

Educação Fiscal para a Cidadania

ARRE CADAR

PARA QUÊ?

Fernando Montoro



Governo do Estado de São Paulo

Geraldo Alckmin

Secretaria da Fazenda

Renato Augusto Zagallo Villela dos Santos

Coordenadoria de Tecnologia e Gestão Estratégica

Evandro Luís Alpoim Freire

Escola Fazendária do Estado de São Paulo

Rodrigo Bezerra da Silva

Educação Fiscal para a Cidadania

ARRE CADAR

PARA QUÊ?

Fernando Montoro

CEPAM

São Paulo, 2013

© 2013 CEPAM

Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Coordenação Editorial | Adriana Caldas, MTB 23.878

Projeto Gráfico e Capa | Michelle Nascimento

Diagramação | Carlos Papai

Editoração de Texto e Revisão | Eva Célia Barbosa e Vanessa Umbelina

CTP, Impressão e Acabamento | Imprensa Oficial do Estado S/A – IMESP

Tiragem | 10 mil exemplares – 2013

| 15 mil exemplares – 1ª Reimpressão 2016

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
DADOS DE DESPESA	5
DADOS DE ARRECADAÇÃO POR IMPOSTO E CONTRIBUIÇÃO	10
DADOS AGREGADOS DE ARRECADAÇÃO EM PERCENTUAL	13
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE IMPOSTOS	14
CONCLUSÃO	16
REFERÊNCIAS	16

INTRODUÇÃO

Esta cartilha apresenta dados sobre os principais itens de despesa e receita dos governos federal, estaduais e municipais. Do lado da despesa pública, traz informações sobre as principais funções desempenhadas pelas três esferas de governo existente no País e, do lado da receita, apresenta dados da arrecadação dos principais tributos cobrados. Também agrega, por esfera de governo, o valor da arrecadação dos tributos e da receita disponível.

Com essas informações, espera-se que o leitor obtenha familiaridade com o valor dos tributos que são recolhidos pelo fisco, pois, apesar de pagar e “conviver” com esses impostos, por vezes, a população não tem ideia da dimensão que assumem no dia a dia. E também obtenha familiaridade com a grandeza dos gastos públicos efetuados.

DADOS DE DESPESA

Conforme classificação proposta pela Portaria 42/1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, verifica-se, na prática, a questão federativa, do lado das despesas. Essa portaria discrimina as despesas públicas em funções e subfunções, para fins de elaboração e acompanhamento das peças de orçamento governamental.

Com base nessa classificação, foi elaborado o Quadro 1, com dados de 2011, relativos às despesas da União, dos estados-membros e dos municípios, e consideradas as 11 funções de despesas mais importantes,

em termos de valor total gasto pelos entes federativos, somando-se, na última linha, as outras funções.¹

Quadro 1 – Principais despesas liquidadas por função (exceto intraorçamentária) – 2011 (sem considerar o valor dos Encargos Especiais)

Entes Funções	União		Estados		Municípios		Todos os Entes		
	(Portaria 42/1999)	em milhões (R\$)	(%)	em milhões (R\$)	(%)	em milhões (R\$)	(%)	em milhões (R\$)	(%)
Previdência Social		359.256	49	73.824	18	16.919	5	449.999	31
Educação		52.909	7	88.483	22	87.208	27	228.600	16
Saúde		70.867	10	59.026	15	78.143	24	208.036	14
Administração		16.937	2	26.460	7	41.645	13	85.042	6
Assistência Social		45.564	6	4.569	1	10.183	3	60.315	4
Judiciária		34.675	5	24.603	6	755	0	60.033	4
Segurança Pública		6.951	1	44.828	11	2.839	1	54.618	4
Transporte		19.016	3	24.422	6	8.323	3	51.762	4
Urbanismo		4.193	1	4.242	1	37.438	12	45.873	3
Trabalho		36.225	5	899	0	834	0	37.958	3
Defesa Nacional		31.903	4	0	0	29	0	31.932	2
Outras funções		54.577	7	53.178	13	37.795	12	145.550	10
Total		733.072	100	404.535	100	322.111	100	1.459.718	100

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

¹ As outras funções de governo agregadas na última linha do Quadro 1 são: Legislativa, Essencial à Justiça, Relações Exteriores, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia e Desporto e Lazer. Não foi considerada a função Encargos Especiais, por compreender as transferências de recursos para outras esferas de governo, cuja soma causaria dupla contagem.

