

Boletim

2020

Março de 2021

Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo do Ministério da Economia

Marcelo Pacheco dos Guaranys

Secretário Especial da Fazenda

Waldery Rodrigues Júnior

Secretário do Tesouro Nacional

Bruno Funchal

Secretário Adjunto do Tesouro Nacional

Otávio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

Pedro Jucá Maciel

Coordenador Geral de Estudos Econômico-Fiscais

Rafael Cavalcanti de Araújo

Coordenador de Estudos Econômico-Fiscais

Alex Pereira Benício

Equipe Técnica

Artur Henrique da Silva Santos

Karla de Lima Rocha

Luciana de Almeida Toldo

Vitor Henrique Barbosa Fabel

Arte

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Viviane Barros e Hugo Pullen

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Telefone: (61) 3412-1843

Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br

Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br

**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Última alteração: 30 de março de 2021

Sumário

1. Sumário Executivo	5
2. Notas Metodológicas.....	10
2.1. Apresentação	10
2.2. Abrangência	11
2.2.1. Governo central.....	11
2.2.2. Governos subnacionais (estados e municípios).....	11
2.3. Fontes e metodologia	11
2.3.1. Bases de dados	11
2.3.2. Aspectos metodológicos.....	13
2.4. Revisões.....	13
2.5. Fontes externas e publicações relacionadas	14

Lista de Gráficos e Tabelas

Tabela 1 - Carga Tributária Bruta por esfera de governo - Brasil - Anual - 2019 e 2020	5
Tabela 2 - Carga Tributária Bruta de acordo com a classificação econômica– Brasil – Governo Geral – 2019/2020 .	6
Tabela 2 - Carga Tributária Bruta por esfera de governo e espécie tributária – Brasil – 2019/2020	8
Gráfico 1 – Carga tributária por esfera de governo – 2010/2020.....	6
Gráfico 2 – Estrutura da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – 2010/2020.....	7
Gráfico 3 – Evolução da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – Brasil e Média da OCDE.....	7

1. Sumário Executivo

Trata-se da estimativa da carga tributária bruta do governo geral para 2020 elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹, que segue o padrão do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014 do FMI. Destaca-se que a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)² é a área responsável pela publicação do dado oficial da carga tributária no Brasil.

Em 2020, a carga tributária bruta (CTB) do governo geral (governo central, estados e municípios) foi de 31,64% do PIB, o que representa uma redução de 0,87 pontos percentuais do PIB em relação a 2019. Esse comportamento foi influenciado pelos efeitos sobre a atividade econômica e isenções tributárias relacionados à pandemia do coronavírus. A diminuição da carga tributária ocorreu em grande parte dos tributos. Na decomposição por esfera de governo, a CTB do governo central teve redução de 0,87 p.p. do PIB, a dos governos municipais diminuiu 0,13 p.p. do PIB, enquanto a dos governos estaduais apresentou elevação de 0,12 p.p. do PIB.

Tabela 1 - Carga Tributária Bruta por esfera de governo - Brasil - Anual - 2019 e 2020

Dados em: R\$ Milhões - Valores corrente; Pontos percentuais do PIB

Fonte: STN

Esfera de governo	R\$ Milhões		% PIB		Variação	
	2019	2020	2019	2020	(R\$ Milhões)	(p.p. PIB)
Governo Central	1.619.104	1.563.542	21,86%	20,99%	-55.562	-0,87
Governos Estaduais	622.477	635.111	8,40%	8,53%	12.634	0,12
Governos Municipais	166.771	158.188	2,25%	2,12%	-8.583	-0,13
Governo Geral	2.408.353	2.356.842	32,51%	31,64%	-51.511	-0,87

Nota1: Informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 14.

Nota2: Dados preliminares.

