, naturalmente, vêm se alterando ao longo da nossa história. O debate sobre políticas fiscais de fato, discute a partilha dos recursos gerados no País e os instrumentos de desenvolvimento ao alcance dos governadores dos Estados. A racionalidade econômica e o bem-estar do cidadão pouco contam nas disputas.

A federação é a forma de organização política dos Estados caracterizada pela distribuição hierárquica do poder, com divisão de direitos e obrigações entre os diferentes níveis (no Brasil, são três: União, Estados e municípios). Teoricamente, o Brasil é uma federação mista, o governo central tem forte capacidade de alocação de recursos e os municípios, no entanto, têm relativa autonomia (DUARTE, 2009). A Constituição de 1988 propôs maior descentralização quanto ao poder de alocar recursos econômicos, mas as intervenções infraconstitucionais da década de 90 agiram no sentido oposto, reconcentrando o poder na União.

As causas econômicas

Durante a década de 90, a União criou as contribuições sociais (CPMF, CSLL, COFINS), que ao contrário dos impostos, não são partilhadas com os Estados e municípios. Além disso, estabeleceu o Fundo Social de Emergência, rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal, hoje nomeado como Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU é o instrumento pelo qual a União retira recursos dos programas sociais em até 20% (aos quais estão constitucionalmente vinculados).

O controle das contribuições e a DRU têm propiciado à União orientar parcelas crescentes dos recursos dos contribuintes para pagamento dos juros da dívida pública, por sua vez ampliada pelos aumentos sucessivos dos juros (taxa SELIC), interrompidos apenas por breves períodos. A partir de setembro de 2008, o governo concedeu benefícios fiscais pontuais como medidas para suavizar, no Brasil, a crise econômica mundial, sem resolver o grande emaranhado do sistema tributário brasileiro.

3 Evolução dos tributos – 2005-2011

No período 2005/2011, os tributos aumentaram proporcionalmente acima dos serviços e produtos medidos pelo PIB e da inflação. Parte dos dados analisados neste estudo ainda não está disponível para 2011 e 2012, o que nos levou a recorrer a projeções.

A Constituição de 1988 estabelece os princípios tributários, base para a edificação do sistema de arrecadação. Quanto à incidência, os tributos devem ser preferencialmente diretos e progressivos – os diretos incidem sobre renda e patrimônio, os indiretos, sobre bens e serviços. As modificações a partir de 1995, no entanto, ampliaram os tributos indiretos e não respeitaram a progressividade. O aumento da eficiência arrecadatória, por sua vez, também ampliou o recolhimento dos tributos indiretos.

A capacidade contributiva é o requisito básico para a justiça fiscal e determina a tributação progressivamente maior para os rendimentos mais elevados, para quem detém mais patrimônio e consome produtos menos essenciais. Os tributos diretos atendem melhor ao princípio da capacidade contributiva, enquanto os indiretos incidem independentemente da capacidade econômica dos consumidores, ou seja, aumentam os preços dos produtos consumidos, pesando muito mais na renda de pessoas que destinam maior parcela de ganhos para o consumo (SINDIFISCO, 2010).

Desde a década de 90, as medidas fiscais aumentaram a arrecadação relativamente à despesa para produzir superávit primário nas contas do governo. O aumento foi obtido com tributos cumulativos sobre o consumo, aumento do imposto de renda de pessoas físicas (“congelamento” da tabela de correção e deduções) e maior capacidade de arrecadação. A situação descrita penaliza a sociedade que deveria beneficiar, pois o acréscimo vem destinando-se, substancialmente, para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, e não para o bem-estar do cidadão.

Os tributos, quando analisados relativamente à incidência e à renda dos contribuintes, podem ser regressivos ou progressivos. São regressivos quando apresentam relação inversa com o nível de renda do contribuinte, isto é, quando menor a renda, maior o imposto. São progressivos quando os tributos aumentam a participação do contribuinte na medida em que sua renda cresce. A maior progressividade amplia a justiça fiscal e, para entender a regressividade e progressividade, avaliamos as bases de incidência: renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços.

Os tributos diretos, ao incidirem sobre renda e patrimônio, não são transferíveis para terceiros. São os impostos mais adequados para aumentar a progressividade. Os indiretos, ao incidirem sobre a produção, consumo e circulação de bens e serviços, são transferíveis para terceiros ou para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores, os quais, de fato, pagam o tributo, mediado pelo contribuinte legal: o produtor ou vendedor.

Grande parte dos tributos indiretos no Brasil tem incidência em “cascata”, o que prejudica a produção e a geração de empregos. A cumulatividade, além de impedir a desoneração das exportações e dos investimentos produtivos, distorce preços relativos (SINDIFISCO, 2010).

3.1 A distribuição dos tributos entre União, Estados e municípios.

O modelo federativo resulta na arrecadação centralizada de parte dos impostos (pela União) e transferências dos mesmos às unidades subnacionais (Estados e municípios).

As justificativas para a arrecadação centralizada na União e, portanto, as transferências para as unidades subnacionais são: (1) os ganhos de eficiência na arrecadação quando obtida pelo governo central, com maior capacidade arrecadatória e da maior capacidade dos governos locais em prover serviços aos cidadãos; (2) a arrecadação e repasses da União podem, em tese, garantir um padrão mínimo de qualidade dos serviços aos cidadãos, reduzindo as diferenças regionais das unidades subnacionais (DUARTE, 2009).

A forma como os tributos são distribuídos é pré-condição para o aumento do bem-estar do cidadão. No Brasil, as transferências não estão necessariamente vinculadas à

prestação de contas dos governantes, além de não garantirem eficiência e equidade no acesso aos serviços públicos. A organização federativa deve ter critérios de distribuição de competências tributárias entre os vários níveis de governo. De acordo com a teoria econômica, a distribuição deve produzir o máximo de bem-estar para a sociedade. Em uma situação ótima, as competências tributárias deveriam ser conforme listados a seguir.

- Impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade são apropriados para o governo central, os impostos sobre fatores sem mobilidade são para os governos locais.
- Impostos cobrados com base na residência ou no destino (como os de venda a varejo e de valor adicionado do tipo consumo) são mais adequados para níveis subnacionais de governo, os impostos cobrados com base na origem, tais como imposto de renda e valor adicionado do tipo renda são apropriados para o governo central.
- Impostos sobre recursos naturais, mesmo que cobrados na origem, devem ser de competência federal.
- A capacidade fiscal pode ter uma distribuição desigual entre os governos subnacionais, havendo necessidade de mecanismos de equalização horizontal, implementados pelo governo central.
- A receita tributária de vários governos subnacionais pode ser insuficiente para cobrir seus gastos, enquanto o governo central pode arrecadar mais do que precisa, daí a necessidade de transferências.

Enquanto a maior parte das receitas deve ser de responsabilidade do governo central, as despesas devem ser descentralizadas para atender melhor às necessidades do cidadão, reduzir custos e dar a esses últimos maior poder de acompanhamento e pressão sobre os governantes. Do ponto de vista econômico, as transferências de recursos entre níveis de governo são essenciais para o atendimento das demandas sociais. A mais importante discussão sobre o tema está no mecanismo mais apropriado para se efetuar essas transferências, bem como o cálculo da magnitude dos recursos transferíveis (DUARTE, 2009).

