

A carga tributária brasileira: as fontes de informações e o mito da concentração tributária

Darcy Francisco Carvalho dos Santos¹
Roberto Balau Calazans²

1. As dificuldades de estimação e as fontes de pesquisas disponíveis

O montante da carga tributária brasileira, arrecadada pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), e sua relação com o Produto Interno Bruto apresentam divergências conforme a instituição oficial proponente da informação, seja o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), seja a Receita Federal, ou, de forma mais recente, seja o Tesouro Nacional.

Além das divulgações oficiais, existem a dos especialistas que analisam o referido tema, sugerindo proposições para a melhoria da metodologia utilizada pelos órgãos oficiais. Podem ser citados os seguintes trabalhos: Varsano et al (1998a); Alencar, Gobetti (2008); Afonso, Castro (2011, 2020), dentre outros.

Nesse sentido, Alencar, Gobetti (2008) observam que os próprios órgãos de pesquisa do governo adotam metodologias próximas para o cálculo dos indicadores relativos à carga tributária global. As principais diferenças se devem à abrangência dos tributos considerados, à inclusão (ou não) de juros e multas sobre as dívidas tributárias e às divergências quanto aos registros contábeis nas fontes primárias, em especial os números relativos à arrecadação tributária dos estados e municípios, encontradas no Boletim de Arrecadação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), no Balanço do Setor Público Nacional e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi/Finbra – a partir de 2013. Os autores já alertavam para as diferenças de montantes dos

¹ Economista. Auditor do TCE/RS e Auditor Fiscal da Sefaz/RS, aposentado.

² Mestre em Economia UFRGS. Auditor Fiscal Sefaz/RS, aposentado.

tributos (ICMS, por exemplo) entre as últimas fontes citadas, as quais ainda persistem, provavelmente, devido às diferenças de critérios.

As principais fontes oficiais do tema em questão são o IBGE e a Receita Federal, podendo ser pesquisados dados relativos à carga tributária nos endereços eletrônicos listados no Quadro 1 do Anexo 1. Nas estatísticas divulgadas, são discriminados os tipos de tributos, por nível federativo, as respectivas relações com o PIB e as participações na arrecadação total, bem como as bases de incidências desses tributos (renda, folha de salários, propriedade, bens e serviços, transações financeiras, etc.). Alguns valores dos tributos e do PIB podem ser revistos, anualmente, pela fonte de pesquisa.

No caso específico do IBGE, há uma fonte importante de dados (ver Anexo 2), divulgada sob o nome de Estatísticas do Século XX, contendo uma harmonização de séries estatísticas do IBRE/FGV (1900-1946) e do IBGE (Sistema de Contas Nacionais, 1947-2000). Este trabalho tem uma reconstituição histórica da carga tributária brasileira, sendo fonte de referência de muitos trabalhos acadêmicos. Cabe registrar que, nesta série, houve alterações no montante do PIB do Brasil, no período 1995-2000, sendo necessário atualizá-los, como está destacado no citado Anexo 2.

Varsano et al (1998a) e Amir Khair et al (2005) publicaram artigos analisando a evolução dessa carga em um longo período, de 1947 a 2005. Ao fazerem uso da fonte primária do IBGE, observam o registro inicial da carga tributária de 13,83% do PIB, em 1947. A partir daí, ela cresceu, de forma suave até 1970, quando atingiu o nível médio de 25,36% do PIB e 24,86%, na década de 1980, permanecendo com pequenas oscilações nesse patamar até dar um salto em 1994. Com o Plano Real, a carga total elevou-se para o patamar de 28,9% do PIB, ficando, em média, 26,8% no período 1995-1998. Ocorreu uma queda relativa na participação, devida à estabilização de preços e à queda abrupta de receitas advindas da inflação

Depois, passa a assumir o comportamento crescente até 2002, com ligeira queda em 2003, retomando sua ascensão até 2005. O importante a destacar

que, para os anos de 1960, 1980, 1988 e 2000, os percentuais estão próximos ao da série do IBGE (Anexo 2), havendo diferenças na composição dos níveis de governo para alguns anos.

Varsano et al (1998a, p.2), naquela época, já observavam que era necessário manter o esforço tributário elevado, em torno de “30% a 34% do PIB”, de forma a manter a estrutura de despesa herdada pela Constituinte de 1988. Passados vários anos, após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a elevação da dívida bruta, a partir de 2014, e a implantação do teto de gastos (2016), é quase consensual que a arrecadação tributária global é insuficiente, se não forem realizadas as reformas necessárias nos gastos primários do setor público brasileiro.

Tabela 1 – Carga tributária global e renda disponível, por esfera de governos em anos selecionados

ANO	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
	Em % da carga total				Em % do PIB			
Arrecadação direta								
1960	63,80	31,60	4,60	100,00	11,10	5,50	0,80	17,40
1980	75,10	22,00	2,90	100,00	18,50	5,40	0,70	24,60
1988	70,50	26,60	2,90	100,00	15,79	5,94	0,65	22,40
2000	68,86	26,61	4,53	100,00	20,65	7,98	1,36	29,99
Receita disponível								
1960	59,40	34,00	6,60	100,0	10,40	5,90	1,10	17,40
1980	69,20	22,20	8,60	100,0	17,00	5,50	2,10	24,60
1988	62,30	26,90	10,80	100,0	14,00	6,00	2,40	22,40
2000	56,72	26,54	16,74	100,0	17,01	7,96	5,02	29,99

FONTE: Khair *et al* (2005).

De acordo com Oliveira (2010, p.41-49), houve dois períodos distintos da gestão tributária realizada pela União. O primeiro deles, entre 1990 e 1998, caracterizado por várias medidas de elevação da arrecadação federal, destacando-se o aumento da cobrança de receitas de contribuições sociais (CSLL e Cofins), as criações do imposto e da contribuição sobre as movimentações financeiras (1994 e 1996), e os instrumentos de desvinculação de receita da União (Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal e depois a DRU). O segundo, entre os anos 1999 e 2009, caracterizado pela criação e pelo aumento de alíquotas tanto dos tributos que integram a base de partilha, como o Imposto de Renda, Cide

Combustíveis e os royalties, quanto daqueles que não integram a base, como a CSLL e Cofins. Cabe salientar que houve modificações no PIB, divulgado pelo IBGE, a contar de 2005, que reduziram um pouco os números a partir de 2005, situando a carga total entre 32 e 33% do PIB, como indicam os números do IBGE e da Receita Federal.

No que tange à Receita Federal, há também a divulgação de séries estatísticas, desde 1990, através do núcleo de estudos tributários do órgão. Podem ser extraídas do site eletrônico dados relativos ao período de 1990-2009 e, para o ano 2018, está disponibilizada uma série para um período mais longo, de 2002-2018.

Atualmente, não é mais informada pela Receita Federal a distribuição das transferências legais e constitucionais para os estados e os municípios e demais receitas (salário educação, auxílios financeiros, etc.), necessárias ao cálculo da renda que fica disponível para o respectivo nível federativo. Como se sabe, a evolução desse montante indica os recursos disponíveis para as esferas de governo realizarem as atribuições previstas na Constituição.

Torna-se, então, necessário recorrer as estatísticas de transferências de diversos tributos no site do Tesouro Nacional, consolidá-las, e, depois, buscar uma estimativa da renda disponível para os governos subnacionais. Trata-se de um trabalho dispendioso, que poderia ser atenuado mediante uma padronização das estatísticas do Tesouro Nacional, ampliando-se a qualidade da informação e da transparência do setor público. A estimativa consolidada dessas transferências repassadas aos governos subnacionais pode ser construída seguindo os sites indicados no Quadro 1 do Anexo 1.

Dada a ausência dessa informação, resta o caminho das estimativas individuais para suprir a lacuna existente. Nesse sentido, Alencar, Gobetti (2008, p.11) procuraram estabelecer um novo corte metodológico, buscando estimar o total da arrecadação tributária a partir de “toda arrecadação coletada compulsoriamente junto à economia”, avançando no mapeamento das transferências intergovernamentais, incluindo as receitas, como os royalties e a

participação especial sobre o petróleo, além do Sistema “S” e da consolidação das contribuições previdenciárias. Em relação a este trabalho, permanece o problema de que as estatísticas contidas no Boletim do Confaz não são as mesmas do Siconfi/Finbra, remetendo à estimação para uma lógica de escolha entre as fontes de dados.

Outro problema de consolidação da carga tributária total é o encadeamento das séries, seja por mudanças de metodologia do sistema de contas nacionais (IBGE), seja por critérios diferenciados entre as instituições de pesquisa, seja por descontinuidade das séries divulgadas, seja por falta de apresentação de séries continuadas (Receita Federal). Neste último caso, as séries divulgadas para o período 1990-2001, são apresentadas, na maior parte dos anos, com dados bianuais. Em 2018, foi apresentada uma série estatística para um período mais longo, de 2002-2018.