No que se refere à redução arrecadação federal, destaca-se a queda de 0,26 p.p. do PIB da receita com IOF, desempenho que pode ser essencialmente explicado pela instituição de alíquota zero para as operações de crédito, contratadas no período compreendido entre 03 de abril e 31 de dezembro de 2020, conforme o Decreto nº 10.504, de 2020. Adicionalmente, houve redução de tributos ligados a serviços, como Pis (0,07 p.p. do PIB) e Cofins (0,27 p.p. do PIB). Por fim, resalte-se a diminuição de 0,16 p.p. do PIB do imposto de renda, concentrada notadamente em IRPJ e IRRF. Na esfera estadual a elevação da carga tributária se deve basicamente ao aumento de 0,17 p.p. do PIB do ICMS. Já nos municípios, assim

¹ A estimativa da carga tributária bruta foi elaborada para atendimento à solicitação da CGU para compor a Prestação de Contas da Presidência da República. Para maiores informações ver Nota Metodológica disponível na página 10.

² A publicação Carga Tributária no Brasil pode ser acessada no sítio eletrônico localizado no endereço <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>

como no governo central, observa-se a diminuição na arrecadação de tributos relacionados a serviços, com a de redução 0,05 p.p. do PIB do ISS³.

Gráfico 1 – Carga tributária por esfera de governo – 2010/2020

Dados em: % PIB

Fonte: STN

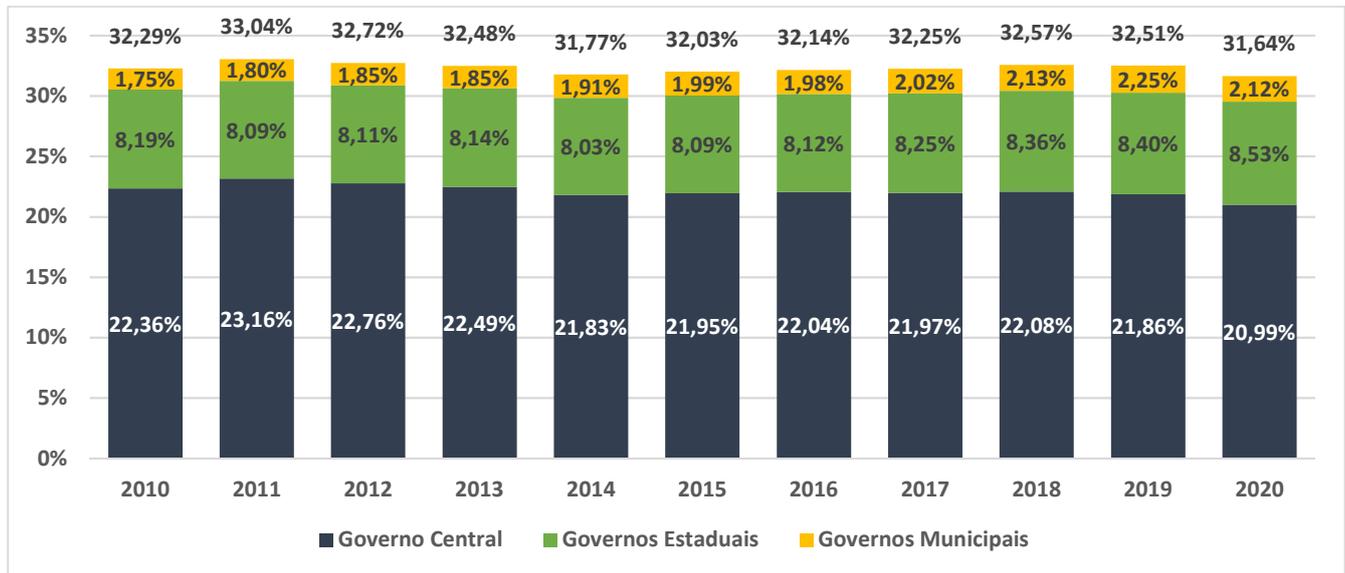


Tabela 2 - Carga Tributária Bruta de acordo com a classificação econômica – Brasil – Governo Geral – 2019/2020