A Constituição de 1988 objetivou promover a descentralização da arrecadação fiscal. Porém, no mesmo ano da promulgação da Carta, foi criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e, a partir de 1989, os planos de controle da inflação e a necessidade de financiar as políticas sociais estabelecidas pela Constituição de 1988, promoveram, na prática, a centralização fiscal. A prioridade conferida à cobrança de contribuições sociais – não compartilhada com Estados e municípios – garantiu aumento de arrecadação, mas provocou – e provoca – danos para competitividade da economia e para a equidade (mais ônus para as camadas mais pobres da população), dada a incidência cumulativa. É desse emaranhado de tributos infraconstitucionais que nasce a discussão sobre a reforma tributária (OLIVEIRA, 2010).

A figura a seguir sintetiza as alterações na estrutura tributária brasileira no período 2007-2010.

FIGURA 2

Evolução dos tributos e medidas fiscais no Brasil
2007-2010

| | |
|---|------|
| <p>Secretaria da Receita Federal do Brasil – a Super-Receita</p> <p>A Lei nº 11.457, de 13/12/2007, criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil, extinguindo a Secretaria Previdenciária. A também denominada Super-Receita arrecada as contribuições previdenciárias, cobrando 3,5% do total da Previdência. Entre outras conseqüências, apontamos a redução de quatro para três anos no prazo de cobranças e no cruzamento de informações.</p> | 2007 |
| <p>SPED – Sistema Público de Escrituração Digital</p> <ul style="list-style-type: none"> • escrituração contábil digital • escrituração fiscal digital <p>Nota Fiscal Eletrônica</p> <p>A emissão e controle (pela Fazenda) da nota fiscal são simultâneos.</p> | 2008 |
| <p>Fiscalização de estoques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Novo critério para fiscalizar estabelecimentos com receita bruta anual a partir de R\$ 80 milhões. • Novas normas do SPED Contábil obrigam os contribuintes a informar os estoques, facilitando o cruzamento de informações e melhorando a arrecadação. <p>Os estoques também deverão ser informados à Receita Federal.</p> | 2010 |

4 Os dados para análise: tributos, inflação e PIB

No período 2005 a 2010 os tributos cresceram sempre acima da inflação, medida pelo IPCA, à exceção do ano de 2009, quando o IPCA aumentou 4,31% e os tributos, 2,83%, fato provavelmente causado pela crise econômica iniciada em setembro de 2008 e que levou à variação do PIB em 2009 de apenas 0,33%. A combinação de inflação elevada e aumento real de tributos significou uma brutal transferência de recursos da sociedade para o governo, dupla punição ao cidadão, visto que parte da inflação brasileira pode ser explicada pela existência de déficit público. Os dados relativos à inflação e tributos estão na figura 3.

Em 2011, o IBGE alterou a ponderação dos preços dos bens no cálculo do IPCA e, de acordo com a nova metodologia, o IPCA atingiu 6,5% em 2011 (exatamente o teto da meta

de inflação para o ano) o que permite projetar a inflação de 2012 para 6% ao ano. Os tributos, por sua vez, aumentaram 16,27% em 2010, o que permite projetar seu crescimento para 2011 e 2012 para 10,23% e 8,65%, respectivamente;

FIGURA 3

Variação do IPCA e dos tributos – 2005-2012

| Ano | IPCA (% a.a.) | Total de impostos, taxas e contribuições (% a.a.) |
|------|---------------|---|
| 2005 | 5,69% | 13,62% |
| 2006 | 3,14% | 7,25% |
| 2007 | 4,46% | 13,37% |
| 2008 | 5,90% | 14,79% |
| 2009 | 4,31% | 2,83% |
| 2010 | 5,91% | 16,27% |
| 2011 | 6,50% | 10,23%* |
| 2012 | 6,00%* | 8,65%* |

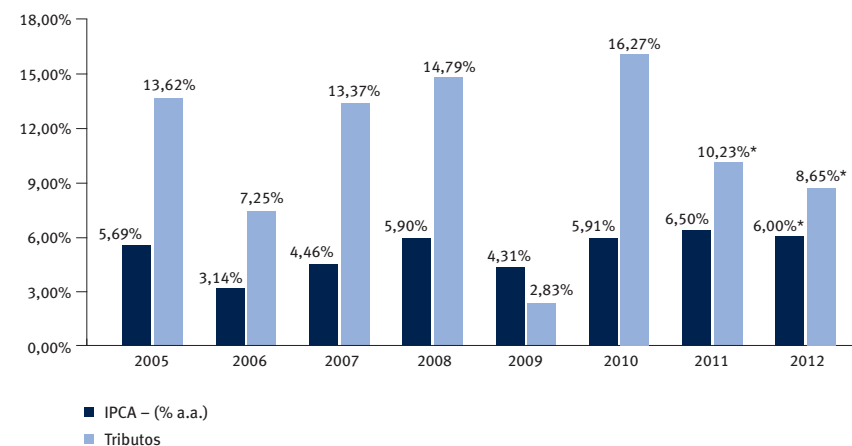
(*) Estimativa

Fontes: IPEA; SIAFI – STN/CCONF/NUCOP; e STN/COREM/GEREM, 2011. Elaboração dos autores. Variações nominais. Os dados referem-se às arrecadações nos três níveis de governo.

A variação do IPCA e dos tributos no período 2005-2012 pode ser melhor visualizada, de forma gráfica, na figura 3a a seguir:

FIGURA 3a (FORMA GRÁFICA)

Variação do IPCA e dos tributos – 2005 a 2012



(*) Estimativas

Fontes: IPEA; SIAFI – STN/CCONF/NUCOP; e STN/COREM/GEREM, 2011.

Elaboração dos autores.

Quando analisamos o orçamento consolidado dos três níveis de governo (União, Estados e municípios) e o direcionamento dos gastos para a dívida pública, o problema do financiamento do déficit público se revela claramente, como pode ser observado na figura 4 a seguir. Enquanto, por exemplo, o item saúde variou 12,35%, o serviço da dívida teve variação de 16,57% para o período 2005-2010.

Desde o Plano Real, obter superávit primário é medida fundamental para manter a inflação de acordo com a meta estabelecida pelo Banco Central. A partir de 2012, com o agravamento da “segunda fase” da crise econômica mundial, o regime de metas de inflação foi amenizado, a determinação da taxa SELIC é contemporizada não apenas pela

inflação prevista, mas também pelo nível de atividade econômica. A queda observada nas receitas reais dos governos em 2009 refere-se ao estímulo fiscal dado à economia pela política econômica anticíclica, expressa a redução da carga tributária e do nível de atividade econômica (queda do PIB). Excetuando-se 2007, a série mostra que o serviço da dívida sempre custou mais do que os de saúde.