Outra dificuldade é encontrar uma fonte única para os governos subnacionais, tendo que se recorrer as diversas estatísticas já referidas: Balanço do Setor Público e Siconfi/Finbra (Tesouro Nacional), Boletim de Arrecadação do ICMS (Confaz), Salário Educação (Ministério da Educação), etc. O objetivo de se pesquisar todas essas fontes primárias é apenas consolidar os números que reflitam a arrecadação tributária de estados e municípios, ainda que já se tenha avançado bastante na normatização contábil do setor público brasileiro. Dada as dificuldades inerentes à pesquisa e a eventuais erros de interpretações, tendo em vista que não há à fonte padrão de informação, a forma mais conservadora continua sendo seguir a base de dados definida pela Receita Federal.

Vejamos os seguintes exemplos relativos aos anos de 2018 e 2019. Observando-se a composição de tributos divulgados pelo Tesouro Nacional para estimar a carga tributária de 2018, percebe-se que a maioria dos montantes relativos aos tributos coincidem com os da série da Receita Federal para o mesmo ano. Existem, entretanto, diferenças não relevantes em alguns casos, sendo que os dados da Receita Federal acabam apresentando valores maiores para os governos federal e estaduais.

Outro exemplo é para o ano de 2019. Afonso, Castro (2020) estimaram a carga total em patamar de 35,17% do PIB. Segundo se depreende de sua metodologia, em artigos (2011, 2020), haveria a inclusão dos *royalties* e da participação especial sobre o petróleo. Também, para o mesmo ano, verifica-se outra estimativa do Tesouro Nacional com um percentual de 33,17% do PIB, seguindo o padrão do Manual do FMI. No tratamento estabelecido pelo Tesouro Nacional, as taxas foram tratadas como receita tributária, e os emolumentos e custas judiciais como receita não tributária. Assim, há uma diferença de dois pontos percentuais do PIB entre essas duas estimativas.

Procedendo-se a comparação entre os números divulgados pelo IBGE e pela Receita Federal, chega-se à Tabela 2, que demonstra os percentuais da carga tributária do Brasil, em termos do PIB, no período 1991-2018. As diferenças dos valores percentuais entre as duas séries são inferiores a 1% do PIB.

Tabela 2 – Comparação entre as cargas tributárias do IBGE e da Receita Federal, 1991-2018 (% do PIB)

ANOS	IGBE	% RECEITA FEDERAL
1991	24,4	25,2
1992	25,1	25,8
1993	25,9	25,7
1994	28,9	29,5
1995	28,0	27,2
1996	26,1	26,4
1997	26,1	26,6
1998	26,7	27,1
1999	28,0	28,4
2000	29,8	29,8
2001	31,5	30,9
2002	32,1	32,1
2003	31,5	31,4
2004	32,5	32,4
2005	33,4	33,5
2006	33,6	33,3
2007	34,0	33,6
2008	34,0	33,5
2009	32,8	32,2
2010	33,1	32,5
2011	33,9	33,3
2012	33,5	32,6
2013	33,5	32,5
2014	32,8	31,8

2015	33,0	32,1
2016	33,3	32,2
2017	33,4	32,3
2018	-	33,3

FONTE: 1. IBGE: Sistema de Contas Nacionais. Anexo 1
2. Receita Federal, 1991-2018. Anexo 1.

Assim, dadas as opções de estatísticas sobre a arrecadação tributária global e a falta de uma metodologia padronizada, a escolha entre os dados do IBGE e da Receita Federal parece ser razoável, até porque seus percentuais estão bem próximos como indica a Tabela 2.

Utilizando-se como base a série da Receita Federal, é possível traçar um quadro sobre a evolução dos tributos no Brasil entre 1991 e 2018. Nesse período temporal, em termos do PIB, a Tabela 3 mostra que a carga tributária cresceu 8,1 pontos percentuais, sendo 5,7 pontos para a União, 1,3 para os estados e 1 ponto para os municípios. Todos os níveis aumentaram sua participação em termos relativos.

Tabela 3 – Carga tributária brasileira segundo a Receita Federal – 1991-2009

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL							
	% da Arrecadação Total				% PIB			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1991	66,31	28,90	4,78	100,00	16,72	7,29	1,21	25,21
1992	67,69	28,44	3,86	100,00	17,50	7,35	1,00	25,85
1993	71,80	25,14	3,06	100,00	18,47	6,47	0,79	25,72
1994	69,45	27,10	3,45	100,00	20,46	7,98	1,02	29,46
1995	67,24	27,95	4,81	100,00	18,32	7,61	1,31	27,24
1996	66,79	28,30	4,91	100,00	17,63	7,47	1,30	26,40
1997	67,67	27,27	5,06	100,00	17,97	7,24	1,34	26,55
1998	68,62	26,17	5,21	100,00	18,61	7,10	1,41	27,12
1999	69,75	25,40	4,85	100,00	19,82	7,22	1,38	28,42
2000	69,14	26,33	4,53	100,00	20,63	7,86	1,35	29,84
2001	68,92	26,58	4,50	100,00	21,30	8,21	1,39	30,90
2002	69,18	25,96	4,86	100,00	22,20	8,33	1,56	32,09
2003	68,58	26,39	5,03	100,00	21,53	8,28	1,58	31,39
2004	68,71	26,21	5,08	100,00	22,23	8,48	1,64	32,35
2005	69,52	25,57	4,92	100,00	23,31	8,57	1,65	33,54
2006	69,20	25,68	5,12	100,00	23,04	8,55	1,70	33,29
2007	69,97	24,90	5,13	100,00	23,54	8,38	1,73	33,64
2008	69,37	25,47	5,16	100,00	23,24	8,53	1,73	33,50
2009	68,80	25,73	5,48	100,00	22,18	8,29	1,77	32,24
2010	69,01	25,47	5,52	100,00	22,43	8,28	1,79	32,51
2011	69,98	24,49	5,54	100,00	23,33	8,17	1,85	33,35
2012	69,05	25,16	5,80	100,00	22,52	8,21	1,89	32,62
2013	68,93	25,29	5,78	100,00	22,44	8,23	1,88	32,55
2014	68,46	25,47	6,07	100,00	21,80	8,11	1,93	31,84
2015	68,32	25,45	6,24	100,00	21,93	8,17	2,00	32,10
2016	68,37	25,45	6,18	100,00	22,04	8,21	1,99	32,24
2017	68,04	25,70	6,26	100,00	22,00	8,31	2,02	32,33
2018	67,53	25,90	6,57	100,00	22,46	8,61	2,19	33,26
1991-2018	1,2	-3,0	1,8		5,7	1,3	1,0	8,1

FONTE: Receita Federal. Carga Tributária Bruta (2000,2002, 2003,2018). Disponível em: Ver referências no Quadro 1.

Por sua vez, a Tabela 4 traz uma estimativa da participação dos níveis de governo na receita disponível, isto é, após as transferências legais e constitucionais e as voluntárias. Em termos de participação na receita disponível, a União apresentou uma leve redução, passando de 55,4%, em 1991, para 54,8% em 2018. No entanto, a participação da União deve ser menor do que este último percentual, porque parte do que a ela se destina não é por ela aplicado, como são os casos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do “Sistema S”.

Tabela 4 – Renda disponível segundo a Receita Federal – 1991-2018

%

ANO	RECEITA DISPONÍVEL							
	% da Renda Disponível				% PIB			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1991	55,38	28,16	16,46	100,00	13,96	7,10	4,15	25,21
1992	57,25	27,35	15,39	100,00	14,80	7,07	3,98	25,85
1993	60,62	25,27	14,11	100,00	15,59	6,50	3,63	25,72
1994	59,79	26,14	14,07	100,00	17,62	7,70	4,14	29,46
1995	56,68	27,09	16,23	100,00	15,44	7,38	4,42	27,24
1996	55,84	27,78	16,39	100,00	14,74	7,33	4,33	26,40
1997	56,29	27,40	16,31	100,00	14,95	7,28	4,33	26,55
1998	56,27	26,67	17,06	100,00	15,26	7,23	4,63	27,12
1999	57,33	25,86	16,81	100,00	16,29	7,35	4,78	28,42
2000	57,13	26,26	16,61	100,00	17,05	7,84	4,96	29,84
2001	57,00	26,15	16,85	100,00	17,61	8,08	5,21	30,90
2002	57,38	25,34	17,28	100,00	18,41	8,13	5,55	32,09
2003	57,35	25,38	17,27	100,00	18,00	7,97	5,42	31,39
2004	58,02	24,84	17,14	100,00	18,77	8,04	5,55	32,35
2005	58,16	24,62	17,22	100,00	19,50	8,26	5,78	33,54
2006	57,79	24,62	17,58	100,00	19,24	8,20	5,85	33,29
2007	58,29	23,98	17,73	100,00	19,61	8,07	5,97	33,64
2008	56,70	24,49	18,80	100,00	19,00	8,21	6,30	33,50
2009	56,68	24,02	19,30	100,00	18,27	7,74	6,22	32,24
2010	57,66	23,57	18,78	100,00	18,74	7,66	6,10	32,51
2011	58,09	22,99	18,92	100,00	19,37	7,67	6,31	33,35
2012	57,52	23,26	19,22	100,00	18,76	7,59	6,27	32,62
2013	57,70	23,10	19,21	100,00	18,78	7,52	6,25	32,55
2014	56,63	23,55	19,82	100,00	18,03	7,50	6,31	31,84
2015	56,13	23,61	20,26	100,00	18,02	7,58	6,50	32,10
2016	55,14	24,07	20,79	100,00	17,78	7,76	6,70	32,24
2017	55,67	23,84	20,49	100,00	18,00	7,71	6,63	32,33
2018	54,81	24,29	20,91	100,00	18,23	8,08	6,95	33,26
1991-2018	-0,6	-3,9	4,4		4,3	1,0	2,8	8,1

FONTE: Receita Federal. Carga Tributária Bruta (2000,2002, 2003 e 2018). Disponível em: ver referências no Quadro 1.