As funções relativas à Previdência Social, Saúde e Educação, são significativas para as três esferas de governo (Quadro 1). De fato, correspondem a ações que são desempenhadas, de forma cooperativa, pela União, pelos estados-membros e municípios.

Diversamente, a Defesa Nacional é função desempenhada unicamente pelo governo federal. Segurança Pública, por sua vez, é de competência quase que única dos estados-membros; e, por fim, Urbanismo, relaciona-se com os municípios. São atividades que devem ser desempenhadas de forma exclusiva por esfera de governo específica, conforme determinação constitucional.

Principais funções de governo e suas subfunções²

• **PREVIDÊNCIA SOCIAL:** AÇÕES GOVERNAMENTAIS DESTINADAS A FAZER FACE À NECESSIDADE DE TRANSFERIR RENDA AOS CIDADÃOS QUE SOFREM PRIVAÇÃO TEMPORÁRIA DA CAPACIDADE DE PROVER SEU PRÓPRIO SUSTENTO, CONCEDENDO-LHES BENEFÍCIOS POR MOTIVO DE INVALIDEZ, DOENÇA, TRATAMENTO MÉDICO, ACIDENTE DE TRABALHO, IDADE AVANÇADA, NÚMERO ELEVADO DE DEPENDENTES, VIUVEZ E ORFANDADE. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: PREVIDÊNCIA BÁSICA, PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTATUTÁRIO, PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E PREVIDÊNCIA ESPECIAL.

• **SAÚDE:** AÇÕES DESTINADAS A ATENDER ÀS NECESSIDADES E PROMOVER A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DO ESTADO DE SAÚDE DA POPULAÇÃO; COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: ATENÇÃO BÁSICA, ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL, SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO, VIGILÂNCIA SANITÁRIA, VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA, E ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO.

² Definições baseadas em trabalho desenvolvido pela Prefeitura de Manaus/AM, que explica as funções e subfunções de governo.

• **EDUCAÇÃO:** AÇÕES GOVERNAMENTAIS VOLTADAS À FORMAÇÃO INTELECTUAL, MORAL, SOCIAL, CÍVICA E PROFISSIONAL DO INDIVÍDUO, PREPARANDO-O PARA O EXERCÍCIO CONSCIENTE DA CIDADANIA, E HABILITANDO-O PARA A PARTICIPAÇÃO EFICAZ NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL; COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: ENSINO FUNDAMENTAL, ENSINO MÉDIO, ENSINO PROFISSIONAL, ENSINO SUPERIOR, EDUCAÇÃO INFANTIL, EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E EDUCAÇÃO ESPECIAL.

• **DEFESA NACIONAL:** AÇÕES DESENVOLVIDAS PARA A GARANTIA DA DEFESA DO PAÍS E COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: DEFESA AÉREA, DEFESA NAVAL E DEFESA TERRESTRE.

• **SEGURANÇA PÚBLICA:** AÇÕES DIRECIONADAS À MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA, PELA VIGILÂNCIA E DEFESA DA INTEGRIDADE FÍSICA E DOS BENS E PATRIMÔNIO DOS CIDADÃOS. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: POLICIAMENTO, DEFESA CIVIL, INFORMAÇÃO E INTELIGÊNCIA.

• **ADMINISTRAÇÃO:** AÇÕES DESENVOLVIDAS PARA HARMONIZAR RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS, FINANCEIROS, TÉCNICOS E INSTITUCIONAIS, DESTINADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, BEM COMO A ASSEGURAR A EFICIÊNCIA DE SUA COORDENAÇÃO, SUPERVISÃO E IMPLEMENTAÇÃO. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, ADMINISTRAÇÃO GERAL, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA, CONTROLE INTERNO, NORMALIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, ORDENAMENTO TERRITORIAL, FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS, ADMINISTRAÇÃO DE RECEITAS, ADMINISTRAÇÃO DE CONCESSÕES E COMUNICAÇÃO SOCIAL.

• **ASSISTÊNCIA SOCIAL:** AÇÕES DESTINADAS AO BEM-ESTAR SOCIAL, POR MEIO DE MEDIDAS QUE OBJETIVEM PROPORCIONAR O AMPARO E A PROTEÇÃO DE PESSOAS OU GRUPOS, E SE DESTINEM A DIMINUIR OU EVITAR OS DESEQUILÍBRIOS SOCIAIS. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: ASSISTÊNCIA AO IDOSO, À PESSOA COM DEFICIÊNCIA, À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE, E ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA.