FIGURA 4

Evolução dos gastos com saúde e serviço da dívida – valores nominais (em milhão R\$)

| Ano | Saúde | Var. % | Serviço da Dívida Interna | Var. % |
|-------|-------------------------------|--------|---------------------------|---------|
| 2005 | 92.755 | | 136.370 | |
| 2006 | 106.688 | 15,02% | 253.216 | 85,68% |
| 2007 | 124.523 | 16,72% | 195.633 | -22,74% |
| 2008 | 142.782 | 14,66% | 228.769 | 16,94% |
| 2009 | 166.012 | 16,27% | 293.561 | 28,32% |
| 2010* | 186.509 | 12,35% | 342.212 | 16,57% |
| | Crescimento médio (2005/2010) | 12,35% | Cresc. Médio | 16,57% |

(*) Estimativa

Fontes: SIAFI – STN/CCONF/NUCOP e STN/COREM/GEREM, 2011. Elaboração dos autores.

NOTA TÉCNICA

» As taxas geométricas deste estudo foram feitas pelas pontas das séries históricas, sendo representado pela fórmula abaixo:

$$\sqrt[n]{\frac{V_f}{V_i}} - 1 \times 100 = \text{Taxa geométrica}$$

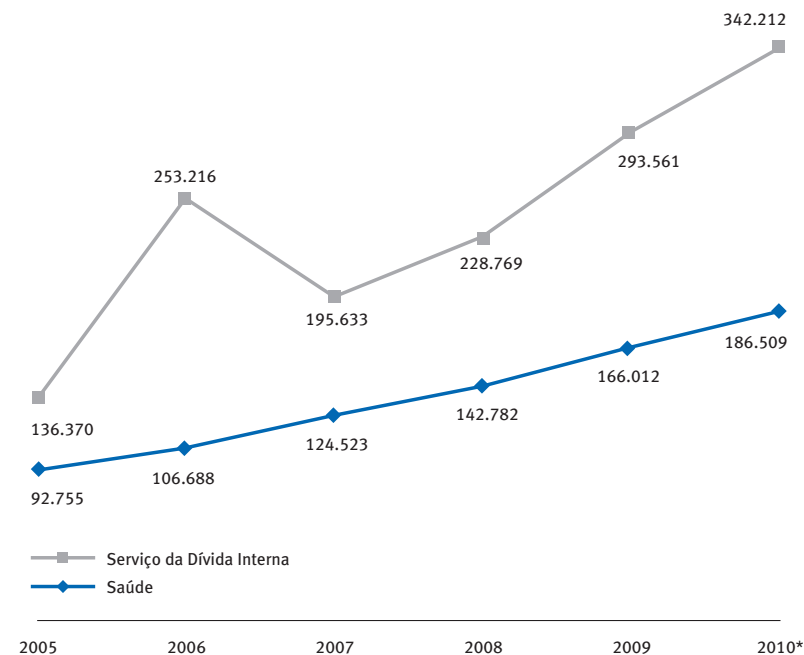
Onde:

Vf = valor final da série Vi = valor inicial da série n = número de períodos

Os dados da figura 4, expressos em forma gráfica, estão na figura 4a a seguir:

FIGURA 4a (FORMA GRÁFICA)

Evolução dos gastos com Saúde e a gestão da Dívida Externa



(*) Estimativa

Fontes: SIAFI – STN/CCONF/NUCOP e STN/COREM/GEREM, 2011. Elaboração dos autores.

Os dados da figura 4 não estão deflacionados; caso usássemos valores constantes as taxas seriam de 8,09% para saúde e 12,16% para dívida pública, conforme figura 4b

FIGURA 4b

Evolução dos gastos por funções escolhidas – valores reais deflacionados pelo IPCA 2011 (em milhão R\$)

| Ano | Funções escolhidas | | | |
|------|-------------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| | Saúde | Variação (%) | Serviço da dívida interna | Variação (%) |
| 2005 | 124.522 | | 183.074 | |
| 2006 | 138.864 | 11,52 | 329.584 | 80,03% |
| 2007 | 155.162 | 11,74 | 243.768 | -26,04% |
| 2008 | 167.997 | 8,27 | 269.169 | 10,42% |
| 2009 | 187.256 | 11,46 | 331.126 | 23,02% |
| 2010 | 198.638 | 6,08 | 364.467 | 10,07% |
| | Crescimento médio (2005/2010) | 8,09% | Crescimento médio | 12,16% |

Fontes: SIAFI – STN/CCONF/NUCOP e STN/COREM/GEREM, 2011. Elaboração dos autores.

A variação de 2007 está associada às renegociações de dívida entre Estados e União, aumento das receitas governamentais em 2006 e variação da taxa de juros.

NOTA METODOLÓGICA

» Quando os dados estão em valores constantes, foram deflacionados pelo IPCA, índice oficial da inflação no Brasil, utilizado para corrigir as contas nacionais e estabelecer a meta anual de inflação.

» O Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, é calculado pelo IBGE. Considera a variação média dos preços dos bens e serviços consumidos pelas famílias com renda entre 1 e 40 salários mínimos.

O crescimento dos tributos no período 2005/2010 pode ser acompanhado na figura 5. Impostos, contribuições e taxas aumentaram 4,78% em média, valores reais. As reduções dessas taxas em 2006 e 2009 foram provocadas por reduções do PIB.

FIGURA 5

Impostos, contribuições e taxas dos três níveis de governo – valores reais, deflacionados pelo IPCA 2011 (em mil R\$)

| Ano | Total Brasil: impostos + taxas + contribuições (em mil R\$ de 2011) | Variação (%) |
|-------|---|--------------|
| 2005 | 967.696.637 | 13,62% |
| 2006 | 1.006.238.015 | 3,98% |
| 2007 | 1.092.112.732 | 8,53% |
| 2008 | 1.183.737.927 | 8,39% |
| 2009 | 1.166.923.490 | -1,42% |
| 2010 | 1.281.051.742 | 9,78% |
| 2011* | 1.325.849.848 | 3,50% |
| 2012* | 1.358.996.094 | 2,50% |
| | Crescimento Médio (2005/2010) | 4,78% |

(*) Estimativa

Fonte: SIAFI – resultado nominal do governo geral, 2012. Elaboração dos autores.

Vale observar também a evolução nominal dos tributos, conforme figura 6. O crescimento médio do período 2005-2010 foi de 8,90%, e mesmo durante 2009, ano de redução do PIB os tributos cresceram em valores reais: 2,83%, lembrando que nesse ano, a variação do PIB foi próxima a zero.

FIGURA 6

Todos os Impostos, contribuições e taxas dos três níveis de Poder – valores nominais em mil R\$

| Ano | Total Brasil: impostos + taxas + contribuições | Varição (%) |
|-------------------------------|--|-------------|
| 2005 | 720.825.990 | 13,62% |
| 2006 | 773.083.718 | 7,25% |
| 2007 | 876.460.199 | 13,37% |
| 2008 | 1.006.064.301 | 14,79% |
| 2009 | 1.034.539.194 | 2,83% |
| 2010 | 1.202.830.371 | 16,27% |
| 2011* | 1.325.849.848 | 10,23% |
| 2012* | 1.440.535.859 | 8,65% |
| Crescimento Médio (2005/2010) | | 8,90% |

(*) Estimativa

Fonte: SIAFI – resultado nominal do governo geral, 2012. Elaboração dos autores.