1. As transferências legais e constitucionais para estados e municípios foram calculadas a partir de dados do Tesouro Nacional e do Ministério da Educação. Disponível em: ver referências no Quadro 1.

Os municípios aumentaram sua participação na renda disponível, passando de 16,5% para 20,9%, embora tenham aumentado muito suas atribuições e serem muito dependentes de transferências federais. O que chama atenção, na Tabela 4, é que o crescimento da participação relativa dos municípios não coincide com as alegações de que a União fica com a maior parte da carga tributária brasileira em detrimento dos demais níveis federados. Os Estados, apesar de oscilarem sua participação relativa entre 7% e 8% do PIB, no período, reduziram

quase 4,0 pontos percentuais a sua participação na receita disponível, de 28,1%, em 1991, para 24,3% em 2018.

Percebe-se que os três níveis da Federação, em especial a União, sofrem os efeitos da Constituição de 1988, que não cotejou a distribuição de recursos disponíveis com os encargos assumidos por cada nível federativo, havendo uma dissonância entre suas disponibilidades tributárias e a capacidade de manterem as atribuições delegadas.

Disso tudo, resulta a longa demora das reformas tributária e administrativa, ainda que um passo importante tenha sido realizado com a Reforma Previdenciária de 2019. Além disso, soma-se a definição de leis no Congresso Nacional que tornam rígida e insustentável a execução orçamentária dos entes públicos: Lei do Piso Nacional do Magistério e a aplicação obrigatória de percentuais da receita líquida em Saúde e Educação.

Como agravante, recentemente, a Emenda Constitucional n.º 108, de 26/08/2020, introduziu o § 7º, no art.212, da Constituição Federal, para vedar a inclusão da despesa com aposentadoria e pensões no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), obrigando os entes federados a despendem muito mais recurso nessa finalidade, sem, ao menos, estabelecer um prazo de transição.

2. O mito da concentração tributária na União e suas disponibilidades tributárias

É muito citada aquela afirmação de Goebbels, quando disse que uma *“mentira repetida mil vezes vira verdade”*. Abstraindo o sistema ao que o autor da frase fazia parte, a experiência tem mostrado que ele tinha uma dose muito grande de razão. Há também um pensamento chinês que diz que *“a meia verdade é a maior das mentiras”*.

Outro aspecto a destacar é o tempo de duração de uma crença que, quando investigada, vemos que se trata de uma inverdade. Um exemplo disso foi

a lei física da queda dos corpos que durante dois mil anos manteve a ideia de que ela dependia de seu peso, que foi desmistificada por Galileu, quando declarou que o peso não tinha influência na queda dos corpos.

Fazemos essas referências iniciais para mostrar que também no campo da economia ou das finanças públicas, há certas afirmações feitas como verdadeiras que, quando investigadas, mostram que não passam de inverdades. Estamos tratando do caso da **concentração dos recursos** tributários e financeiros na União, que é uma crença generalizada nos meios políticos e sindicais, que, por ser repetida incessantemente, virou uma verdade inquestionável. E quem afirmar o contrário, está agindo por influência neoliberal ou por algum interesse contra os governos locais.

Mas a verdade é que não existe concentração de recursos financeiros na União, pois a Constituição de 1988 favoreceu os estados e municípios. Ao contrário, o governo central apresenta grande insuficiência deles para atender todas as atribuições definidas naquela Carta Magna. O que há é um valor crescente de gastos sociais e atribuições para os quais foram vinculadas contribuições sociais insuficientes para cumprir tais finalidades.

É o que passamos a demonstrar a partir de dois enfoques para comprovar nossa afirmação. O primeiro trata da renda disponível do governo central, usando os próprios dados da Receita Federal. O segundo se fixa na execução orçamentária, fazendo a comparação entre a receita líquida do governo central e a execução do orçamento da Seguridade Social, utilizando os dados do Resultado do Tesouro Nacional e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) da União.

2.1. O enfoque da carga tributária e da renda disponível

Na primeira seção, vimos que a participação do Governo Federal é de 67,53% do total ou 22,46% do PIB; dos governos estaduais, 25,90% (8,61% do PIB); e dos municípios, 6,57% (2,19% do PIB). Também se demonstrou que a

participação final ou a receita disponível é bem diferente, devido à redistribuição das receitas entre os níveis da Federação.

A Tabela 5, construída com base no demonstrativo da “Carga Tributária no Brasil 2018” da Receita Federal (último publicado), apresenta seu valor total na ordem de R\$ 2.291.407 milhões, ou seja, 2 trilhões, 291 bilhões e 407 milhões de reais, que corresponde a 33,26% do PIB.

Tabela 5 – Carga tributária do Brasil em 2018, sua composição e sua participação no PIB (%)

ESPECIFICAÇÃO	R\$ MILHÕES	TOTAL - %	PIB - %
PIB	6.889.180,00		100,00
1. TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA	2.291.407,08	100,00	33,26
2. TRIBUTOS DO GOVENO FEDERAL	1.547.402,45	67,53	22,46
2.1. ORÇAMENTO FISCAL	562.793,88	24,56	8,17
2.2. ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	802.114,33	35,01	11,64
2.3. DEMAIS	182.494,24	7,96	2,65
3. TRIBUTOS ESTADUAIS	593.382,08	25,90	8,61
4. TRIBUTOS MUNICIPAIS	150.622,55	6,57	2,19

FONTE: Receita Federal. Carga tributária do Brasil em 2018.

A maioria das pessoas tem em mente a participação da União na carga bruta global apurada como revelam as Tabelas 4 e 5. Por isso, a crença generalizada é de que a arrecadação tributária está concentrada na esfera federal. Por isso, é importante desmistificar tal crença e estimar quanto realmente a União tem de receita disponível, usando dados oficiais disponíveis nos sites eletrônicos do governo federal.

A Tabela 6 é o que vai demonstrar o quanto a União fica da carga tributária. Em primeiro lugar, se desconsidera os recursos da Seguridade Social, que correspondem a 35% do total ou 11,64% do PIB, porque **são recursos vinculados** que não podem ser usados pela União para outras finalidades, além de

serem insuficientes para atender aos fins a que se destinam, tendo que ser complementados por recursos do orçamento fiscal, conforme veremos adiante.

Além disso, também não estão disponíveis para a União os recursos provenientes da Contribuição para o FGTS e a Contribuição ao Sistema “S”. Fazendo essas exclusões, chega-se à carga líquida da União a R\$ 342.800 milhões, ou 15% do total ou 5% do PIB. A receita disponível dos estados, em 2018, foi de 24,29% e dos municípios, 20,91%, portanto maiores que a da União, cuja participação é de 54,81%, conforme descrito na Tabela 4, mas fica reduzida aos 15% da renda disponível. Na prática, a União fica com reduzida renda disponível, sendo obrigada a elevar a dívida bruta ou a reduzir investimentos públicos.

