

Março/2017

Há espaço para uma nova distribuição de recursos?

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
(Contador e Economista)

Estudos e Trabalhos sobre
Finanças Públicas

www.darcyfrancisco.com.br

Introdução

Há uma crença generalizada de que a carga tributária nacional é centralizada no Governo Federal e que para resolver o problema financeiro dos demais entes federados, a solução está em redistribuí-la.

Tentar entender esse problema é o objetivo deste trabalho, que visa também fornecer alguma luz para o debate da reforma da previdência, que muitos afirmam ser desnecessária, porque a seguridade social seria superavitária.

Ao longo do texto vamos ver que, de fato, existe uma maior participação da União na carga tributária nacional, mas isso deve à Seguridade Social, cujo orçamento é a metade do orçamento federal, que é cheio de vinculações.

Crenças erradas criam ilusões e nos escondem as verdadeiras causas dos problemas, dificultando sua solução.

1. Carga tributária nacional e sua distribuição

A tabela 1.1 foi construída com base no demonstrativo da carga tributária no Brasil, por ente federado, editado pela Receita Federal. Como esta fonte abandonou há anos a informação sobre a distribuição final dos tributos, a receita disponível, tomamos para isso o excelente o artigo *Carga Tributária no Brasil, Redimensionada e Repensada*, de autoria dos economistas José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro, relativamente a 2014.

Convém esclarecer que em 2015 houve uma pequena alteração na participação dos municípios, que tiveram mais 0,5% no percentual do FPM, por intermédio da Emenda Constitucional nº 84, de 2/12/2014, sendo acrescido de mais 0,5% a partir de 2016. Essa modificação aumentou as transferências aos entes federados, reduzindo os recursos livres da União. Mas na essência, não houve grande alteração.

Pela tabela citada, observamos que a União arrecadou o equivalente a 22,3% do PIB em 2015, correspondendo a 68,3% da arrecadação tributária nacional, ficando os estados com 25,4% e os municípios, com 6,4%.

Muitas pessoas usam esse dado original para justificar seus argumentos contra a centralização tributária nas mãos do Governo Federal.

No entanto, quando se fazem as transferências constitucionais, a receita disponível fica 55,6% com a União, 25,1% com os estados e 19,3% com os municípios (dados de 2014, repetindo).

Entes federativos	R\$ milhões	Em % do PIB	Em % total	Distribuição final (*)
Tributos do Governo Federal	1.316.190,50	22,3%	68,3%	55,6%
Tributos do Governo Estadual	489.103,22	8,3%	25,4%	25,1%
Tributos do Governo Municipal	122.889,13	2,1%	6,4%	19,3%
Total da receita tributária	1.928.182,85	32,7%	100,0%	100,0%

Fonte: Carga Tributária no Brasil, 2015. Receita Federal do Brasil.
 (*) Afonso, José Roberto e Castro, Kleber Pacheco. Carga Tributária no Brasil, Redimensionada e Repensada, em 2014.

1.2. Composição da carga tributária em valores brutos

A composição da carga tributária em 2015, em seus valores brutos, consta da tabela 1.2, sendo 36,1% do Orçamento Fiscal, 51,2% da Seguridade Social e 12,7% relativo a demais tributos, sendo estes últimos quase todos vinculados (Tabela analítica no final).

Competência (val.brutos)	R\$ milhões	% União	% Nacional
Orçamento Fiscal	475.674,76	36,1%	24,7%
Orçamento da Seguridade Social	673.918,57	51,2%	35,0%
Demais tributos	166.597,17	12,7%	8,6%
Total federal	1.316.190,50	100,0%	68,3%
Carga tributária nacional	1.928.182,85		100,0%

Fonte: Receita Federal do Brasil - CTB 2015.

1.3. Recursos livres do Governo Central

O gráfico 1.1 mostra a destinação da receita tributária da União, na ordem de R\$ 1.316.190,50 milhões, onde aos municípios coube 16,4%, à Seguridade Social, 49%, demais vinculações com destaque para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), 16,3%, restando **livres apenas 18,3%**. Nesse cálculo só entram as vinculações principais, conforme tratado no final deste item.

Salientamos que fizemos um pequeno ajuste, ao transferir a contribuição previdenciária dos inativos da União, do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal, o mesmo sendo feito com a despesa correspondente, quando da análise do resultado da Seguridade Social.