NOTA EXPLICATIVA

Vários dos dados a seguir serão apresentados também em valores nominais, isto é, sem descontar a inflação. Os dados nominais mostram dois aspectos dignos de nota: 1) a experiência do contribuinte é formada pelo aumento nominal dos tributos, pois não necessariamente, tem o poder de aumentar seus “preços” na mesma medida da inflação; 2) durante o período analisado, o Estado brasileiro, nos três níveis de governo, mostra o poder de reajustar seus “preços”, qualquer que seja a inflação. Em síntese, o cidadão perde renda real para a inflação, mas o Estado não.

Na figura 7 apresentamos as taxas de crescimento do PIB comparativamente ao crescimento da tributação. Enquanto o PIB cresceu à taxa média anual de 3,56% no período 2005-2011, abaixo do necessário para a absorção do fluxo de mão-de-obra, os tributos cresceram 4,79%. Apenas o imposto de renda cresceu 5,78% e o ICMS, necessariamente “colado” às variações do PIB, cresceu 6,40% (lembrando que há grandes variações de alíquotas nos Estados, portanto, a taxa média deve ser vista com cuidado). As contribuições, tributos infraconstitucionais e instrumentos privilegiados de arrecadação arbitrária, cresceram 6,28%.

FIGURA 7

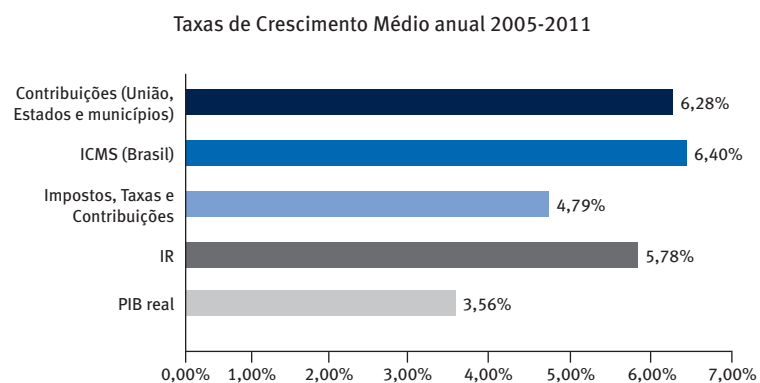
Taxa de crescimento médio anual dos tributos
– valores reais deflacionados pelo IPCA 2011

| Taxas de Crescimento Médio anual 2005-2011 | |
|--|-------|
| PIB Real | 3,56% |
| IR | 5,78% |
| Impostos, Taxas e Contribuições. | 4,79% |
| ICMS (todos os Estados) | 6,40% |
| Contribuições (União, Estados, e municípios) | 6,28% |

Taxa geométrica de crescimento
Fontes: IPEA. IBGE. SIAFI - STN/CCONF/NUCOP. STN/COREM/GEREM, 2011.
Elaboração dos autores.

Na figura 7a, os dados são apresentados na forma gráfica:

FIGURA 7a (FORMA GRÁFICA)



Fontes: Ipea. IBGE. SIAFI - STN/CCONF/NUCOP. STN/COREM/GEREM, 2011.
Elaboração dos autores.

Os dados mostram que o aumento de gastos da sociedade com as receitas dos três níveis de governos cresce acima da capacidade do País produzir riquezas. Mantida essa tendência, o mercado interno será crescentemente depauperado, perderá capacidade relativa de consumo frente ao setor público, o que, por sua vez, trará distorções sobre o investimento dos agentes privados. Assim, a condição básica para qualquer reforma tributária que vise resolver os problemas estruturais (tributos regressivos e cumulativos, diferenças de alíquotas estaduais e municipais, efeitos negativos dos tributos sobre trabalho, investimento e exportação), deve, primeiro, assegurar a redução dos gastos com o serviço da dívida, sem o que a redução dos custos do governo será inócua.

Para melhor compreensão da evolução da arrecadação tributária, apresentamos nas figuras a seguir, os dados sobre ICMS, imposto de renda (IR) e contribuições.

Nas figuras 8 e 9 é notável o salto da arrecadação no período 2007-2008, produzido pelas medidas já mencionadas: digitalização dos sistemas de controle e da nota fiscal e criação da Super-Receita. A queda da variação em 2009 é causada pela crise econômica mundial deflagrada no final de 2008.

FIGURA 8

Evolução da arrecadação do ICMS – valores nominais, em milhão R\$

| Ano | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços | Variação (%) |
|-------------------------------|--|--------------|
| 2005 | 155.164,35 | 12,24% |
| 2006 | 172.058,67 | 10,89% |
| 2007 | 187.645,27 | 9,06% |
| 2008 | 222.588,59 | 18,62% |
| 2009 | 229.381,15 | 3,05% |
| 2010 | 270.726,42 | 18,02% |
| 2011 | 321.675,73 | 18,82% |
| 2012* | 357.060,06 | 11,00% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 10,98% |

(*) Estimativa
Fonte: IPEA, 2012. Elaboração dos autores.

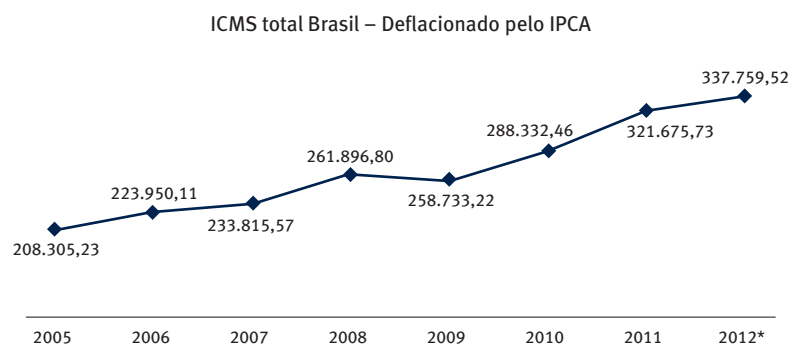
FIGURA 9

Evolução da arrecadação do ICMS – valores reais de 2011 deflacionados pelo IPCA em milhão R\$

| Ano | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – total Brasil | Variação % |
|-------------------------------|---|------------|
| 2005 | 208.305,23 | 6,19% |
| 2006 | 223.950,11 | 7,51% |
| 2007 | 233.815,57 | 4,41% |
| 2008 | 261.896,80 | 12,01% |
| 2009 | 258.733,22 | -1,21% |
| 2010 | 288.332,46 | 11,44% |
| 2011 | 321.675,73 | 11,56% |
| *2012 | 337.759,52 | 5,00% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 6,40% |

(*) Estimativa
Fonte: IPEA, 2012. Elaboração dos autores.

FIGURA 9a
ICMS Total Brasil



(*) Estimativa.
Fonte: IPEA, 2012. Elaboração dos autores.

Conforme já observado, a análise dos dados agregados no ICMS deve ser feita com cuidado, pois as alíquotas variam substancialmente nos Estados brasileiros.

Apesar da redução relativa da fatia dos Estados na partilha dos tributos, a trajetória da arrecadação nesses entes federados também foi positiva. As receitas de ICMS dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Paraná e Rio de Janeiro apresentaram crescimento nominal médio de 10,20% ao ano e 5,55% de crescimento real médio ao ano, durante o período 2005/2011.