Tabela 6 – Renda disponível da União na carga tributária em 2018

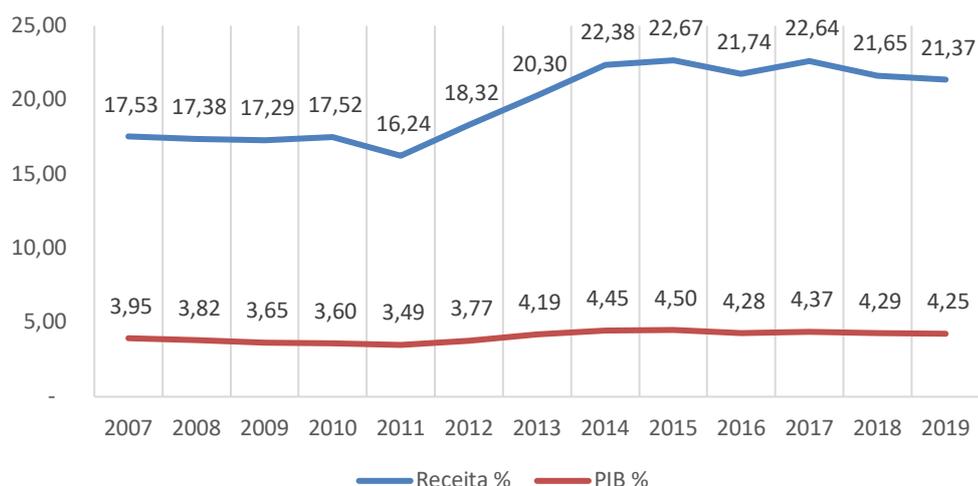
ESPECIFICAÇÃO	R\$ milhões	TOTAL - %	PIB - %
PIB	:		100,00
1. TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA	2.291.407,08	100,00	33,26
2. TRIBUTOS DO GOVENO FEDERAL	1.547.402,45	67,53	22,46
3. EXCLUSÕES:	1.204.602,55	52,57	17,49
3.1. ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	802.114,33	35,01	11,64
3.2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	256.760,10	11,21	3,73
3.3. CONTRIBUIÇÃO AOS FGTS	125.907,99	5,49	1,83
3.4. CONTIBUIÇÃO PARA O SISTEMA "S"	19.820,13	0,86	0,29
RENDA DISPONÍVEL DA UNIÃO (2-3)	342.799,90	14,96	4,98

FONTE: Receita Federal e Tesouro Nacional. Carga tributária do Brasil 2018 e Resultado Tesouro Nacional, dezembro/2018. Tabela 11, p.4.

Um dos fatores que reduzem a arrecadação tributária global (que não deixou de ser alta, diga-se de passagem) são os gastos tributários ou desonerações fiscais que passaram de 3,95% do PIB e 17,53% da receita, em 2007, para 4,37% e 22,64%, respectivamente, em 2017. Os percentuais de 2018 e 2019 são estimativas da própria Receita Federal. Tomando como verdadeira a estimativa para 2019, de 4,25% do PIB, há em torno de **R\$ 300 bilhões de desonerações fiscais** (Gráfico 1).

A redução da carga tributária é uma necessidade, mas ela não pode ser feita sem critério, seja quanto à justiça tributária, seja quanto à formação de déficits primários. Essas duas condições não foram observadas adequadamente quando da concessão dessas desonerações, em especial no governo Dilma.

Gráfico 1 – Evolução dos gastos tributários federais

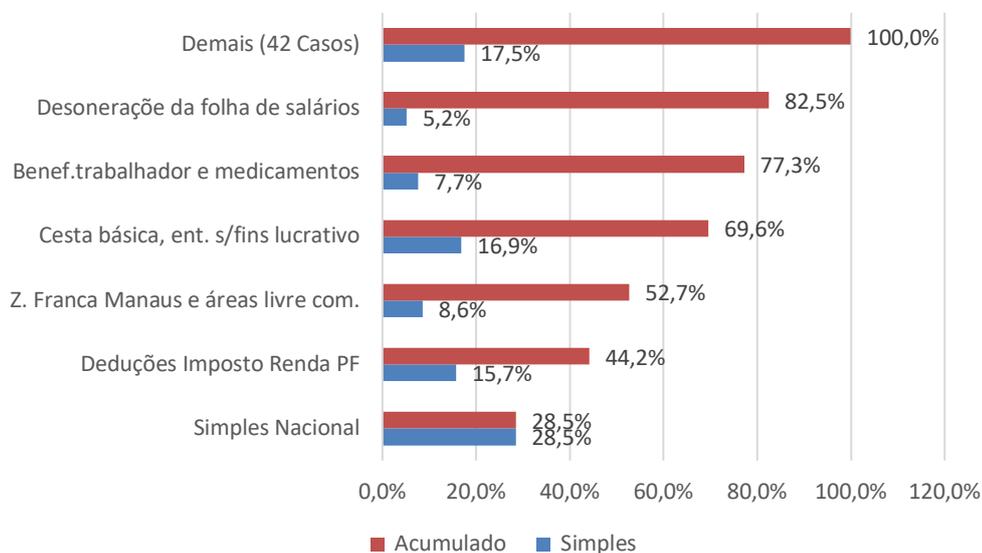


FONTE: Receita Federal. Gastos tributários – bases efetivas.

O Gráfico 2, por seu turno, apresenta as principais desonerações em 2018, com a ocorrência simples e acumulada. A maior ocorrência é do Simples Nacional, com 28,5% do total, que, somado às isenções do Imposto de Renda e às relativas à Zona Franca de Manaus, passa de 52%. Outro item com alta incidência é a cesta básica e as entidades sem fins lucrativos, com 16,9%.

A redução dessas vinculações seria uma solução para o aumento da receita disponível das esferas de governo, mas depois de feita uma concessão, fica muito difícil de retirá-la. Todavia, uma revisão geral dessas desonerações deve vir antes de qualquer reforma tributária

Gráfico 2. Principais desonerações tributárias em 2018



FONTE: Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Tributários/ LOA 2018.

A Tabela 7 mostra que a carga tributária média foi de 32,6%, levando-se conta as bases de incidência no período 2016-2018. A folha de salários e os bens e serviços alcançaram 24% do PIB, significando que mais de 73% da arrecadação total têm essa origem. Renda, propriedade e transações financeiras contribuíram com apenas 8,6% do PIB, ou 27% da arrecadação. Trata de uma grande injustiça tributária que urge ser corrigida.

Tabela 7 – Carga tributária e sua base de incidência

Tipo da Base	Em R\$ milhões			Em % do PIB			Média
	2018	2017	2016	2018	2017	2016	
Renda	495.355	408.942	404.391	7,2%	6,2%	6,5%	6,6%
Folha de salários	627.641	555.582	530.192	9,1%	8,4%	8,5%	8,7%
Propriedade	106.363	97.512	91.379	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Bens e serviços	1.025.142	1.030.412	961.400	14,9%	15,7%	15,4%	15,3%
Transações financeiras	36.618	34.683	33.645	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Outros	288	239	157	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	2.291.407	2.127.370	2.021.165	33,26%	32,31%	32,29%	32,6%
PIB	6.889.180	6.583.320	6.259.230	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FONTE: Receita Federal. Carga tributária do Brasil dos anos pertinentes.

2.2. O enfoque a partir da execução orçamentária da União

Outra maneira de desmistificar a inconsistência da crença da concentração tributária na União é correlacionar os montantes da receita líquida do governo central e do orçamento (receitas e despesas) destinados à Seguridade Social³. A Tabela 8, na última coluna, mostra que em torno de 66% ou 2/3, aproximadamente, da receita líquida do governo central é vinculada à Seguridade Social.

³ As receitas da Seguridade estão somadas às DRU, como se estas nunca tivessem existido.

Tabela 8 – Vinculação da receita líquida do governo central e as receitas com a Seguridade Social

R\$ milhões

ANO	RECEITAS LÍQUIDAS DO GOVERNO CENTRAL	RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	DESVINCULAÇÕES RECEITAS DA UNIÃO (DRU)	RECEITAS DA SEGURIDADE AJUSTADAS	RECEITAS SEGURIDADE/ REC.LIQ.CENTRAL
	1	2	3	4 = (2+3)	4/1
2012	888.495	523.100	54.809	577.910	65,0%
2013	997.088	586.549	60.128	646.678	64,9%
2014	1.023.013	604.918	59.880	664.798	65,0%
2015	1.043.105	646.000	60.620	706.620	67,7%
2016	1.088.118	635.291	91.964	727.255	66,8%
2017	1.154.746	675.212	100.373	775.585	67,2%
2018	1.227.515	713.094	109.649	822.744	67,0%
2019	1.346.780	750.097	92.354	842.451	62,6%
				MÉDIA	65,8%

FONTE: Tesouro Nacional. Resultado Fiscal do Governo Central, Tabela 2.1. Tesouro Nacional e RREOs – dezembro de cada ano.

Como se isso não bastasse, o valor despendido com Seguridade Social é alto e, ainda, crescente. Em 2019, alcançou 78,3% da receita líquida, depois de atingir 82,6% em 2017. Portanto, pode ser considerada uma média de 80% (Tabela 9).

É claro que a recessão enfrentada pelo País a partir de 2014, com queda do PIB de 7,5%, em 2015 e 2016, e o reduzido crescimento nos anos seguintes, em torno de 1%, contribuiu muito para isso. A crise do coronavírus, em 2020, que tornará o PIB de desse ano próximo ao de dez anos antes, deverá acentuar mais essa defasagem.

Essa queda de crescimento faz aumentar a necessidade de recursos do orçamento fiscal para a Seguridade Social, porque as despesas continuam crescendo, mesmo que a receita fique estagnada ou declinante. No entanto, o valor vinculado vai continuar alto, porque acompanhará a receita. Devido à

vinculação, somente poderá ser reduzida a parcela excedente a 2/3 da receita líquida, porque esta permanecerá intacta.

