

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

5. TÓPICO ESPECIAL: RECEITAS DISPONÍVEIS POR NÍVEIS DE GOVERNO 2002-2017

Na última edição do RAF, divulgada em junho de 2018, apresentamos um Tópico Especial analisando a evolução da Carga Tributária Bruta no período 2002-2017.¹ Uma das principais conclusões desta análise foi a de que, enquanto a carga tributária global permaneceu relativamente estabilizada nos últimos anos (oscilando ao redor de 32% ou 33% do PIB desde 2005), houve crescimento das fatias de competência dos municípios e em menor medida dos estados com correspondente declínio da fatia federal.² Cabe ressaltar, entretanto, que a análise da carga tributária de acordo com a competência tributária de cada nível de governo não é a maneira mais apropriada para mensurar os montantes de receitas que tais níveis efetivamente têm à sua disposição, principalmente sob um regime federativo como o brasileiro onde a atuação do sistema legal e constitucional de repartição de receitas promove uma substancial redistribuição intergovernamental de recursos. Para captar a influência desta redistribuição, um indicador útil é a *receita disponível* por nível de governo, que é calculada somando-se sua arrecadação própria com as transferências legais e constitucionais recebidas e, em seguida, subtraindo-se as transferências legais e constitucionais repassadas para outros níveis de governo^{3,4}.

A Tabela 13 apresenta a evolução das receitas disponíveis por níveis de governo, em proporção do PIB, durante o período 2002-2017. No ano de 2017, por exemplo, a arrecadação própria do governo central alcançou 20,6% do PIB e a receita disponível 15,9% do PIB. A diferença se deve aos 4,7% do PIB transferidos para os governos estaduais e municipais por intermédio de mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas. Esta diferença entre a arrecadação própria e a receita disponível é muito menor no nível estadual. Os governos estaduais arrecadaram 8,4% do PIB em 2017, receberam 2,5% do PIB de transferências legais e constitucionais do governo federal e repassaram 2,3% do PIB para seus municípios. De modo que o efeito líquido positivo das transferências gerou um pequeno acréscimo na receita disponível que chegou a 8,6% do PIB no mesmo ano. Por fim, o nível municipal de governo é o grande beneficiário das repartições de receitas. Os municípios arrecadaram 2,1% do PIB em 2017 e, após receberem transferências do governo central e dos estados, suas receitas disponíveis mais que triplicaram para 6,6% do PIB.

¹ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542807/RAF17_JUN2018.pdf.

² Mais precisamente, a carga destinada às entidades e fundos parafiscais (Sistema S e FGTS) aumentou de 5,4% para 7,0% do total durante 2005-2017, a carga municipal de 5,3% para 7,0% e a carga estadual de 26,7% para 27,7%. Totalizando-se um avanço de 37,4% para 41,7% de participação na carga tributária com correspondente queda da participação da carga federal de 62,6% para 58,3%.

³ Os conceitos de arrecadação própria e de carga tributária são muito próximos, porém não são idênticos. A arrecadação própria considera as receitas tributárias (exclusive os tributos destinados às entidades e fundos parafiscais do Sistema S e FGTS) e mais duas rubricas de receitas que, apesar de não comporem a carga tributária, são repartidas entre os entes governamentais (isto é, as multas e juros pelo não pagamento dos tributos e as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais como royalties e participação especial do petróleo).

⁴ Para fins de cálculo das receitas disponíveis, serão consideradas aqui apenas os principais mecanismos de repartição legal e constitucional de receitas. São eles: Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM); Apoios Financeiros para os Estados e para os Municípios (AFE/AFM); Auxílios Financeiros para o Fomento a Exportações (FEX); compensação pela desoneração do ICMS (Lei Kandir); Fundo Especial do Petróleo (FEP); IRRF sobre a folha dos servidores estaduais e municipais; retorno do FUNDEB(EF); Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); transferências de Concursos de Prognósticos (TCP); Royalties hídricos, minerais e de petróleo e gás e a participação especial de petróleo e gás (Royalties/PE); e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA. Trata-se exclusivamente de transferências legais e constitucionais e há outras transferências intergovernamentais não consideradas no cálculo como os repasses de fundos e programas da área social (FNDE, FNAS e FNS) ou aqueles de caráter discricionário por intermédio de convênios celebrados entre as unidades de governo.

tabela 13. receitas DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO – Participação (%) do PIB 2002-2017.