Tal como observado na variação nacional (figuras 8 e 9), há nos Estados escolhidos um salto significativo na arrecadação do ICMS entre os anos de 2005-2012, seguido de queda em 2009 (associada à crise econômica mundial de-

flagrada no final de 2008) e recuperação expressiva, acima do crescimento do PIB, em 2010 e 2011.

FIGURA 10
Evolução da arrecadação do ICMS dos Estados de SP, MG, GO, PR e RJ (valores nominais, em milhão R\$)

| Ano | Total do ICMS – Estados selecionados | Variação (%) |
|-------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| 2005 | 93.019,03 | 10,74% |
| 2006 | 103.573,75 | 11,35% |
| 2007 | 113.513,35 | 9,60% |
| 2008 | 135.281,79 | 19,18% |
| 2009 | 139.073,95 | 2,80% |
| 2010 | 164.546,69 | 18,32% |
| 2011 | 182.349,58 | 10,82% |
| 2012* | 204.887,99 | 12,36% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 10,20% |

(*) Estimativa
Fonte: IPEA, 2012. Elaborado pelos autores.

FIGURA 11

Evolução do ICMS dos Estados de SP, MG, GO, PR e RJ – valores reais deflacionados pelo IPCA 2011 (em milhão R\$)

| Ano | Total do ICMS – Estados selecionados | Variação % |
|-------------------------------|--------------------------------------|------------|
| 2005 | 124.876,30 | 4,78% |
| 2006 | 134.810,72 | 7,96% |
| 2007 | 141.443,42 | 4,92% |
| 2008 | 159.171,99 | 12,53% |
| 2009 | 156.870,14 | -1,45% |
| 2010 | 175.247,59 | 11,72% |
| 2011 | 182.349,58 | 4,05% |
| 2012 * | 193.290,56 | 6,00% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 5,55% |

(*) Estimativa

Fonte: IPEA, 2012. Elaboração dos autores.

O Estado de São Paulo apresentou taxa média de crescimento de 5,88% ao ano entre 2005 e 2011; a inflexão observada em 2009 deve-se aos benefícios fiscais distribuídos pelo governo e à queda de atividade econômica provocada pela crise econômica do período. No entanto, como podemos observar na figura 12, as taxas são sempre robustas, crescendo acima do PIB brasileiro. O destaque, como já comentado em outras séries de dados, está na variação de 4,69% em 2007 para 14,04% em 2008 dadas a digitalização dos sistemas fiscais de controle – o SPED – (inclusive a nota fiscal eletrônica) e a Super-Receita.

FIGURA 12

Evolução do ICMS de SP – valores reais deflacionados pelo IPCA 2011 (em milhão R\$)

| Ano | ICMS – SP | Variação % |
|-------------------------------|------------|------------|
| 2005 | 68.468,23 | 5,08% |
| 2006 | 75.216,95 | 9,86% |
| 2007 | 78.740,94 | 4,69% |
| 2008 | 89.799,65 | 14,04% |
| 2009 | 88.626,43 | -1,31% |
| 2010 | 98.320,36 | 10,94% |
| 2011 | 102.138,93 | 3,88% |
| 2012 * | 107.756,57 | 5,50% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 5,88% |

(*) Estimativa

Fonte: IPEA, 2012. Elaboração dos autores.

Entre os Estados escolhidos para avaliar o desempenho do ICMS, Goiás apresentou a maior taxas de crescimento real do grupo, 8,25% ao ano, conforme apresentado na figura 13.

FIGURA 13

Evolução do ICMS de Goiás – valores reais deflacionados pelo IPCA 2011 (em milhão R\$)

| Ano | ICMS – Goiás | Variação (%) |
|-------------------------------|--------------|--------------|
| 2005 | 5.670,23 | 0,46% |
| 2006 | 6.115,69 | 7,86% |
| 2007 | 6.518,05 | 6,58% |
| 2008 | 7.228,29 | 10,90% |
| 2009 | 7.576,57 | 4,82% |
| 2010 | 8.701,41 | 14,85% |
| 2011 | 9.875,18 | 13,49% |
| 2012 * | 10.813,32 | 9,50% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 8,25% |

(*) Estimativa

Fonte: IPEA, 2012. Elaboração dos autores.

No período de 2005 até 2011, o Estado de Minas Gerais apresentou taxa de crescimento real de 4,84% ao ano em valores reais, a menor entre os Estados selecionados, evolução mostrada na figura 14 a seguir.

FIGURA 14

Evolução do ICMS de MG – valores reais deflacionados pelo IPCA 2011 (em milhão R\$)

| Ano | ICMS – MG | Variação (%) |
|-------------------------------|-----------|--------------|
| 2005 | 20.993,53 | 11,91% |
| 2006 | 22.150,55 | 5,51% |
| 2007 | 24.090,16 | 8,76% |
| 2008 | 27.313,86 | 13,38% |
| 2009 | 25.208,60 | -7,71% |
| 2010 | 28.955,59 | 14,86% |
| 2011 | 29.219,11 | 0,91% |
| 2012 * | 30.680,07 | 5,00% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 4,84% |

(*) Estimativa

Fonte: IPEA, 2011. Elaboração dos autores.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou taxa de crescimento de ICMS de 4,91% ao ano entre 2005 e 2011, conforme a figura 15 a seguir.

FIGURA 15

Evolução do ICMS do Rio de Janeiro – valores reais deflacionados pelo IPCA 2011 (em milhão R\$)

| Ano | ICMS – RJ | Variação (%) |
|-------------------------------|-----------|--------------|
| 2005 | 17.984,68 | -2,88% |
| 2006 | 19.270,00 | 7,15% |
| 2007 | 19.527,20 | 1,33% |
| 2008 | 20.985,34 | 7,47% |
| 2009 | 21.544,46 | 2,66% |
| 2010 | 24.497,80 | 13,71% |
| 2011 | 25.154,57 | 2,68% |
| 2012 * | 26.286,52 | 4,50% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 4,91% |

(*) Estimativa

Fonte: IPEA, 2012, elaboração dos autores.

FIGURA 16

Evolução do ICMS do Paraná – valores deflacionados pelo IPCA 2011 (em milhão R\$)

| Ano | ICMS – PR | Variação (%) |
|-------------------------------|-----------|--------------|
| 2005 | 11.759,66 | 5,93% |
| 2006 | 12.057,50 | 2,53% |
| 2007 | 12.567,05 | 4,23% |
| 2008 | 13.844,97 | 10,17% |
| 2009 | 13.914,13 | 0,50% |
| 2010 | 14.772,40 | 6,17% |
| 2011 | 15.961,80 | 8,05% |
| 2012 * | 16.680,08 | 4,50% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 4,46% |

(*) Estimativa

Fonte: IPEA, 2012. Elaboração dos autores.

O Estado do Paraná apresentou crescimento médio ao ano, entre 2005/2011 de 4,46%, conforme figura 16.

Imposto de Renda

Nas figuras 17 e 18 estão os dados sobre a arrecadação do IR. O crescimento médio nominal no período 2005/2011 foi de 10,46% e o real, 5,78%, ambos acima do crescimento médio do PIB. As figuras 15a e 16a apresentam de forma gráfica os dados das figuras anteriores.