Tabela 9 – Receita Líquida do governo central e despesas da Seguridade Social

R\$ milhões

ANO	RECEITA LÍQUIDA	DESPESAS	DESPESAS SEG.SOCIAL/ RECEITA
	GOV.CENTRAL	SEGUR.SOCIAL(1)	LÍQ.G.CENTRAL
	1	2	2/1
2012	888.495	600.951	67,6%
2013	997.088	669.207	67,1%
2014	1.023.013	740.700	72,4%
2015	1.043.105	796.580	76,4%
2016	1.088.118	874.703	80,4%
2017	1.154.746	953.305	82,6%
2018	1.227.515	993.739	81,0%
2019	1.346.780	1.054.363	78,3%

FONTE: Tesouro Nacional. Resultado Tesouro Nacional, Tabela 2.1 e RREOs – dezembro de cada ano.

(1) Despesas liquidadas.

Além das vinculações com a Seguridade Social, há também a vinculação com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme demonstrado na Tabela 10, que varia de 3,9%, correspondentes aos 18% da receita líquida de impostos e transferências, a 6,7%, quando se considera o total da despesa com educação. Ficamos com um percentual intermediário de 5%, porque é mais próximo das ações típicas de MDE, que foi 4,7%.

Tabela 10 – Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino - 2019

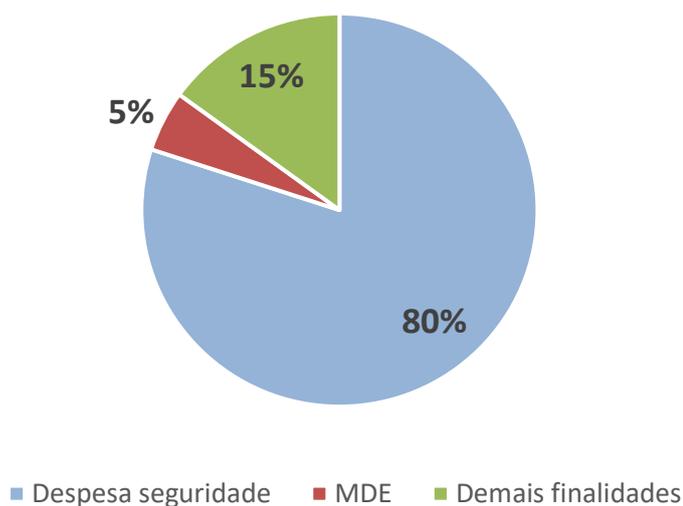
R\$ milhões

DESCRIÇÃO	VALOR	RECEITA LÍQUIDA GOV. CENTRAL (%)
18% da receita líquida do ano anterior corrigido pelo IPCA. Regra nova EC 95/2016	52.665,2	3,9%
Total ações típicas de MDE	63.023,4	4,7%
Mais: outras despesas de ensino	27.665,9	2,1%
Total despesas com MDE	90.689,3	6,7%
RECEITA LÍQUIDA DO GOVERNO CENTRAL	1.346.780	100,0%

FONTE: RREO dez/2019, p.27 e 28 e Resultado Tesouro Nacional, Tabela 2.1.

Considerando os 80% da Seguridade Social e os 5% da Educação, construímos o Gráfico 3, onde está demonstrado que apenas 15% da receita líquida da União fica livre para aplicação nas demais finalidades do governo, embora nesse valor ainda haja uma série grande de outras vinculações menores.

Gráfico 3 – Comprometimento da receita líquida do Governo Central - 2019



FONTE: Tabelas 9 e 10.

Portanto, ao contrário do que, costumeiramente, se ouve na mídia e se lê em textos, até de autores renomados, sobre o excesso de recursos em nível federal, para o governo central restam apenas **15% da receita líquida para atender às despesas de 40 órgãos (ministérios, secretarias, órgãos especiais)**, tendo, ainda, que formar superávit primário para evitar o crescimento maior da dívida bruta, conforme demonstrado na Tabela 11. Não precisa ser um expert para ver que com uma participação tão reduzida na renda tributária disponível é impossível atender tão variados compromissos. O resultado disso são os déficits altos e recorrentes.

Costumam atribuir à corrupção, muito comum no Brasil, a dos déficits públicos. No entanto, com essa dissonância entre as disponibilidades tributárias e as atribuições delegadas aos níveis federativos pela Constituição de 1988, nem que o Brasil fosse somente administrado por anjos os déficits seriam evitados.

Tabela 11 – Receita disponível e atribuições legais disfuncionais

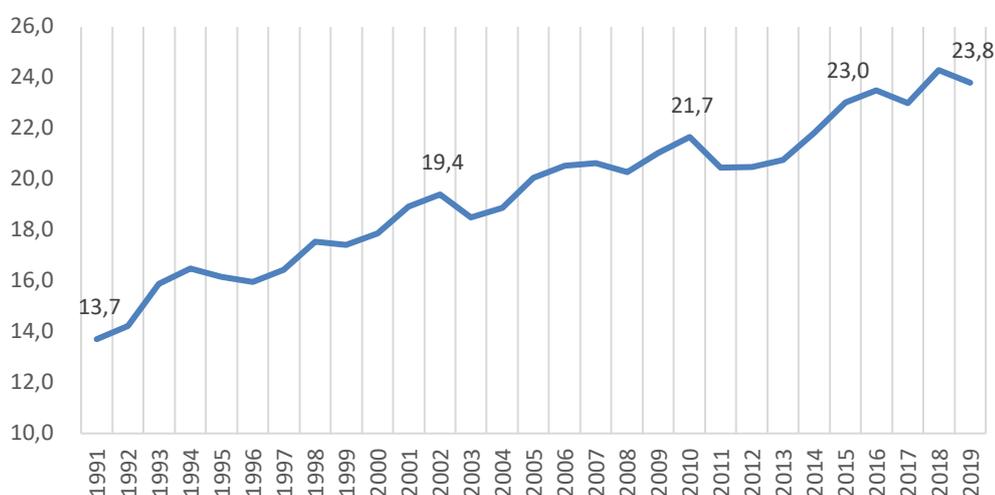
ORDEM	ATRIBUIÇÕES
26	26 Ministérios (*)
27	Câmara dos Deputados
28	Senado Federal
29	TCU
30	STF
31	Superior Tribunal de Justiça
32	Justiça Federal
33	Justiça Militar da União
34	Justiça Eleitoral
35	Justiça do Trabalho
36	Justiça do DF e dos Territórios
37	Conselho Nacional de Justiça
38	Presidência da República
39	Obras em geral
40	Superávit primário (há enorme déficit)

FONTE: Proposta Orçamentária da União para 2019.

(*) Exceto Previdência, Saúde e Assistência Social e os inativos da União que, juntos consomem 85% da receita líquida do Governo Central.

Por isso, ocorre o crescimento dos **gastos primários**, onde está contida a despesa com Seguridade Social, que há vários anos vem sendo denunciado pelo economista Fabio Giambiagi e outros autores, em vários livros e artigos. Os gastos primários em questão passaram de 13,7% para 23,8% do PIB, de 1991 a 2019, quando se incluem as transferências constitucionais e legais aos demais entes da Federação, num incremento anual superior a 0,30 pontos percentuais do PIB (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Gastos primários do governo central em % do PIB



FONTE: Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional.

Esse crescimento foi em todos os períodos governamentais, mesmo que em alguns anos tenha havido alguma redução. Em 29 anos, em apenas oito houve redução. Nos anos de maior crescimento do PIB, na maioria deles a relação em causa aumentou, o que prova o aumento de gastos propriamente.

Como a receita tende a acompanhar o crescimento do PIB, a despesa crescendo em ritmo superior a este, é garantia certa de déficit no futuro. E o pior é que um déficit estrutural de difícil mudança. Daí a razão da criação do teto de

gastos em 2016, que pecou por não vir acompanhado das reformas necessárias à sua viabilidade e manutenção.

2.3. O cobertor orçamentário curto e a falácia das entidades sindicais

Salientamos que compõem a Seguridade Social: a Previdência, a Saúde e a Assistência Social. Há controvérsias sobre a inclusão ou não no cômputo da despesa para essa finalidade dos gastos com os inativos federais. Segundo o RREO de dezembro de 2019, os inativos militares deixaram, desde 2016, de fazer parte dos gastos com Seguridade Social, permanecendo somente as pensões militares.

Portanto, estão incluídos na Seguridade Social o RPPS civil e as pensões dos militares, num total bruto de R\$ 114.501 milhões que, deduzidas as contribuições previdenciárias correspondentes (R\$ 36.152 milhões), resta um total líquido de R\$ 78.349 milhões ou 5,8% da receita líquida do governo central.

No entanto, as entidades sindicais, entre elas a Associação Nacional do Auditores Fiscais – ANFIP, entendem que essa despesa com pessoal inativo federal não deve ser incluída na despesa com Seguridade Social. Vale lembrar que essa não inclusão não altera em nada o resultado fiscal do governo central, porque a despesa continuará tendo que ser paga. Seria como transferir o conteúdo de um pacote para outro que estivessem no mesmo prato de uma balança em desequilíbrio. Mesmo excluindo-se a despesa em causa, o dispêndio com Seguridade Social seria em torno de 74% da receita líquida, ou seja, cerca de 7% a 8% superior ao valor da vinculação da receita.