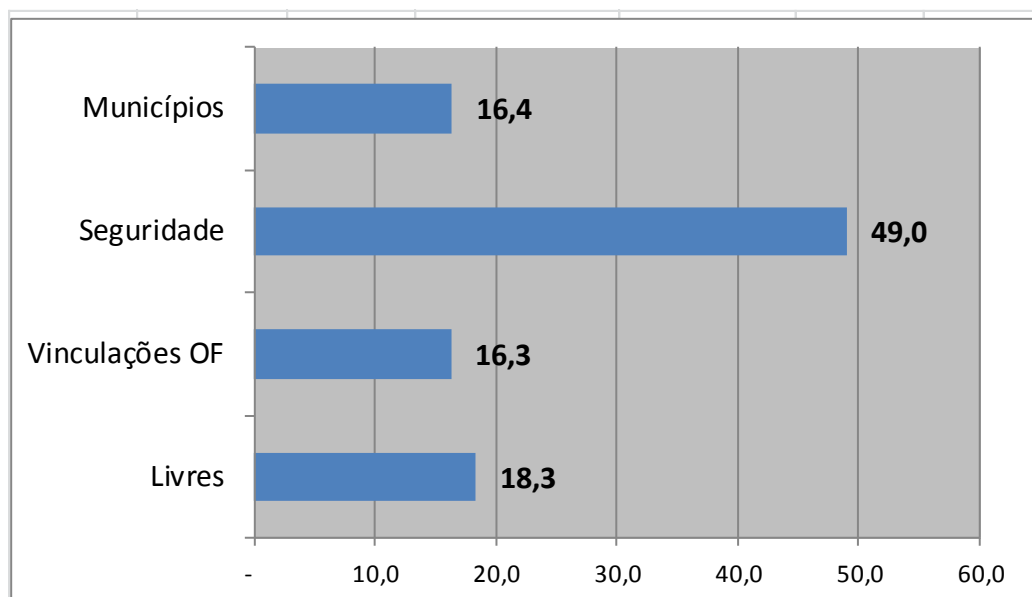


Gráfico 1.1. Repartição das receitas do Governo Central, 2015

Fonte: Carga Tributária no Brasil, 2015. Receita Federal do Brasil.

STN - Resultado Fiscal do Governo Central, 2015. Estrutura antiga, tabela 5.1.(transferências a estados e municípios)

RREO Governo Federal - 6º bimestre/2015, p.41/42 (MDE).

A tabela 1.3 traz a demonstração dos recursos livres do Governo Central, excluindo os recursos do Orçamento da Seguridade Social, ou seja, só considerando os recursos do Orçamento Fiscal e outros tributos, estes últimos quase todos com destinação específica.

Para chegarmos aos recursos livres partimos da soma do Orçamento Fiscal (ajustado) e os demais tributos. Desse total, retiramos as transferências constitucionais aos estados e municípios, a contribuição para o FGTS e ao Sistema S. Após excluimos as vinculações com educação (18% da receita líquida de impostos e outros recursos) mais os tributos com destinação específica. Por fim, chegamos aos recursos livres, num total de R\$ 241.476,02 milhões ou 47,82% dos valores originais.

Tabela 1.3. Recursos livres do Governo Central após as principais vinculações, em 2015		
Itens	R\$ milhões	Relativo
1. Orçamento fiscal	475.674,76	
(+) Contrib. Prev.servidores -CPSS	29.339,60	
Ajustado	505.014,36	100,00
2. Demais tributos	166.597,17	32,99
3. Subtotal	671.611,53	132,99
4. Transferido as estados e municípios	215.758,60	42,72
5. Líquido (3-4)	455.852,93	90,27
6. Itens com destinação específica	136.475,81	27,02
Contribuição para o FGTS	118.322,54	23,43
Contribuição para o Sistema S	18.153,27	3,59
7. Vinculado à educação	77.901,10	15,43
7.1. MDE 18%	46.543,90	9,22
7.2 Outros recursos	31.357,20	6,21
8. Recursos livres (5-6-7) (**)	241.476,02	47,82
Fonte: Carga Tributária no Brasil, 2015. Receita Federal do Brasil.		
STN - Resultado Fiscal do Governo Central, 2015. Estrutura antiga, tabela 5.1.(transferências a estados e municípios)		
RREO Governo Federal - 6º bimestre/2015, p.41/42 (MDE).		
(*) Transferida a CPSS servidores para o Orçamento Fiscal.		
(**) Somente as principais vinculações.		