• **URBANISMO:** AÇÕES DESENVOLVIDAS COM O OBJETIVO DE APERFEIÇOAR O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO, ESTABELECIDO UMA ESTRUTURA DE CIDADES CAPAZ DE SERVIR AOS OBJETIVOS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E, AO MESMO TEMPO, OFERECER A NECESSÁRIA QUALIDADE DE VIDA À POPULAÇÃO. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: INFRAESTRUTURA URBANA, SERVIÇOS URBANOS E TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS.

• **TRABALHO:** AÇÕES LIGADAS AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO, NOS ASPECTOS RELACIONADOS COM A FORÇA DE TRABALHO E INTERESSES PROFISSIONAIS DO TRABALHADOR, INCLUSIVE SUA PROTEÇÃO CONTRA O DESEMPREGO. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR, RELAÇÕES DO TRABALHO, EMPREGABILIDADE E FOMENTO AO TRABALHO.

• **JUDICIÁRIA:** AÇÕES DESENVOLVIDAS COM VISTA À DEFESA DO ESTADO, DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL, DOS COSTUMES, BENS, DA FAMÍLIA E PESSOA, POR MEIO DO PROCESSO JUDICIÁRIO E COM BASE NAS FONTES DE DIREITO. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES AÇÃO JUDICIÁRIA E DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO JUDICIÁRIO.

• **TRANSPORTE:** AÇÕES DESTINADAS AO PLANEJAMENTO, À COORDENAÇÃO E AO CONTROLE, À IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS RELACIONADOS COM OS DIVERSOS MEIOS DE TRANSPORTE. COMPÕE-SE DAS SUBFUNÇÕES: TRANSPORTE AÉREO, RODOVIÁRIO, FERROVIÁRIO, HIDROVIÁRIO E TRANSPORTES ESPECIAIS.

DADOS DE ARRECADAÇÃO POR IMPOSTO E CONTRIBUIÇÃO

A regra geral para apurar o valor dos impostos e das contribuições é a aplicação de uma alíquota sobre uma base de cálculo. O valor da(s) alíquota(s) e a forma de apuração da base de cálculo são determinados pela legislação do governo, que institui o tributo, respeitando determinações da CF e da legislação complementar. Muitas vezes, a dificuldade da apuração do valor do tributo advém da complexidade do cálculo de sua base, que incorpora muitas variáveis e obedece a sofisticados procedimentos aritméticos.

Com o intuito de tornar clara a incidência dos principais impostos e das contribuições do Brasil, por esfera de governo responsável por sua instituição, e cotá-las com o valor da respectiva arrecadação, foram elaborados os Quadros 2 a 4.

Com base nos dados disponíveis no *site* da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), no ano de 2010, observa-se a receita dos principais impostos e das contribuições de sua responsabilidade (Quadro 2). Chama a atenção os valores arrecadados pela União, nas rubricas Cofins, Imposto de Renda e Contribuição à Previdência.

Quadro 2 – Principais tributos de competência federal

Imposto ou Contribuição	Incidência	Valor em 2010 (em R\$ bilhões)
Imposto sobre Exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE)	Preço do produto exportado	-
Imposto sobre Importação de produtos estrangeiros (II)	Preço do produto importado	21,1
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Valor adicionado nas vendas de produtos industrializados	37,3
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF)	Montante da operação de crédito e câmbio, do prêmio do seguro e valor nominal, da cotação ou preço de títulos e valores mobiliários	26,5
Contribuição do Programa de Integração Social e do Programa do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep)	Faturamento de empresas produtoras e comerciantes de bens e prestadoras de serviços, permitida a cobrança não cumulativa	40,0
Contribuição Social para Custeio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Cofins)	Faturamento de empresas produtoras e comerciantes de bens e prestadoras de serviços, permitida a cobrança não cumulativa	138,6
Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza – Pessoa Física (IR)	Renda líquida (total de rendimentos menos deduções permitidas)	207,9
Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza – Pessoa Jurídica (IR)	Lucro real	
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido de Pessoa Jurídica (CSLL)	Lucro real	45,2
Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR)	Valor fundiário (valor da terra nua tributável)	0,5
Contribuição à Previdência – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Salário	212,2

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da STN

Dentre os tributos de competência dos estados, ressalta-se o alto valor do ICMS, o imposto geral sobre vendas; e a importância do ISS nos impostos de responsabilidade municipal (Quadros 3 e 4).