Outra controvérsia é sobre as Desvinculações da Receita da União (DRU), que se tornaram inócuas, porque o valor que elas tornavam de livre aplicação era muito menor que o complemento das despesas com Seguridade Social, pagas pelo Tesouro Nacional. Por isso, em boa hora, a Emenda Constitucional n.º 103/2019 as extinguiu ao introduzir o § 4º, no art. 76, dos Atos da Disposições Constitucionais Transitórias.

2.4. Como as receitas de capital financiam a dívida pública?

Embora esta seção não trate de tributação, as receitas de capital⁴ são a fonte de recursos pelos quais se paga, se refinancia e se rola a dívida pública, cuja despesa não pode ser financiada por receita corrente, que não existe.

Para tentar explicar como é paga ou apenas refinanciada a dívida pública federal, construímos as Tabelas 12 e 13, a seguir. Como não há superávit primário, a dívida é enfrentada parte com operações de refinanciamento, que é uma rolagem de dívida, e outra parte com novas operações de crédito e outra, ainda, que é paga mediante receitas de capital

A Tabela 12 demonstra todas as Receita de Capital, que inclui operações de crédito, propriamente, as operações de refinanciamento e as demais receitas de capital, que não significam endividamento. Pelo lado da despesa com a dívida, constam a amortização, os juros e encargos e as despesas de refinanciamento, sendo estas últimas, em parte, uma contrapartida das operações de receita de refinanciamento.

A Tabela 13, por sua vez, mostra em que proporção as receitas de capital próprias (exceto as operações de crédito e refinanciamento) cobrem em cada ano as despesas com amortizações e encargos. A despesa com refinanciamento, como já dito, é uma contrapartida das operações de refinanciamento (receitas), embora na maioria das vezes não coincidam seus valores.

O valor das receitas próprias citadas alcançou uma média de R\$ 350,8 bilhões no período 2015-2019, e as despesas efetivas com a dívida (exceto o refinanciamento) R\$ 500,2 bilhões, numa relação de 70,1%.

Diante disso, pode ser dito que deixaram de ser pagos, em média, anualmente no período R\$ 581,5 bilhões mais R\$ 149,4 bilhões, totalizando R\$ 730,9 bilhões. A cifra de R\$ 149,4 bilhões decorre da diferença entre as despesas

⁴. Segundo a Lei 4320/64, os rendimentos de aplicações financeiras não são receita de capital, mas correntes patrimoniais. Mas seguimos a classificação adotada no RREO.

efetivas com a dívida (R\$ 500,2 bilhões) e a média das receitas de capital próprias (R\$ 350,2 bilhões). Sem crescimento econômico, sem manutenção de Selic baixa e sem formação de superávit primário, **o endividamento ficará insustentável**, porque esse acréscimo de dívida supera a 10% do PIB.

Tabela 12– Operações da dívida pública federal da União, 2015 – 2018
(Valores constantes, IPCA dez./19)

R\$ milhões

ITENS	2015	2016	2017	2018	2019	Média	%
RECEITAS DE CAPITAL (*)	1.616.787	1.602.829	1.211.394	1.422.553	1.270.005	1.424.714	100,0%
1. Operações de crédito	305.030	328.167	476.250	411.765	598.979	424.038	29,8%
2. Outras receitas de capital	305.099	276.928	108.864	279.550	135.386	221.165	15,5%
2.1 Resultados do Bacen	213.543	173.853	20.890	191.089	47.387	129.353	9,1%
2.2 Rem. Disponibilidades	91.550	103.062	87.974	88.461	87.999	91.809	6,4%
3. Alienação de bens	1.818	1.374	794	5.915	3.973	2.775	0,2%
4. Amort. de empréstimos	66.650	159.186	80.929	171.053	156.700	126.904	8,9%
5. Oper. refinanciamento	938.075	837.101	544.419	554.243	374.945	649.757	45,6%
DESPESAS COM A DÍVIDA	1.163.937	1.257.197	843.761	1.105.516	1.037.798	1.081.642	100,0%
1. Juros e encargos	252.040	227.923	218.413	289.802	285.321	254.700	23,5%
2. Amortização	220.116	301.959	80.929	348.710	275.702	245.483	22,7%
3. Desp. de refinanciamento	691.781	727.315	544.419	467.004	476.775	581.459	53,8%

FONTE: Tesouro Nacional. RREOS de dezembro de 2015 a 2019.

NOTA: Excluídos os itens de valores pouco significativos.

Tabela 13 – Receitas de capital da União, exceto operações de crédito e refinanciamento (valores constantes, IPCA dez./19)

R\$ milhões

ITENS	2015	2016	2017	2018	2019	Média
1. Outras receitas de capital	305.099	276.928	108.864	279.550	135.386	221.165
Resultado do Bacen	213.543	173.853	20.890	191.089	47.387	129.353
Remuneração disp.do Tesouro	91.550	103.062	87.974	88.461	87.999	91.809
2. Alienação de bens	1.818	1.374	794	5.915	3.973	2.775
3. Amortização de empréstimos	66.650	159.186	80.929	171.053	156.700	126.904
4. Rec. capital sem operações crédito	373.567	437.488	190.588	456.518	296.059	350.844
5. Despesas com a dívida	1.163.937	1.257.197	843.761	1.105.516	1.037.798	1.081.642
6. Refinanciamentos	691.781	727.315	544.419	467.004	476.775	581.459
7. Despesas efetivas (5-6)	472.156	529.881	299.342	638.512	561.023	500.183
8. (4 / 7)	79,1%	82,6%	63,7%	71,5%	52,8%	70,1%

FONTE: Tesouro Nacional. RREOS – dezembro 2015 a 2019.

O mais grave, ainda, é que as receitas de capital em causa não são permanentes. O **resultado do Banco Central**, destinado ao pagamento da dívida, depende da desvalorização cambial, que é menor quando a economia vai bem. A Lei n.º 11.803/2008 estabeleceu a transferência do Bacen para o Tesouro Nacional do resultado das variações cambiais, quando positivo, mesmo quando não realizado, o que foi modificado pela Lei n.º 13.820/2019. Esta última destinou esses recursos para formação de reservas, estabelecendo, no entanto, em caráter excepcional, mediante prévia autorização do Conselho Monetário Nacional, que poderão ser usados os lucros oriundos das reservas cambiais e derivativos, no pagamento da dívida pública mobiliária interna (DPMFi), quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem significativamente o seu refinanciamento.

Outra receita importante é a amortização de empréstimos, com grande participação da dívida dos estados pela renegociação das dívidas com a União que,

além dos pagamentos suspensos até o final de 2020, há muitos estados com liminar e sem condições de fazer o pagamento por muitos anos ou para sempre.

Considerações finais

Quem ler este texto poderá se perguntar qual a intenção dos autores em demonstrar a situação fiscal da União, se as pessoas vivem nos municípios e, secundariamente, nos estados.

Em primeiro lugar, trata-se de destacar o flagrante desequilíbrio federativo do País, uma vez que a aparente concentração de recursos tributários no âmbito federal (67,53% da arrecadação total) deve ser contraposta a insuficiência de receita disponível posta à disposição da União, conforme os dados expostos ao longo deste texto (15% da receita líquida). Em segundo lugar, os governos subnacionais dependem, primordialmente, da situação fiscal do governo central, porque ele é que garante a coordenação macroeconômica do País, melhora o nível de emprego, mantém a estabilidade dos preços, do câmbio e da balança de pagamentos, bem como arrecada os tributos distribuídos aos demais níveis, de forma a corrigir ou amenizar as desigualdades regionais.

Da situação boa ou mal da União dependem os demais entes federados. Mas essa não é a crença geral. Pelo contrário, o senso comum é que em âmbito federal só há corrupção, ignorando tudo o que lá é realizado. Com base nessa crença, em muitos casos, os governos subnacionais e os partidos propõem o populismo fiscal, desrespeitando o princípio do orçamento equilibrado e depois mandam a conta para o Governo Federal, que “pode” tudo.

E com isso, vão tornando cada vez menor a margem de recursos para atender as inúmeras finalidades governamentais, gerando déficits fiscais recorrentes, que se transformam em dívidas que são acrescidas dos juros, aumentando a defasagem tratada.

Essa mudança de compreensão, uma reforma na mentalidade dos políticos e da mídia especializada, é a primeira reforma a ser feita, porque não há reforma tributária capaz de distribuir melhor os recursos da União, cujo excesso em seu poder não passa de um mito repetido ao longo de décadas.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto. (2010). Fisco e equidade do Brasil. Universidade Federal de Campinas – UNICAMP. Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP. 2010. Disponível em: <http://migre.me/WCqz>

AFONSO, Jose Roberto; CASTRO, Kleber. (2011). Carga tributária no Brasil em 2010. Junho de 2020. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/carga-global-do-brasil-2010-afonso-castro-et-al/>. Acesso em: 04/10/2020.