Dados em: R\$ Milhões - Valores corrente; Pontos percentuais do PIB

Fonte: STN

Carga Tributária Bruta Total	R\$ Milhões		% do PIB	
	2019	2020	2019	2020
Governo Geral	2.408.353	2.356.842	32,51%	31,64%
Impostos	1.777.746	1.730.613	24,00%	23,24%
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	537.922	525.647	7,26%	7,06%
Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	44.788	42.239	0,60%	0,57%
Impostos sobre a propriedade	117.450	117.843	1,59%	1,58%
Impostos sobre bens e serviços	1.034.654	999.170	13,97%	13,42%
Impostos sobre o comércio e transações internacionais	42.933	45.722	0,58%	0,61%
Outros impostos	0	-8	0,00%	0,00%
Contribuições sociais	630.606	626.229	8,51%	8,41%
Contribuições para o RGPS	395.657	387.405	5,34%	5,20%
Contribuições para o RPPS	88.001	96.634	1,19%	1,30%
Contribuições para o FGTS	134.322	127.503	1,81%	1,71%
Contribuição para o PASEP	12.626	14.686	0,17%	0,20%

³ A redução total do ISS foi de 0,06 p.p. do PIB quando se consideram conjuntamente as esferas municipal e estadual, que possui receita de ISS com o DF.

Gráfico 2 – Estrutura da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – 2010/2020

Dados em: % PIB

Fonte: STN

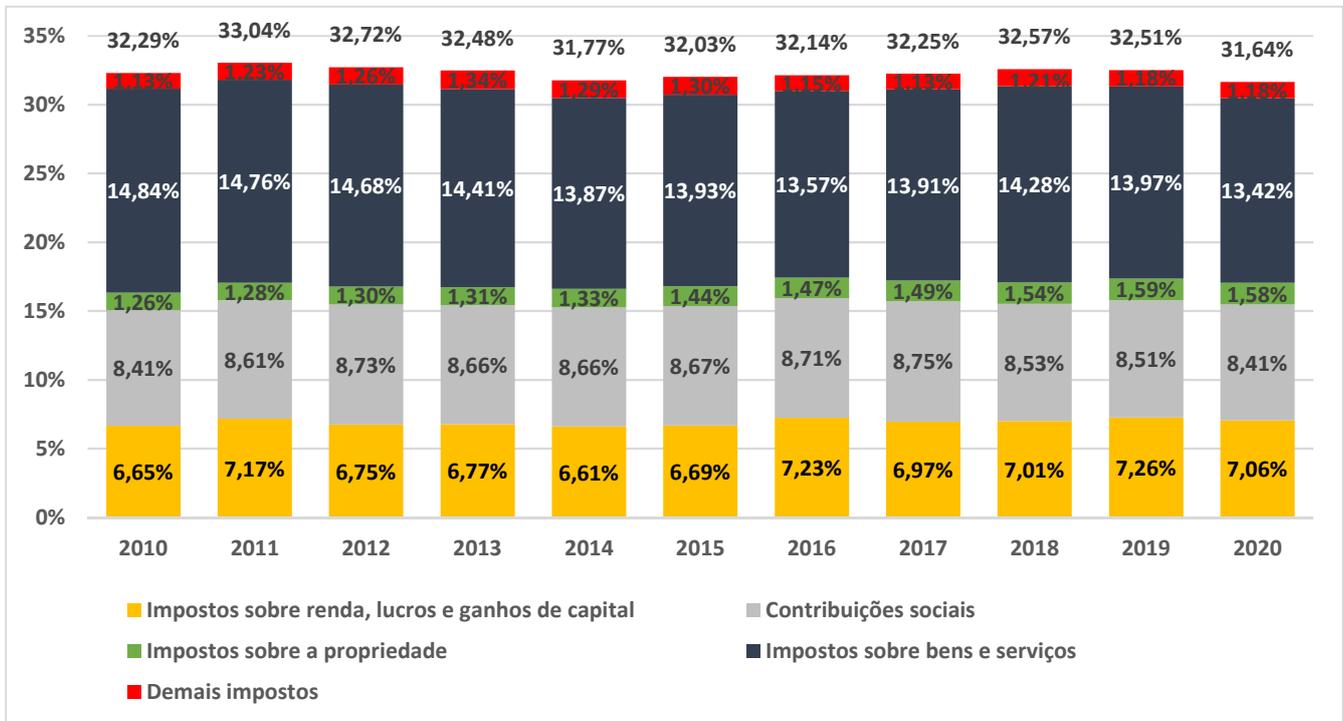


Gráfico 3 – Evolução da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – Brasil e Média da OCDE