1.3.1. Vinculações orçamentárias

Na tabela 2.3 constam apenas as principais vinculações e os recursos com destinação específica. Na realidade as vinculações são mais expressivas.

A grande vinculação é com a **Seguridade Social** (previdência, assistência e saúde), **51,2%** dos recursos da União **ou 49%, quando ajustados, conforme acima.**

No gráfico 1.1 a denominação Vinculações OF contempla as vinculações do orçamento fiscal, que inclui a educação e os recursos com destinação específica citados no item 1.6 da tabela 1.3.

Os recursos livres na ordem de R\$ 241,5 bilhões correspondem a 18,3% dos recursos totais da União, na ordem de R\$ 1.316,2 bilhões (tabela 1.1).

No entanto, há um estudo da Assessoria Técnica da Secretaria do Orçamento Federal, de 2003, denominado “*Vinculação de Receita do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário dos Recursos do Governo Federal*”, que **informa que são livres apenas 12,9% dos recursos**, portanto 5,4 pontos percentuais menos que o apurado por nós.

A mesma fonte informa que, quando se acresce os recursos das “DRU” – Desvinculações das Receitas da União, **esse percentual sobe para 19,7% dos recursos federais**. Ocorre que, diante do déficit da seguridade social, os recursos librados pelas DRU acabam voltando para suas finalidades originais – financiar a própria seguridade social.

1.4. Orçamento da Seguridade social

Somando-se as receitas pertencentes ao orçamento da Seguridade Social (ajustado) com os recursos livres do Governo Central, tem-se 72,75% para o primeiro e 27,25% para o segundo (Tabela 1.4)

A mesma tabela mostra que os recursos livres do Governo Central são apenas 12,52% da carga tributária nacional, percentual esse que aparentemente é 68,3%, conforme demonstrado na tabela 1.1. Conforme referido, esse percentual ainda será reduzido em virtude do aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), citado, correspondente a mais 1% do Imposto de Renda e do IPI.

1.4. Recursos livres do Governo Central e da Seguridade Social, em 2015			
Especificação	Em R\$ milhões	Governo Central- %	Nacional %
1. Seguridade social	673.918,57		
(-) Contrib. Prev.servidores -CPSS	29.339,60		
Ajustado	644.578,97	72,75	33,43
Orçam fiscal de demais livres (tab.1.3)	241.476,02	27,25	12,52
Recursos federais líquidos	886.054,99	100,00	45,95
Total receita tributária nacional	1.928.182,85		100,00
Fonte: Carga Tributária no Brasil, 2015. Receita Federal do Brasil.			

Há uma vinculação excessiva para a Seguridade Social, o que obriga a edição das Desvinculações de Receitas da União (DRU), porque a quantidade de recursos livres, pouco mais de 18%, impede o pagamento dos demais encargos da União, como a despesa de todos os Ministérios, exceto a parte coberta pelo Orçamento da Seguridade Social, a despesas dos demais Poderes e, ainda, formar superávit primário sem o que a dívida explode. O Brasil precisa também aplicar muito em infraestrutura, como estradas, ferrovias, portos, aeroportos, e suportar os altíssimos gastos previdenciários. Necessita também construir presídios ou repassar recursos aos estados para essa finalidade. Com essa quantidade de recursos livres, o Tesouro é altamente deficitário.

No exercício de 2015, o déficit da Seguridade Social foi de R\$ 166,5 bilhões (pelo critério do RREO foi de R\$ 193,6 bilhões).

Porém excluindo-se os inativos da União e passando para o Tesouro (o que não altera o resultado geral) e desconsiderando as DRU (embora aprovada por alteração constitucional), como querem alguns, o déficit de R\$ 166,5 cai para R\$ 33,4 bilhões (tabela 1.4). Mas o déficit do Tesouro aumenta em igual dimensão, sendo um resultado de soma zero.