_____. (2020). Carga tributária no Brasil em 2019: recorde histórico e evidências federativas. Setembro de 2011. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-bateu-recorde-em-2019-afonso-castro/> Acesso em: 05/10/2020.

ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. (2007) Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. 13º Prêmio do Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/justica-federativa-nas-transferencias-intergovernamentais-alencar-e-gobetti/>. Acesso em: 02/10/2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 03/10/2020.

_____. Proposta orçamentária da União para 2019. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/planejamento/acesso-a-informacao/institucional/unidades/sof>. Acesso em: 02/10/2020

_____. Lei n.º 11.803, de 5 de novembro de 2008. Altera a Lei n.º 10.179, dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Lei/L11803.htm. Acesso em 02/10/2020.

_____. Lei n.º 11.820, de 3 de maio de 2019. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de títulos mantida pelo BCB para fins de condução da política monetária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13820.htm. Acesso em 02/10/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTÁTICA. (2006). Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro, FIBGE. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/contas-nacionais.html>. Acesso em: 02/10/2020.

_____. Sistema de Contas Nacionais 2017, Tabela 1, Carga tributária 2000-2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=25916&t=resultados>. Acesso em: 02/10/2020.

MENDES, Marcos. (2016). A Lei 11.803/2008 e a relação financeira entre Tesouro Nacional e Banco Central. In: Bacha, Edmar. A crise fiscal e monetária brasileira. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. (2010). A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão n.º 1469.

KHAIR, Amir; ARAÚJO, Erika Amorim; AFONSO, José Roberto. (2005). Carga tributária – mensuração e impacto sobre o crescimento. Revista de Economia e Relações Internacionais, julho 2005, pp.27-42.

RECEITA FEDERAL. Carga tributária no Brasil. Anos de: 2000, 2002, 2003 e 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/>. Acesso em: 26/10/2020.

_____. Gastos tributários bases efetivas. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-bases-efetivas>. Acesso em: 26/10/2020.

TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional. Tabela 2.1. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:9639. Acesso em: 26/10/2020.

_____. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO.
Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12>. Acesso em: 26/10/2020.

VARSAÑO, Ricardo et al. (1998a). Uma análise da carga tributária do Brasil. IPEA. Rio de Janeiro. Texto para discussão n.º 585, agosto de 1998. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2439/1/td_0583.pdf

VARSAÑO, Ricardo et al. (1998b). Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a Reforma. Revista do BNDES. Rio de Janeiro. V.5, n.º 9, p.25-50, junho de 1998. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev902.pdf

ANEXO 1

Quadro 1 – Fontes de dados primários para a carga tributária global e renda disponível do Brasil

IBGE: Estatísticas do Século XX, Tabelas IV.1 e IV.2	Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/contas-nacionais.html
IBGE: Sistema de Contas Nacionais 2017, Tabela 1, Carga tributária 2000-2017	https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=25916&t=resultados
Receita Federal: Carga tributária 1991-2001	<p>CTB 2000 – Dados de 1990-1997 Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2000/view</p> <p>CTB 2002 – Último dado disponível de 1998, Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2002/view</p> <p>CTB 2003 – Dados de 1999-2001, Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2003/view</p>
Receita Federal: Carga tributária 2002-2018.	http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-tabelas-m18-valores-publicacao.xlsx/view
Transferências de impostos aos estados e municípios e o Fundef/Fundeb	<p>Coordenação Geral de Análise e Informações Transferências Financeiras Intergovernamentais: Cide, FEX, FPE, FPMC, FPM, IOF estadual e municipal, IPI exportação, ITR e LC 87 estadual e municipal. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-constitucionais-por-tipo-de-transferencia-serie-historica/2020/26</p> <p>Fundef e Fundeb. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2020/114</p>
Demais arrecadações tributárias de estados e municípios	<p>Boletim de Arrecadação. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms</p> <p>Dados do Imposto de Renda na Fonte (2000-2012), Balanço do Setor Público Nacional. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/consolidacao-das-contas-publicas-series-temporais/2012/114</p> <p>Dados de Imposto de Renda na Fonte (2013-2018). Disponível em:</p>

	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf
Salário Educação	Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/219-financiamento-fundeb-dados-estat%C3%ADsticos
<i>Royalties</i> e participações especiais	http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas

FONTE: Pesquisa autores.

ANEXO 2

CARGA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: TRIBUTAÇÃO DIRETA - INDIRETA (% DO PIB), 1900/2000

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA FEDERAL			CARGA TRIBUTÁRIA ESTADUAL			CARGA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL			CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL		
	DIRET A	INDIRET A	TOTA L	DIRET A	INDIRET A	TOTAL	DIRETA	INDIRET A	TOTAL	DIRET A	INDIRET A	TOTAL
1900	0,16	6,99	7,15	0,98	2,49	3,47	-	-	-	1,14	9,48	10,62
1901	0,17	7,64	7,81	1,04	2,58	3,62	-	-	-	1,21	10,22	11,44
1902	0,19	9,23	9,41	1,06	2,55	3,61	-	-	-	1,25	11,77	13,02
1903	0,16	8,99	9,15	1,06	2,54	3,60	-	-	-	1,21	11,54	12,75
1904	0,16	8,71	8,87	1,06	2,64	3,70	-	-	-	1,22	11,36	12,57
1905	0,17	10,61	10,78	1,25	3,11	4,36	-	-	-	1,42	13,72	15,14
1906	0,14	8,56	8,69	0,94	2,24	3,18	-	-	-	1,07	10,80	11,87
1907	0,16	10,30	10,46	1,14	2,50	3,64	-	-	-	1,30	12,80	14,10
1908	0,15	8,55	8,71	1,13	2,22	3,34	-	-	-	1,28	10,77	12,05
1909	0,06	7,84	7,90	1,22	2,46	3,68	-	-	-	1,28	10,30	11,58
1910	0,07	8,92	8,99	1,15	2,35	3,50	-	-	-	1,22	11,27	12,49
1911	0,08	9,30	9,38	1,07	2,25	3,32	-	-	-	1,15	11,55	12,70
1912	0,08	8,82	8,90	1,06	2,32	3,39	-	-	-	1,14	11,15	12,29
1913	0,09	9,59	9,68	1,14	2,45	3,59	-	-	-	1,23	12,04	13,27
1914	0,07	5,89	5,96	1,02	2,12	3,14	-	-	-	1,09	8,01	9,10
1915	0,28	4,83	5,11	1,02	2,25	3,27	-	-	-	1,31	7,07	8,38
1916	0,26	4,70	4,96	0,87	1,95	2,83	-	-	-	1,14	6,65	7,79
1917	0,26	4,07	4,33	0,77	1,77	2,54	-	-	-	1,03	5,84	6,87
1918	0,14	4,04	4,18	0,74	1,69	2,43	-	-	-	0,89	5,73	6,62
1919	0,07	4,12	4,19	0,77	1,77	2,54	-	-	-	0,84	5,88	6,73
1920	0,08	4,58	4,65	0,70	1,65	2,35	-	-	-	0,77	6,23	7,00
1921	0,16	4,96	5,11	0,84	1,91	2,75	-	-	-	1,00	6,87	7,86
1922	0,18	4,28	4,47	0,77	1,74	2,51	-	-	-	0,95	6,02	6,98
1923	0,24	4,57	4,81	0,69	1,65	2,34	-	-	-	0,94	6,21	7,15
1924	0,16	5,10	5,26	0,75	1,79	2,53	-	-	-	0,91	6,88	7,79
1925	0,18	5,06	5,23	0,76	1,89	2,64	-	-	-	0,93	6,94	7,87
1926	0,22	5,43	5,64	0,87	2,09	2,96	-	-	-	1,09	7,52	8,61
1927	0,31	6,25	6,56	0,93	2,18	3,10	-	-	-	1,24	8,43	9,67