FIGURA 17

Evolução da arrecadação do IR – 2005/2012 (valores nominais em milhares R\$)

| Ano | IR nominal total | Variação (%) |
|-------------------------------|------------------|--------------|
| 2005 | 125.551.531 | 24,58% |
| 2006 | 136.537.752 | 8,75% |
| 2007 | 160.708.164 | 17,70% |
| 2008 | 194.267.999 | 20,88% |
| 2009 | 193.851.150 | -0,21% |
| 2010 | 213.060.361 | 9,91% |
| 2011 | 249.818.388 | 17,25% |
| 2012* | 277.298.410 | 11,00% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 10,46% |

(*) Estimativa

Fontes: IPEA, Receita Federal, Ministério da Fazenda, 2011. Elaboração dos autores.

FIGURA 17a (FORMA GRÁFICA)

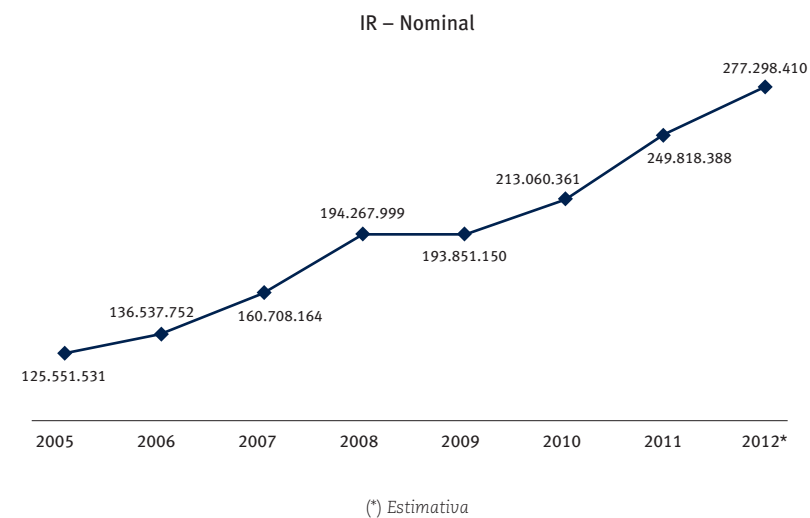


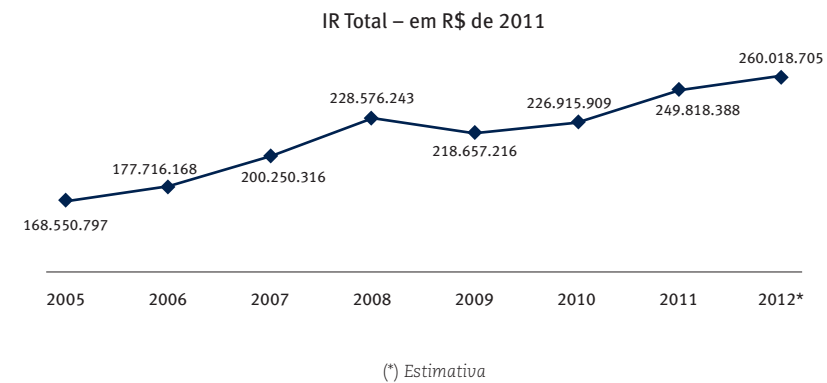
FIGURA 18

IR 2005-2012 – valores reais deflacionados
pelo IPCA 2011 (em mil R\$)

| Ano | IR Total | Varição (%) |
|-------------------------------|-------------|-------------|
| 2005 | 168.550.797 | 17,87% |
| 2006 | 177.716.168 | 5,44% |
| 2007 | 200.250.316 | 12,68% |
| 2008 | 228.576.243 | 14,15% |
| 2009 | 218.657.216 | -4,34% |
| 2010 | 226.915.909 | 3,78% |
| 2011 | 249.818.388 | 10,09% |
| 2012* | 260.018.705 | 4,08% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 5,78% |

(*) Estimativa

Fontes: IPEA, Receita Federal, Ministério da Fazenda, 2011. Elaboração dos autores.

FIGURA 18a (FORMA GRÁFICA)

Nas figuras 19 e 20 está a evolução das contribuições. As variações ano a ano são significativas, resultam das constantes alterações de alíquotas e de objetos tributados, expressão da complicada trama de medidas fiscais criadas pelo Estado brasileiro. Na perspectiva da decisão do investimento e do contribuinte, as alterações inesperadas são custosas e fontes de incerteza.

FIGURA 19

Evolução das contribuições sociais dos três níveis de governo (valores nominais, em mil R\$)

| Ano | Receita de contribuições dos três níveis de governo | Variação (%) |
|-------------------------------|---|--------------|
| 2005 | 239.122.394 | 21,95% |
| 2006 | 268.676.847 | 12,36% |
| 2007 | 306.673.751 | 14,14% |
| 2008 | 359.605.114 | 17,26% |
| 2009 | 376.976.863 | 4,83% |
| 2010 | 434.415.374 | 15,24% |
| 2011 | 486.545.219 | 12,00% |
| 2012* | 540.065.193 | 11,00% |
| Crescimento médio (2005/2011) | | 13,02% |

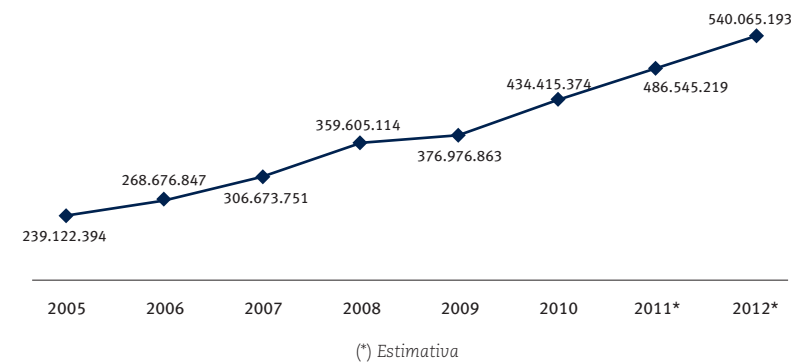
(*) Estimativa

Fontes: Receita Federal, Ministério da Fazenda, 2011.

Os dados da figura anterior são apresentados de forma gráfica na figura 19a a seguir:

FIGURA 19a (FORMA GRÁFICA)

Contribuições sociais dos três níveis de governo – valores nominais

**FIGURA 20**

Contribuições dos três níveis de governo – valores reais deflacionados pelo IPCA 2011 (em mil R\$)

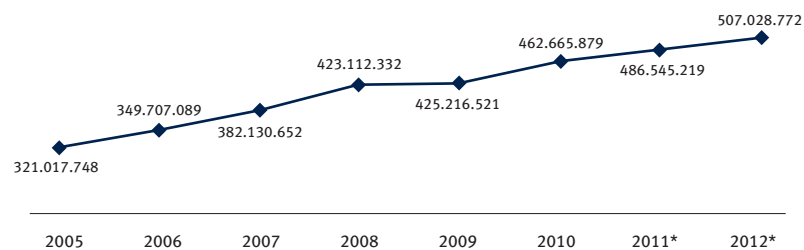
| Ano | Receitas de contribuições – Total | Variação (%) |
|-------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| 2005 | 321.017.748 | 17,87% |
| 2006 | 349.707.089 | 8,94% |
| 2007 | 382.130.652 | 9,27% |
| 2008 | 423.112.332 | 10,72% |
| 2009 | 425.216.521 | 0,50% |
| 2010 | 462.665.879 | 8,81% |
| 2011* | 486.545.219 | 5,16% |
| 2012* | 507.028.772 | 4,21% |
| Crescimento médio (2005/2010) | | 6,28% |

(*) Estimativa

Fontes: IPEA, Receita Federal, Ministério da Fazenda, 2011.