Tabela 1.4. Déficit da seguridade social ajustado, em 2015	
Especificação	R\$ milhões
Déficit da seguridade social, segundo SOF	-166.507,4
Inativos da União (líquido)	72.507,0
DRU	60.620,4
Resultado ajustado	-33.380,0
Fonte: SOF - Resultado da Seguridade Social, 2015	
RREO 2015 - Demonstrativo das Rec.SS Desvinculadas.	
Nota: Em 2016, o déficit da Seguridade Social segundo RREO, foi de R\$ 257 bilhões.	

Apesar de todos esses recursos, a Seguridade Social, pelos critérios do RREO-LRF, formou um **déficit em 2016 de R\$ 257 bilhões** (link abaixo).

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2016.pdf/19a25934-21d9-4e40-9304-a488555c8dbf>

Daí a necessidade de uma reforma da previdência, que a cada ano toma uma parte maior dos recursos da seguridade. Em 2000, a relação benefícios previdenciários do Regime Geral sobre a receita primária da Seguridade Social era de 55,4%, passando para 70,2% em 2015, segundo dados da SOF.

1.6. Vinculações nos estados

Nos estados, com variações pontuais, as vinculações de receita ficam entre 50% e 60%, sendo os recursos livres entre 50% e 40%. Aqueles estados que pagavam a dívida mediante um limite da receita líquida real (RLR), com as alterações contratuais de abril de 2016, quando voltarem a pagar a prestação integral, será com base na prestação calculada e não mais como vinculação da receita.

Então, em termos relativos, a situação orçamentária da União, com 18% de recursos livres, é muito pior que a dos estados, sem levar em conta o enorme déficit primário e o tamanho da dívida desta.

Por tudo isso, os estados devem procurar resolver seus problemas internamente, sem contar com recursos da União. O máximo que poderão obter é desconto no pagamento da dívida, o que já está ocorrendo.

Conclusão

Há uma crença generalizada de que os estados e municípios estão desequilibrados porque a arrecadação tributária é concentrada na União e que a solução para os primeiros seria a redistribuição dessa carga. Para certificar-me disso, fiz uma análise do assunto, que passo a sintetizá-la.

Pelo demonstrativo da Carga Tributária no Brasil em 2015, da Receita Federal, do total da arrecadação, num montante de R\$ 1.928 bilhões, a União foi responsável por 68,3%; os estados, por 25,4% e os municípios, por 6,4%.

Porém, a União transfere parte das receitas aos estados e municípios. Os estados fazem o mesmo com os municípios que estão em seu território. O resultado final contemplou a União com 55,6%, os estados com 25,1% e os municípios, com 19,3% (dados de 2014).

Ocorre que do total da receita da União, 51,2% destinam-se ao Orçamento da Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social), que apresentou um déficit de R\$ 237 bilhões em 2016, e continua deficitário, quando dele se excluem as desvinculações (DRU) e os inativos da União.

Do restante do orçamento federal, depois de deduzido o que cabe aos estados e aos municípios (16,4%), as vinculações com a educação e os tributos com destinação específica (16,3%), restam como recursos livres 18,3%, que corresponde a 12,52% da carga tributária nacional, bem diferente da participação na arrecadação que é de 68,3%. Segundo estudos de 2003, da Secretaria do Orçamento Federal, o percentual dos recursos livres nos tributos da União é ainda menor: 12,9%. E reduziu de lá para cá.

Isso é o que resta para a União financiar os gastos de todos os ministérios, exceto os mantidos pela Seguridade Social, para pagar pessoal ativo, inativo e pensionistas, fazer investimentos, cobrir o déficit da Seguridade Social e, ainda, formar superávit primário, sem o que a dívida fica insustentável.

Diante disso, achamos que estados e municípios devem parar de alimentar a ilusão quanto uma melhor redistribuição da carga tributária nacional, a menos que ocorra aumento de tributação, o que só prejudicaria os mais pobres!

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto e CASTRO, Kleber Pacheco. Carga tributária no Brasil, Redimensionada e Repensada, 2014.

Governo Federal – RREO – 6º bimestre 2015 e 2016.

RECEITA FEDERAL – Carga tributária no Brasil, 2015.

SOF – Resultado da Seguridade Social 2015

SOF – Assessoria Técnica – Estudo sobre vinculações orçamentárias da União, Brasília, 2003

STN – Resultado Fiscal do Governo Central – Estrutura Antiga.

Palavras-chaves:

Carga tributária, recursos dos estados, pacto federativo.