Dados em: % PIB

Fonte: STN e OCDE - Revenue Statistics. Dados da OCDE disponíveis até 2019. Média composta por 37 países

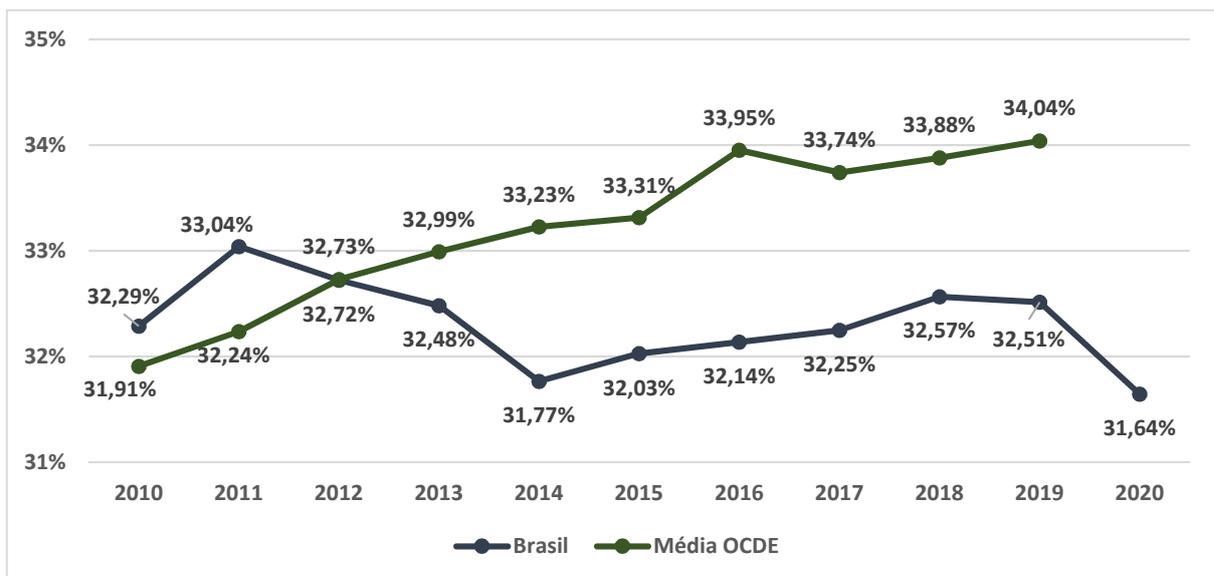


Tabela 3 - Carga Tributária Bruta por esfera de governo e espécie tributária – Brasil – 2019/2020
 Dados em: R\$ Milhões - Valores corrente; Pontos percentuais do PIB
 Fonte: STN