FIGURA 20a (FORMA GRÁFICA)

Contribuições sociais dos três níveis de governo em R\$ de 2011 – valores reais



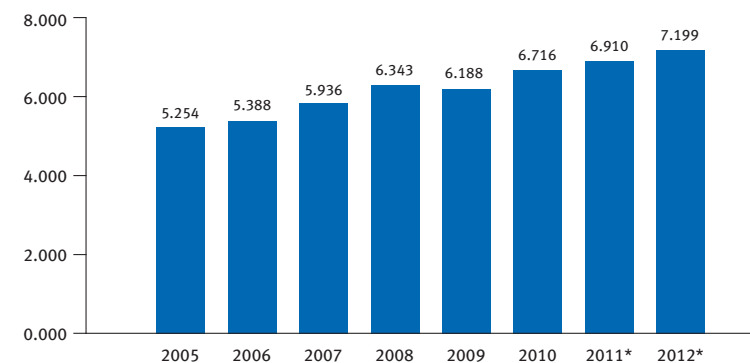
Avaliada a evolução dos três grupos de tributos (IR, ICMS e contribuições), analisamos na figura 21 a carga fiscal *per capita*, ou o quanto cada cidadão suporta de tributos. Os valores deflacionados mostram a transferência de renda da população brasileira para os governos. Em 2010 cada cidadão brasileiro recolheu 56% a mais de tributos (contribuições, impostos e taxas) do que o observado em 2000, para os três níveis de governo, a valores constantes, isto é, descontando-se a inflação. Na média, a sociedade entregou aos governos a taxa de 4,14% ao ano (taxa geométrica), livre de inflação. De acordo com as estimativas para 2011 e 2012 a tendência de aumento da carga tributária se mantém, o contribuinte continuará repassando renda para o governo em níveis acima da inflação e do crescimento da economia.

De todo este montante pago, coube à União a maior fatia: 60% em 2010, conforme apresentado nas figuras 22 e 22a.

FIGURA 21

Evolução da carga fiscal total per capita

Esforço fiscal total (impostos + taxas + contribuições) *per capita* – R\$ 2011



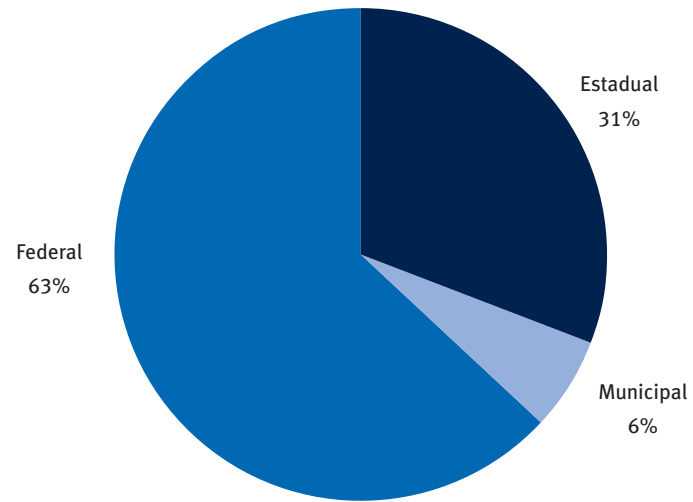
(*) Estimativas

Fontes: IPEA. IBGE. SIAFI - STN/CCONF/NUCOP. STN/COREM/GEREM, 2011.

Elaboração dos autores

FIGURA 22

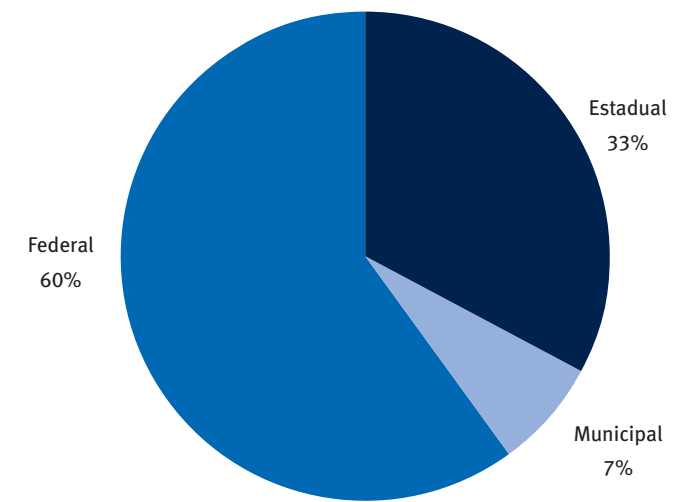
Divisão dos tributos em níveis de poder – 2006



Fonte: IPEA, Ministério da Fazenda e Receita Federal, 2011. Elaboração dos autores.

FIGURA 22a

Divisão dos tributos em níveis de poder – 2011



Fonte: IPEA, Ministério da Fazenda e Receita Federal, 2011. Elaboração dos autores.

5 As propostas de Reforma Tributária

As discussões sobre reforma tributária são polêmicas: aparentemente todos os segmentos a defendem, mas na prática, a dificuldade em obter consenso e as diversas medidas de ajuste fiscal desde 1988 (leia-se, de redução dos gastos governamentais e aumento de arrecadação) sempre a postergam.

Desde a promulgação da Constituição, em 1988, mais de uma dezena de propostas de emendas constitucionais (PEC) foram apresentadas, algumas aprovadas e transformadas em emendas constitucionais (EC), sem no entanto, resolver os principais problemas do sistema tributário brasileiro: os tributos cumulativos ou “em cascata”, a natureza regressiva de vários tributos, as diferenças de alíquotas estaduais e municipais e os efeitos negativos dos tributos sobre trabalho, investimento e exportação.

Dado o histórico, é pouco provável que uma reforma ampla ou de grande impacto seja aprovada. A estratégia dos governos desde 1988 vem sendo a de reformas pontuais. Durante o Plano Real, as reformas objetivavam ampliar a capacidade de arrecadação e com esses recursos, produzir superávit primário, condição para o controle da inflação. Após a estabilização da moeda, haveria enfim, condições econômicas para reformas voltadas para a promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico. Na prática, persiste a dificuldade em reformar de fato o modelo.

Durante o primeiro semestre de 2011, o governo se dispôs a encaminhar ao Congresso, por meio do Secretário Executivo do Ministério da Fazenda Nelson Barbosa, mais uma proposta de reforma tributária. O Executivo tentou evitar os conflitos entre Estados e municípios quanto às diferenças de alíquotas, fatiando a proposta em quatro projetos:

- revisão da tributação sobre as micros e as pequenas empresas;
- unificação da legislação sobre ICMS;
- redução de cobranças que incidam sobre investimentos e exportações;
- desoneração de até 2% ao ano, sobre a folha de pagamentos (até atingir 14%).