1928	0,33	5,57	5,90	0,80	1,90	2,69	-	-	-	1,13	7,47	8,59
1929	0,38	5,69	6,07	0,92	2,23	3,15	-	-	-	1,29	7,92	9,21
1930	0,37	4,97	5,34	0,93	2,09	3,02	-	-	-	1,30	7,06	8,36
1931	0,57	5,97	6,55	1,18	2,76	3,94	-	-	-	1,76	8,73	10,49
1932	0,61	5,40	6,02	1,09	2,57	3,66	-	-	-	1,70	7,98	9,68
1933	0,71	6,33	7,04	1,05	2,22	3,27	-	-	-	1,76	8,55	10,31
1934	0,76	6,28	7,04	0,96	2,02	2,98	-	-	-	1,72	8,31	10,03
1935	0,96	6,57	7,53	1,12	2,03	3,15	-	-	-	2,08	8,60	10,68
1936	0,98	5,80	6,79	0,72	2,66	3,38	0,57	1,06	1,63	2,27	9,52	11,79
1937	1,06	5,96	7,02	0,61	2,50	3,11	0,56	1,02	1,58	2,23	9,48	11,71
1938	1,36	5,92	7,27	0,60	2,62	3,22	0,57	1,02	1,60	2,53	9,56	12,09
1939	1,52	6,73	8,25	0,71	2,70	3,40	0,61	1,11	1,72	2,83	10,54	13,37
1940	1,73	6,58	8,31	0,68	2,96	3,64	0,61	0,99	1,60	3,03	10,53	13,55
1941	1,89	6,37	8,26	0,69	2,86	3,55	0,59	0,88	1,48	3,17	10,12	13,28
1942	2,47	5,43	7,90	0,69	2,78	3,46	0,55	0,79	1,35	3,71	9,00	12,71
1943	2,74	5,05	7,79	0,78	2,75	3,53	0,49	0,70	1,19	4,01	8,50	12,51
1944	2,85	5,14	7,99	0,81	2,58	3,39	0,42	0,63	1,05	4,08	8,35	12,43
1945	2,92	5,53	8,45	0,75	2,43	3,18	0,41	0,56	0,98	4,08	8,52	12,60
1946	2,07	6,55	8,61	0,76	2,55	3,31	0,34	0,51	0,86	3,17	9,61	12,78
1947	3,98	5,32	9,29	0,73	3,02	3,75	0,28	0,50	0,78	4,98	8,85	13,83
1948	3,76	5,26	9,02	0,77	3,28	4,05	0,34	0,63	0,96	4,87	9,17	14,04
1949	3,80	5,13	8,93	0,74	3,68	4,43	0,33	0,66	0,99	4,88	9,47	14,35
1950	3,80	4,94	8,74	0,78	3,80	4,58	0,43	0,67	1,10	5,01	9,41	14,42
1951	4,18	5,56	9,74	0,86	4,27	5,13	0,32	0,54	0,86	5,36	10,38	15,74
1952	4,39	5,22	9,60	0,73	4,14	4,87	0,37	0,56	0,93	5,48	9,92	15,40
1953	4,23	5,11	9,34	0,78	4,13	4,90	0,41	0,55	0,96	5,41	9,79	15,20
1954	3,86	6,32	10,17	0,66	4,17	4,83	0,34	0,48	0,82	4,86	10,96	15,82
1955	4,19	5,01	9,19	0,66	4,36	5,02	0,36	0,48	0,83	5,20	9,84	15,05
1956	4,53	5,87	10,40	0,72	4,45	5,17	0,35	0,50	0,85	5,60	10,82	16,41
1957	4,68	5,75	10,43	0,60	4,63	5,23	0,42	0,59	1,01	5,70	10,96	16,66
1958	4,58	7,77	12,35	0,61	4,71	5,32	0,44	0,58	1,02	5,63	13,07	18,70
1959	4,33	7,37	11,70	0,51	4,93	5,44	0,33	0,43	0,76	5,17	12,73	17,90
1960	4,16	6,97	11,14	0,47	5,11	5,58	0,30	0,40	0,70	4,93	12,49	17,42
1961	4,54	5,66	10,20	0,40	5,10	5,50	0,28	0,40	0,68	5,21	11,17	16,38
1962	4,12	5,56	9,68	0,20	5,19	5,40	0,31	0,37	0,68	4,64	11,12	15,76
1963	4,24	5,65	9,88	0,14	5,15	5,28	0,28	0,61	0,89	4,65	11,40	16,05
1964	4,39	5,82	10,21	0,11	5,90	6,01	0,25	0,55	0,80	4,75	12,26	17,02
1965	5,49	7,12	12,61	0,23	5,91	6,13	0,30	0,66	0,96	6,01	13,69	19,71
1966	6,18	8,58	14,75	0,22	6,11	6,34	0,33	0,70	1,04	6,73	15,40	22,13
1967	6,58	7,14	13,72	0,33	6,95	7,28	0,33	0,29	0,62	7,24	14,38	21,62
1968	7,15	8,33	15,48	0,32	7,79	8,11	0,37	0,33	0,70	7,85	16,45	24,30
1969	8,19	8,74	16,93	0,32	7,90	8,22	0,39	0,37	0,76	8,90	17,01	25,91
1970	8,56	8,77	17,33	0,35	7,61	7,95	0,33	0,36	0,70	9,24	16,74	25,98
1971	8,96	8,40	17,36	0,34	6,88	7,22	0,33	0,36	0,69	9,62	15,64	25,26
1972	9,85	8,27	18,12	0,32	6,89	7,21	0,31	0,37	0,68	10,48	15,54	26,01
1973	9,75	8,07	17,82	0,31	6,29	6,60	0,25	0,38	0,63	10,31	14,74	25,05
1974	9,76	8,35	18,11	0,38	6,00	6,37	0,22	0,34	0,57	10,36	14,70	25,05
1975	10,71	7,88	18,59	0,34	5,59	5,93	0,27	0,43	0,70	11,31	13,90	25,22

1976	11,00	7,95	18,95	0,35	5,07	5,42	0,29	0,47	0,76	11,65	13,49	25,14
1977	11,58	7,85	19,42	0,32	5,07	5,39	0,28	0,45	0,73	12,18	13,37	25,55
1978	11,68	7,61	19,29	0,35	5,35	5,70	0,27	0,43	0,71	12,30	13,39	25,70
1979	11,69	6,77	18,45	0,40	4,98	5,38	0,36	0,47	0,83	12,44	12,22	24,66
1980	10,43	7,98	18,42	0,36	4,96	5,32	0,27	0,44	0,71	11,06	13,38	24,45
1981	11,35	7,63	18,98	0,34	5,04	5,38	0,30	0,53	0,83	11,98	13,20	25,18
1982	12,46	7,46	19,92	0,42	5,19	5,62	0,30	0,40	0,70	13,18	13,06	26,24
1983	12,48	8,10	20,58	0,41	5,13	5,54	0,23	0,50	0,73	13,11	13,73	26,84
1984	12,06	5,77	17,83	0,36	5,38	5,74	0,20	0,42	0,62	12,63	11,57	24,19
1985	12,10	5,23	17,33	0,36	5,56	5,92	0,17	0,41	0,58	12,64	11,19	23,83
1986	13,03	4,59	17,62	0,29	6,45	6,74	0,15	2,00	2,14	13,47	13,04	26,50
1987	11,40	4,76	16,16	0,22	5,55	5,78	0,59	1,73	2,32	12,22	12,04	24,25
1988	10,73	4,32	15,05	0,15	5,40	5,54	0,87	1,90	2,77	11,74	11,62	23,36
1989	11,83	3,22	15,05	0,07	6,49	6,55	0,19	1,95	2,14	12,09	11,65	23,74
1990	13,04	4,55	17,59	0,04	7,82	7,86	0,29	2,20	2,48	13,37	14,57	27,94
1991	9,25	6,29	15,54	0,48	6,92	7,40	0,55	0,89	1,44	10,28	14,10	24,38
1992	10,38	6,08	16,46	0,45	6,75	7,20	0,56	0,93	1,49	11,39	13,76	25,15
1993	11,37	6,67	18,03	0,44	6,20	6,64	0,32	0,93	1,24	12,13	13,79	25,92
1994	11,89	7,41	19,29	0,56	7,62	8,17	0,34	1,06	1,41	12,79	16,09	28,87
1995	13,50	7,63	21,13	0,47	7,66	8,13	0,56	0,82	1,38	14,52	16,11	30,64
1996	12,35	6,99	19,34	0,50	7,42	7,92	0,55	0,82	1,37	13,40	15,23	28,63
1997	12,81	6,77	19,58	0,60	6,99	7,58	0,56	0,86	1,42	13,96	14,62	28,58
1998	13,80	6,53	20,33	0,61	6,92	7,53	0,58	0,89	1,47	14,99	14,33	29,33
1999	14,14	8,17	22,32	0,60	7,38	7,98	0,59	0,85	1,44	15,34	16,40	31,74
2000	13,34	9,02	22,36	0,62	7,95	8,57	0,55	1,26	1,81	14,50	18,23	32,74

FONTE: De 1900 a 1945: Centro de Estudos Fiscais do IBRE/FGV-IPEA, Projeto Recuperação de Estatísticas Históricas do Setor Público Brasileiro. De 1947-1990: IBGE Sistema de Contas Nacionais, 1991-94 IBGE Regionalização das Transações do Setor Público, 1995-2000 IBGE Novo Sistema de Contas Nacionais.

Dados de 1995-2000 com PIB atualizado IBGE

1995	12,35	6,99	19,34	0,43	7,01	7,44	0,51	0,75	1,26	13,29	14,75	28,04
1996	11,25	6,37	17,62	0,46	6,76	7,22	0,50	0,75	1,25	12,21	13,88	26,09
1997	11,71	6,19	17,90	0,54	6,39	6,94	0,51	0,79	1,30	12,77	13,37	26,14
1998	12,58	5,95	18,53	0,56	6,31	6,87	0,53	0,81	1,34	13,67	13,07	26,74
1999	12,47	7,20	19,67	0,53	6,51	7,04	0,52	0,75	1,27	13,52	14,46	27,98
2000	12,09	8,17	20,26	0,56	7,20	7,76	0,50	1,14	1,64	13,14	16,52	29,66