Carga Tributária Bruta Total	R\$ Milhões		% do PIB	
	2019	2020	2019	2020
Carga Tributária Bruta Total - Governo Geral	2.408.353	2.356.842	32,51%	31,64%
Carga Tributária Bruta Total - Governo Central ^{1/}	1.619.104	1.563.542	21,86%	20,99%
Impostos	1.037.990	985.935	14,01%	13,24%
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	537.922	525.647	7,26%	7,06%
Imposto sobre a renda da pessoa física - IRPF	37.700	39.701	0,51%	0,53%
Imposto sobre a renda de pessoa jurídica - IRPJ	127.130	122.679	1,72%	1,65%
Imposto sobre a renda retido na fonte - IRRF ^{2/}	292.690	285.895	3,95%	3,84%
Contribuição social sobre o lucro líquido - CSLL	80.374	77.352	1,09%	1,04%
Outros impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital	27	20	0,00%	0,00%
Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	44.788	42.239	0,60%	0,57%
Contribuição social do salário-educação	21.977	21.086	0,30%	0,28%
Contribuições para o Sistema S ^{3/}	20.549	18.970	0,28%	0,25%
Outros impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	2.261	2.182	0,03%	0,03%
Impostos sobre a propriedade	1.656	1.785	0,02%	0,02%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	1.630	1.761	0,02%	0,02%
Outros impostos sobre a propriedade	26	24	0,00%	0,00%
Impostos sobre bens e serviços	410.692	370.550	5,54%	4,98%
Contribuição para o financiamento da seguridade social - COFINS	237.372	218.602	3,20%	2,94%
Contribuição para o PIS	51.390	46.626	0,69%	0,63%
Imposto sobre produto industrializado	52.440	55.894	0,71%	0,75%
Impostos sobre transações financeiras - IOF	40.945	21.949	0,55%	0,29%
CIDE-Combustíveis	2.776	1.986	0,04%	0,03%
Contribuição sobre Concursos de Prognósticos e Sorteios	2.802	2.903	0,04%	0,04%
Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais - DPVAT	1.027	173	0,01%	0,00%
Contribuição pela Licença de Uso, Aquisição ou Transferência de Tecnologia	5.127	5.900	0,07%	0,08%
CIDE - Remessas ao Exterior				
Taxas administrativas	6.611	4.431	0,09%	0,06%
Outros impostos sobre bens e serviços	10.201	12.085	0,14%	0,16%
Impostos sobre o comércio e transações internacionais	42.933	45.722	0,58%	0,61%
Imposto sobre a Importação	42.842	45.671	0,58%	0,61%
Imposto sobre a Exportação	91	51	0,00%	0,00%
Outros impostos	0	-8	0,00%	0,00%
Contribuições sociais	581.114	577.607	7,85%	7,76%
Contribuições para o RGPS	395.657	387.405	5,34%	5,20%
Contribuições para o RPPS	38.509	48.012	0,52%	0,64%
Contribuições para o FGTS ^{4/}	134.322	127.503	1,81%	1,71%
Contribuição para o PASEP	12.626	14.686	0,17%	0,20%
Carga Tributária Bruta Total - Governos Estaduais ^{5/}	622.477	635.111	8,40%	8,53%
Impostos	587.104	601.559	7,93%	8,08%
Impostos sobre a propriedade	55.721	57.805	0,75%	0,78%
Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU	997	1.105	0,01%	0,01%
Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos - ITCD	8.582	8.521	0,12%	0,11%
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA	46.141	48.178	0,62%	0,65%
Impostos sobre bens e serviços	531.383	543.754	7,17%	7,30%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	507.053	522.690	6,85%	7,02%
Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS	1.991	1.892	0,03%	0,03%
Taxas administrativas	22.339	19.172	0,30%	0,26%
Outros impostos sobre bens e serviços	0	0	0,00%	0,00%
Outros impostos	0	0	0,00%	0,00%
Contribuições sociais	35.374	33.552	0,48%	0,45%

Contribuições para o RPPS	35.374	33.552	0,48%	0,45%
Carga Tributária Bruta Total - Governos Municipais ^{6/}	166.771	158.188	2,25%	2,12%
Impostos	152.653	143.119	2,06%	1,92%
Impostos sobre a propriedade	60.073	58.253	0,81%	0,78%
Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU	47.729	44.964	0,64%	0,60%
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - ITBI	12.344	13.290	0,17%	0,18%
Impostos sobre bens e serviços	92.580	84.866	1,25%	1,14%
Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS	70.419	66.796	0,95%	0,90%
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	10.061	9.537	0,14%	0,13%
Taxas administrativas	7.219	4.136	0,10%	0,06%
Outros impostos sobre bens e serviços	4.881	4.396	0,07%	0,06%
Contribuições sociais	14.119	15.069	0,19%	0,20%
Contribuições para o RPPS	14.119	15.069	0,19%	0,20%

Obs.: Dados sujeitos a alteração.

1. Fonte: SIAFI. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.
2. Inclui a receita de Estados e Municípios proveniente da arrecadação do Imposto sobre a Renda incidente na fonte sobre rendimentos por eles pagos a seus servidores e empregados.
3. Fonte: RFB
4. Fonte: demonstrações contábeis do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.
5. Fonte: Demonstrativo de Contas Anuais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi. Os dados a partir de 2019 foram elaborados com as informações disponibilizadas na Matriz de Saldos Contábeis.
6. Fonte: Demonstrativo de Contas Anuais e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi. Destaca-se que foram utilizadas técnicas de imputação dos valores do FINBRA, de modo a ampliar a cobertura de municípios, bem como sua complementação com informações provenientes de outras fontes de dados.