A redução da alíquota de tributos incidentes sobre a folha de pagamento abre acirrada discussão sobre as outras fontes que alimentariam a Previdência.

A CUT – Central Única dos Trabalhadores – também pretende encaminhar proposta para o Congresso.

6 Considerações finais

De acordo com a literatura examinada, o Brasil é uma federação mista, isto é, o governo central tem forte capacidade de arrecadação e alocação de recursos e os municípios e Estados têm alguma autonomia, esses últimos, em particular, a ponto de manter uma “guerra fiscal”, com as diferentes alíquotas de ICMS. A Constituição de 1988 propôs maior descentralização quanto ao poder de alocar recursos econômicos, mas as imposições de contribuições infraconstitucionais da década de 90 agiram no sentido oposto, reconcentrando o poder na União. Assim, em 2010, a União recolheu 60% dos tributos, os Estados, 33% e os municípios, 7%. Conforme vimos no decorrer do texto, há argumentos de racionalidade econômica na concentração de determinados tributos na União, e descentralização de outros nos Estados e municípios.

Desde o Plano Real, em 1994, o governo federal comprometeu-se com o aumento da arrecadação para gerar superávit fiscal e cumprir as metas anuais de inflação. A manutenção de elevada taxa de juros (durante duas décadas entre as maiores do mundo) para segurar a inflação próxima à meta fixada pelo Banco Central, por sua vez, deu um destino estéril a parte da arrecadação. Se de um lado o Estado ampliou gastos sociais, de outro, ampliou ainda mais os gastos com os serviços da dívida. Assim, enquanto os gastos com saúde variaram 8,09% entre 2005/2010, a variação de gastos com a dívida foi de 12,16%.

No afã de obter superávit primário o Estado promoveu alterações significativas no modelo de arrecadação. Entre 1996 e 2001 não corrigiu monetariamente a tabela do IR, apesar da elevada inflação do período. Entre 2007 e 2008 criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil, também conhecida como Super-Receita, extinguindo a Secretaria Previdenciária. O resultado foi a redução dos prazos para cobranças de débitos e cruzamento de informações sobre receita e previdência. Criou também o SPED – Sistema Público de Escrituração Digital – e a nota fiscal eletrônica. Ambos reduziram os custos de fiscalização e a sonegação. Todas essas medidas, particularmente as do período 2007/2008 aumentaram a capacidade de arrecadar, que somadas ao poder governamental de reajustar os tributos acima da inflação explica o salto na arrecadação entre 2007/2009.

Segundo a UNAFISCO (2010), a carga tributária total representa 48,8% das parcelas com rendimentos até dois salários mínimos. Assim, o aumento dos tributos acima da variação da inflação e do crescimento do PIB pesa principalmente sobre os cidadãos de menor renda, além de empobrecer todo o setor privado.

A redução de tributos sobre a produção e serviços, por sua vez, incentivaria o consumo e o investimento, fortalecendo o mercado interno. Porém, a redução do ICMS, um dos principais pontos da reforma fiscal, tem um histórico desalentador: desde 1988, à promulgação da Constituição, o assunto está pendente.

Em 2012, o governo do Estado de São Paulo estuda reduzir o ICMS de alguns setores, os de baixa competitividade, para protegê-los da concorrência internacional. É possível que os preços dos produtos nacionais alinhem-se aos dos importados (mais baratos) sem, no entanto, reduzir de fato a pesada carga tributária dos brasileiros.

As dificuldades do Estado brasileiro em arrecadar (ineficiência organizacional, sonegação, aguda instabilidade da moeda e corrosão inflacionária das receitas tributárias) foram largamente utilizadas para justificar a elevada carga tributária sobre a produção e em última instância, sobre os contribuintes. Pois bem, os dados apresentados no estudo mostram que as várias instâncias da receita foram modernizadas e tornadas mais eficientes; a moeda foi estabilizada e mantida sob controle pelo regime de metas de inflação; os tributos cresceram mais do que a inflação e o PIB. Ora, se as dificuldades “históricas” foram largamente superadas e por isso mesmo vem aumentando a capacidade do governo em arrecadar, está aberta a oportunidade e a necessidade de reduzir os tributos. A redução do ICMS, tributo sobre o consumo, é o instrumento adequado para o governo devolver à população o excedente de recursos recolhidos.

A dificuldade de acesso de parcelas pobres da população aos bens essenciais, e entre esses, os medicamentos, é ainda um problema para a sociedade brasileira, a despeito das iniciativas dos governos em subsidiar a compra ou dis-

tribuir gratuitamente os remédios. Reduções nas alíquotas de tributos sobre a produção poderiam ampliar, em última instância, o poder de compra, com impactos positivos na demanda por medicamentos.

Não se pode perder de vista que, no Brasil, no segmento medicamentos, a participação entre gastos públicos e privados é de aproximadamente 20% e 80%, respectivamente (DATASUS/SIOPS, 2008). O consumidor privado é o pagador final de tributos sobre produtos e serviços. Sabemos também que o cidadão de menor renda é o mais sensível às reduções de preços. Reduções de ICMS nos medicamentos, item importante nos dispêndios para a existência digna, aumentariam o bem-estar do cidadão.

Referências bibliográficas

DUARTE, A. J. M.; SILVA, A. M. A.; LUZ, E. M.; GERARDO, J. C. *Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde*. Texto para Discussão n° 1451, IPEA, 2009.

OLIVEIRA, F. A. *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Texto para Discussão n° 1469, IPEA, 2010.

SINDIFISCO. *Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. SINDIFISCO, 2010.

Sobre os autores

Prof^a Dr^a Maria Cristina S. Amorim

Economista, professora titular do departamento de economia e coordenadora do grupo de pesquisa Regulação Econômica e Estratégias Empresariais da PUC-SP, membro do Comsaude/Fiesp. Co-organizadora dos livros “*Para entender a saúde no Brasil*” vols. 1-4. Para maiores informações sobre a atividade de pesquisa e publicações, acesse cristinaamorim.com.br e <http://lattes.cnpq.br>.

Prof. Dr. Renaldo Antônio Gonsalves

Economista, professor doutor do departamento de métodos quantitativos e ciências atuariais da PUC-SP, membro da Comissão de Avaliação do Conselho Departamental da

FEA, do Grupo de Análise da Economia Real GAER do Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos da FIESP desde 2005, Consultor e pesquisador desde 2010 da DeMatteo & Monness LLC, Sócio consultor da Bernoulli-ME. Para maiores informações sobre a atividade de pesquisa e publicações, acesse cristinaamorim.com.br e <http://lattes.cnpq.br>.

Prof. Dr. Eduardo B. F. Perillo

Médico, vice-coordenador do grupo de pesquisa Regulação Econômica e Estratégias Empresariais da PUC-SP, membro titular do Comsaude/Fiesp e seu representante no Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. Co-organizador dos livros “*Para entender a saúde no Brasil*” vols. 1-4. Para maiores informações sobre pesquisa e publicações, acesse <http://lattes.cnpq.br>.