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Governo central																
Arrecadação própria	21,3	20,7	21,4	22,7	22,4	22,8	22,8	21,4	21,5	22,5	21,5	21,4	20,8	20,6	20,5	20,6
Transferências para o governo estadual	-2,5	-2,4	-2,4	-2,6	-2,6	-2,6	-2,8	-2,5	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5
Transferências para o governo municipal	-1,9	-1,8	-1,8	-2,0	-2,0	-2,1	-2,3	-2,1	-2,0	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2	-2,2	-2,4	-2,3
Receita disponível	16,8	16,4	17,2	18,1	17,8	18,1	17,7	16,8	17,1	17,8	16,9	17,0	16,2	16,0	15,6	15,9
Governo estadual																
Arrecadação própria	8,4	8,4	8,5	8,7	8,7	8,5	8,6	8,4	8,4	8,3	8,3	8,4	8,2	8,3	8,3	8,4
Transferências do governo central	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,8	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
Transferências para o governo municipal	-2,2	-2,1	-2,2	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3
Receita disponível	8,8	8,7	8,7	9,0	9,0	8,8	9,1	8,6	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,6	8,6
Governo municipal																
Arrecadação própria	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Transferências dos governos central e estadual	4,1	3,9	4,0	4,2	4,3	4,3	4,6	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5
Receita disponível	5,7	5,6	5,7	5,9	6,0	6,0	6,4	6,2	6,1	6,3	6,3	6,3	6,4	6,5	6,7	6,6
Governo geral (consolidado dos governos central, estadual e municipal)																
Receita disponível	31,3	30,7	31,6	33,1	32,8	33,0	33,2	31,6	31,7	32,6	31,7	31,7	31,0	30,9	30,9	31,1

Fonte: IFI. Nota: São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FPM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDF, TCP, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

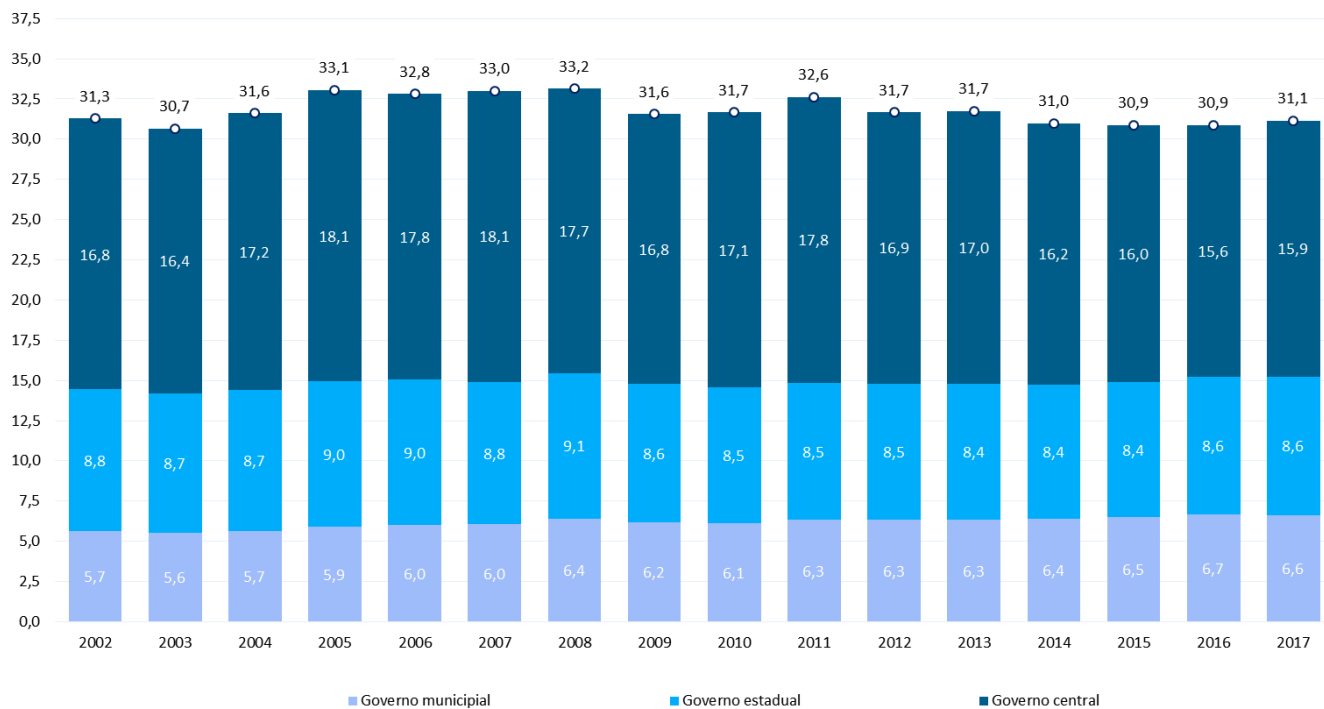
Verifica-se, portanto, que o sistema de partilha no Brasil possui um nítido caráter desconcentrador entre os níveis de governo. O governo central, que centraliza cerca de dois terços da arrecadação (20,6% do total de 31,1% do PIB em 2017), vê sua participação nas receitas disponíveis cair para cerca de metade (15,9% do PIB) após as transferências legais e constitucionais. Esta desconcentração favorece principalmente o nível municipal de governo, que arrecada uma parcela residual das receitas (2,1% do PIB) e atualmente concentra pouco mais de um quinto das receitas disponíveis (6,6% do PIB). Além de favorecer um pouco o nível estadual, que é responsável por algo em torno de um quarto da arrecadação (8,4% do total de 31,1% do PIB) e concentra pouco mais de um quarto das receitas disponíveis (8,6% do PIB).