Carga tributária no Brasil em 2015				
Receita tributária por tributo e competência				
Tributos/competências	R\$ milhões	% CTB	% Orçam.	% PIB
PIB				5.904.330
Total da receita tributária	1.928.182,85	100,00%		32,66%
Tributos do Governo Federal	1.316.190,50	68,26%		22,29%
Orçamento Fiscal	475.674,76	24,67%	100,00%	8,06%
Imposto de Renda	341.901,46	17,73%	71,88%	5,79%
Pessoas Físicas	27.198,66	1,41%	5,72%	0,46%
Pessoas Jurídicas	104.910,17	5,44%	22,06%	1,78%
Retido na Fonte	209.792,63	10,88%	44,10%	3,55%
Imposto sobre Prod.Industrializados	48.048,71	2,49%	10,10%	0,81%
Imposto sobre Oper.Financeiras	34.681,05	1,80%	7,29%	0,59%
Imposto sobre Comércio Exterior	38.969,36	2,02%	8,19%	0,66%
Taxas Federais	5.314,60	0,28%	1,12%	0,09%
Cota-Parte Ad.Fr.Ren.Mar. Mercante	3.004,83	0,16%	0,63%	0,05%
Contrib. Custeio Pensões Militares	2.649,78	0,14%	0,56%	0,04%
Imposto Territorial Rural	1.104,97	0,06%	0,23%	0,02%
Orçamento Seguridade Social	673.918,57	34,95%	100,00%	11,41%
Contribuição para a Previdência Social	320.447,07	16,62%	47,55%	5,43%
Cofins	199.876,00	10,37%	29,66%	3,39%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	59.146,89	3,07%	8,78%	1,00%
Contribuição para o PIS-Pasep	52.589,86	2,73%	7,80%	0,89%
Contrib. Seg.Social Serv.Publico - CPSS	29.339,60	1,52%	4,35%	0,50%
Contrib. s/Receitas de Cursos e Prog.	5.422,15	0,28%	0,80%	0,09%
Contrib.Partic. Seguro DPVAT	4.241,70	0,22%	0,63%	0,07%
Contribuições Rurais	1.573,53	0,08%	0,23%	0,03%
Fundo de Saúde Militar (Beneficiário)	1.281,77	0,07%	0,19%	0,02%
Demais	166.597,17	8,64%	100,00%	2,82%
Contribuição para o FGTS	118.322,54	6,14%	71,02%	2,00%
Salário Educação	19.038,91	0,99%	11,43%	0,32%
Contribuição para o Sistema S	18.153,27	0,94%	10,90%	0,31%
Cide Combustíveis	3.271,18	0,17%	1,96%	0,06%
Cide Remessas	2.983,43	0,15%	1,79%	0,05%
Outras Contribuições Federais	2.172,45	0,11%	1,30%	0,04%
Contrib. s/Rec.Emp. Telecomunicações	1.656,79	0,09%	0,99%	0,03%
Dívida Ativa, Outros Trib. 'e Contribuição	-490,40	-0,03%	-0,29%	-0,01%
Contrib. s/Rec. Consess.Perm.En.Elétrica	890,35	0,05%	0,53%	0,02%
Cota-parte Contribuição Sidical	598,64	0,03%	0,36%	0,01%
Tributos estaduais	489.103,92	25,37%	100,00%	8,28%
ICMS	396.513,09	20,56%	81,07%	6,72%
IPVA	36.257,11	1,88%	7,41%	0,61%
ITCD	6.468,65	0,34%	1,32%	0,11%
Contrib. Reg.Próprio de Prev.Estadual	20.796,90	1,08%	4,25%	0,35%
Outros Tributos Estaduais	29.067,47	1,51%	5,94%	0,49%
Tributos municipais	122.889,13	6,37%	100,00%	2,08%
ISS	58.083,52	3,01%	47,26%	0,98%
IPTU	30.759,50	1,60%	25,03%	0,52%
ITBI	11.106,63	0,58%	9,04%	0,19%
Contrib. Reg.Próprio de Prev. Municipal	8.885,35	0,46%	7,23%	0,15%
Outros Tributos Municipais	14.054,13	0,73%	11,44%	0,24%

Fonte: Carga Tributária do Brasil, 2015 - Receita Federal, p.16.