2. Notas Metodológicas

2.1. Apresentação

Este relatório foi elaborado para atendimento à Norma de Execução nº 2, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, de 18 de novembro de 2019, solicitando informações à Secretaria do Tesouro Nacional relativas à Prestação de Contas da Presidenta da República, especificamente quanto ao item “p” do Anexo IV, *in verbis*: “p) Estimativa da Carga Tributária: Estimativa da Carga tributária Nacional em 2019 por espécie tributária e esfera governamental”.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é a área responsável pela publicação, em formato anual, da carga tributária na abrangência de Governo Geral, conforme definido na “Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda”, estabelecida no Decreto n.º 9.679, de 2 de janeiro de 2019, Subseção II, art. 59, que trata das competências do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, em especial os incisos IX e XIII e parágrafo único:

“IX - realizar a previsão, o acompanhamento, a análise e o controle das receitas sob sua administração, além de coordenar e consolidar as previsões das demais receitas federais, para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária da União;

XIII - elaborar estudos e estatísticas econômico-tributários para subsidiar a formulação das políticas tributária e, em relação ao comércio exterior, estabelecer política de informações econômico-fiscais e implementar sistemática de coleta, tratamento e divulgação dessas informações;

“Parágrafo único. No que se refere ao disposto no inciso XIII do caput, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil exercerá as suas competências em estreita colaboração com a Secretaria de Política Econômica e com a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria, da Secretaria Especial de Fazenda.” (grifo nosso)

A publicação Carga Tributária no Brasil pode ser acessada no sítio eletrônico localizado no endereço <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>. Dessa forma, é importante destacar que o trabalho realizado pela STN não se trata de informação oficial da carga tributária bruta, mas de estimativa realizada com base em técnicas estatísticas, com o uso das bases de dados disponíveis para a produção de estatísticas de finanças públicas.

Estatísticas de finanças públicas (EFP) é um conjunto de conceitos e princípios desenvolvidos pelo FMI com o objetivo de proporcionar um arcabouço conceitual que facilite a análise da política fiscal e possibilite quantificar as ações do governo. As EFP são uma representação econômica da atividade financeira do governo.

Em virtude de questões metodológicas abordadas ao final deste documento, as informações aqui apresentadas correspondem a uma estimativa das finanças do governo geral para o período em análise.

2.2. Abrangência

Nesta publicação é considerado o setor institucional governo geral que compreende todas as unidades de governo (central, estadual e municipais) e os fundos de previdência social controlados por essas unidades.

2.2.1. Governo central

O governo central é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil que, dadas suas características, compõe o subsetor de corporações públicas financeiras. Também são considerados dentro do governo central os dados do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fundo de natureza privada e gestão pública cujos recursos são aplicados nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana cuja principal fonte de receita é a arrecadação compulsória de contribuição a cargo dos empregadores; e o Fundo Remanescente do PIS/PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público); bem como os dados das entidades do Sistema S (SESI, SENAI, SEBRAE, SENAC, etc.).

2.2.2. Governos subnacionais (estados e municípios)

A abrangência dos governos subnacionais obedece a mesma composição estabelecida para o governo central. Merece destaque a questão de Fundos de Previdência Social que conforme critério definido para o subsetor governo central, também são agregados aos respectivos entes.

2.3. Fontes e metodologia

2.3.1. Bases de dados

A fonte primária para a obtenção dos dados do governo central é o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Foram incluídos como partes integrantes do governo central as contas do

FGTS e do fundo remanescente do PIS/PASEP, cuja base de informação são os levantamentos especiais de demonstrativos contábeis do FGTS e do fundo PIS/PASEP.

Já as fontes primárias para obtenção de dados dos estados, dos municípios e do Distrito Federal a partir de 2014 são a base de contas anuais e os relatórios bimestrais do FINBRA, do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi. A partir de 2019 os dados utilizados para os governos estaduais foram extraídos da Matriz de Saldos Contábeis, que consiste em uma grande massa de dados extraída pelos entes da federação diretamente dos seus sistemas contábil-financeiros e encaminhados ao Siconfi. Em casos específicos, foram realizadas consultas aos portais de transparência fiscal ou sítios das secretarias estaduais de fazenda para garantia da consistência das informações com as fontes de dados utilizadas.