Outro aspecto interessante é que as receitas disponíveis do governo municipal estão crescendo de maneira quase contínua nos últimos anos, tanto em proporção do PIB quanto em proporção do total das receitas, como se pode observar nos Gráficos 17 e 18. Entre 2005 e 2017, a participação do governo municipal no total das receitas disponíveis se ampliou de 17,9% para 21,2%. Isto se deveu a um avanço da receita disponível municipal de 5,9% para 6,6% do PIB, impulsionado por acréscimos tanto da arrecadação própria quanto das transferências legais e constitucionais. A receita disponível no nível estadual, por sua vez, observou uma pequena queda em proporção do PIB (de 9,0% para 8,6%), mas ganhou peso entre as receitas disponíveis (de 27,3% para 27,7% do total) porque estas caíram ainda mais em proporção do PIB. Na direção contrária, a receita disponível do governo central caiu de 54,8% para 51,0% do total e de 18,1% para 15,9% do PIB, retração de 2,2 pontos percentuais (p.p.) do PIB em pouco mais de uma década.

Estas constatações servem para relativizar algumas ideias muitas vezes disseminadas no debate público de que o governo central, por meio das contribuições sociais não compartilhadas, vem promovendo um processo simultâneo de ampliação da arrecadação própria e centralização das receitas disponíveis. Este foi um padrão bastante característico da dinâmica das receitas públicas durante a década de 1990, mas que não encontra amparo nas informações do período mais recente. Ao contrário, os dados sugerem que tanto a arrecadação própria quanto as receitas disponíveis do governo central no

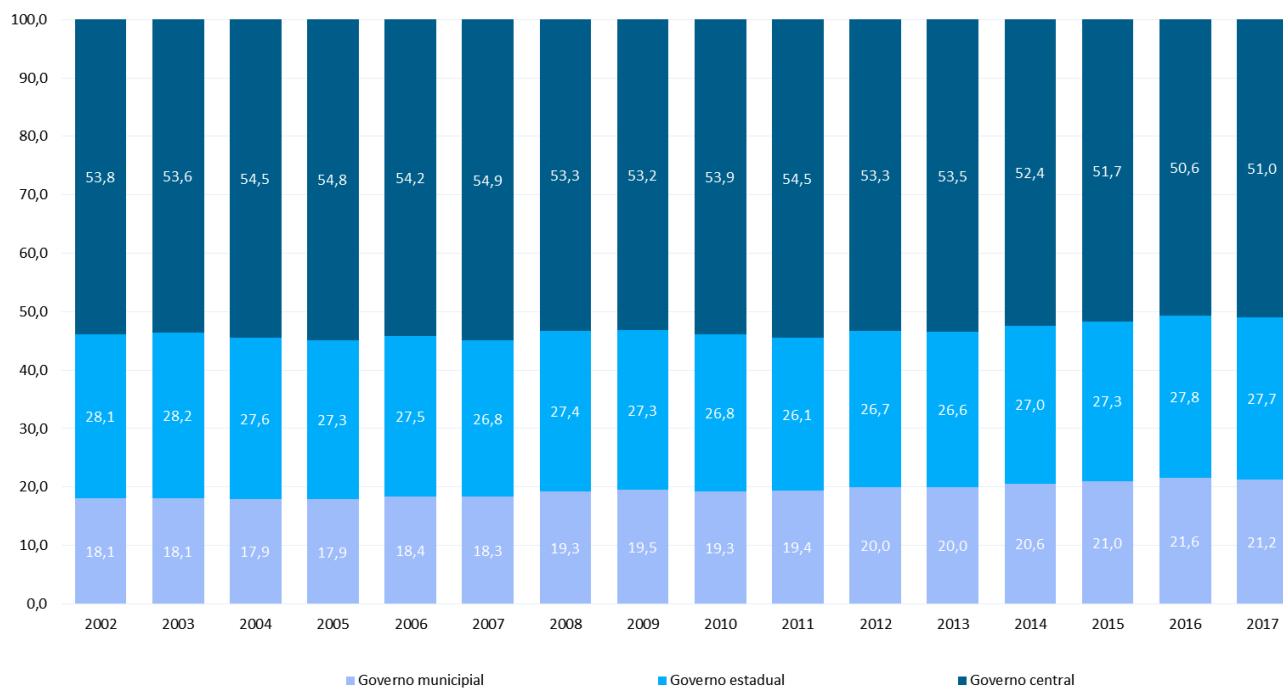
ano de 2017 se encontram em patamares inferiores aos observados em 2005 e que estas receitas se desconcentraram ligeiramente em favor do nível municipal de governo.

GRÁFICO 17. RECEITAS DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO - % DO PIB 2002/2017.



Fonte: IFI

GRÁFICO 18. COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO - % DO TOTAL 2002/2017.



Fonte: IFI