Importante destacar que essa base de dados não cobre a totalidade dos municípios do País, uma vez que nem todos os municípios apresentam suas contas ou muitas vezes as apresentam somente aos Tribunais de Contas subnacionais. Além disto, trata-se de uma base informativa e, portanto, sujeita a várias inconsistências como, por exemplo, o grande número de declarações nulas. Por estes motivos, foram utilizadas técnicas de imputação dos valores do FINBRA, de modo a ampliar a cobertura de municípios, bem como sua complementação com informações provenientes de outras fontes, tais como portais de transparência municipais.

A mesma lógica de ajuste acima descrita foi adotada na fonte primária dos dados de estados, apesar de nesse caso em especial não ter sido necessária a imputação dos dados faltantes, uma vez que a base primária dos Estados contempla todo o universo de interesse.

Para a construção da base de dados de estados e municípios com periodicidade trimestral foi realizado um acordo de cooperação com o IPEA para o desenvolvimento da metodologia adotada que tem como suas principais características o uso de técnicas estatísticas que: (i) estimam os valores de despesas e receitas da totalidade dos municípios; (ii) transformam os dados anuais em trimestrais; e (iii) estimam os trimestres recentes enquanto os dados anuais ainda não são publicados.

Um ajuste adicional realizado foi o acréscimo nas receitas de contribuições sociais dos valores líquidos de contribuições patronais para financiamento do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. Esse procedimento se fez necessário devido à necessidade de se equilibrarem os valores entre as despesas com contribuições sociais dos empregadores do Plano de Seguridade Social do Servidor - PSS e as receitas de contribuições ao empregador.

Outra fonte complementar de informação são as informações de receitas e despesas de juros das três esferas de governo em análise. Como o Banco Central do Brasil é o órgão responsável pela produção e

disseminação de estatísticas sob a ótica de financiamento, os dados destas contas são fornecidos diretamente pelo Banco. Destaca-se, como exceção, a obtenção (via FINBRA) das receitas de juros dos municípios brasileiros para o período estudado nesta publicação, além dos dados de receitas e despesas de juros das fontes complementares do FGTS e do fundo PIS/PASEP.

Por fim, os valores de consumo de capital fixo do governo geral e as contribuições sociais imputadas para o governo central foram calculadas e fornecidas pelo IBGE e adotadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

2.3.2. Aspectos metodológicos

Para o escopo desse trabalho, a estimativa da carga tributária corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados pelas três esferas de governo e o Produto Interno Bruto (PIB). O PIB utilizado nesse trabalho corresponde ao indicador oficial publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE em 03/03/2021.

A estimativa da Carga Tributária Bruta passou a integrar a Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR) de 2014, referente ao ano de 2013. Cabe ressaltar que até 2012 o TCU era responsável pela estimativa da Carga Tributária Bruta na PCPR, cálculo este realizado pelo IPEA a pedido do TCU na PCPR 2013.

2.4. Revisões

As revisões serão realizadas a cada trimestre, conforme necessário, como resultado de atualização de base de dados, correções e tratamentos metodológicos.

Principais revisões/alterações metodológicas:

Em 2019, visando o alinhamento às práticas internacionais de finanças públicas, se promoveu a alteração do registro do Imposto sobre a Renda e Proventos arrecadado pelos estados e municípios para o Governo Central. Esta alteração busca atender orientação expressa no GFSM 2014 §5.34, que indica que o imposto deve ser atribuído à unidade de governo que exerce a autoridade para impor o imposto e definir suas alíquotas. Por se tratar de imposto de competência federal, conforme estabelece o inciso III do Art. 153 da Constituição Federal, o atendimento da recomendação indica o registro na esfera federal. Até o momento essa arrecadação era mantida nas esferas subnacionais, conforme os valores registrados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI.

2.5. Fontes externas e publicações relacionadas

Base de dados:

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

Publicação “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo”:

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

Manual de Estatísticas Fiscais: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-estatisticas-de-financas-publicas-mefp/2015/30>

Government Finance Statistics Manual 2014:

<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>