Quadro 3 – Principais tributos de competência estadual

Imposto ou Contribuição	Incidência	Valor em 2010 (em R\$ bilhões)
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS)	Valor adicionado nas transações de mercadorias e serviços tributados	263,7
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Valor venal do veículo	22,3
Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação, de bens e direitos (ITCMD)	Valor venal dos bens ou direitos transmitidos	2,3
Contribuição à Previdência própria	salário	231,7

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da STN

Quadro 4 – Principais tributos de competência municipal

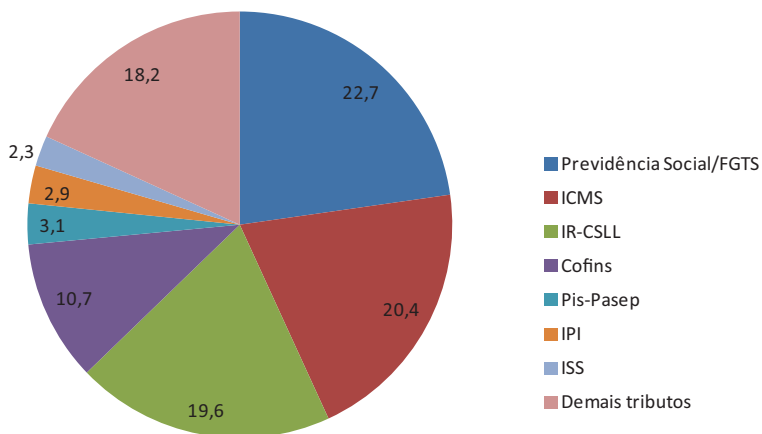
Imposto ou Contribuição	Incidência	Valor em 2010 (em R\$ bilhões)
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	Preço do serviço	29,8
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	Valor venal do imóvel	16,5
Imposto sobre a Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis e de direitos reais sobre imóveis (ITBI)	Valor venal do imóvel	4,8
Contribuição à Previdência própria	salário	5,1

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da STN

DADOS AGREGADOS DE ARRECAÇÃO EM PERCENTUAL

O valor percentual dos principais impostos e das contribuições sobre o total das receitas tributárias arrecadadas, em 2010, no Brasil, pode ser visto no Gráfico 1, que traz a composição da receita pública consolidada das três esferas de Poder. Observa-se que a arrecadação no País é concentrada em poucos tributos e no importante percentual das contribuições previdenciárias, do IR-CSLL e ICMS. Outro aspecto que sobressai é a importância das contribuições federais no total da receita pública. Além das contribuições previdenciárias, destacam-se a Cofins e o Pis-Pasep.

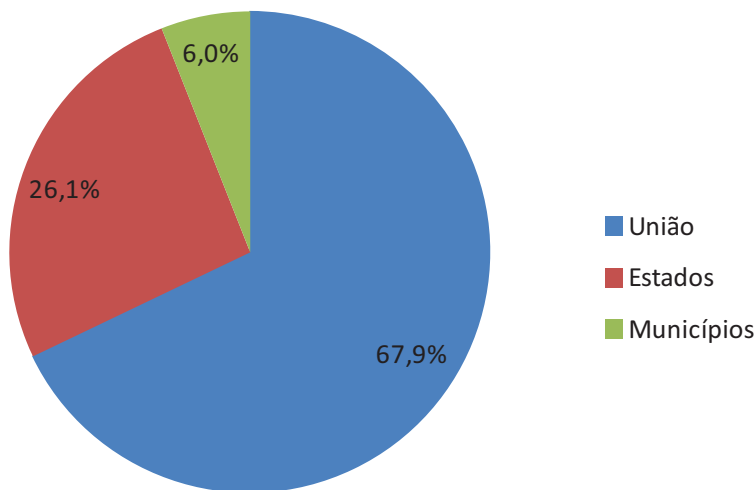
Gráfico 1 – Arrecadação tributária: principais impostos e contribuições (2010)



Fonte: Afonso (2011)

Os percentuais de impostos e contribuições, agregados por esfera de governo, podem ser vistos no Gráfico 2, no qual se observa a enorme importância da União, responsável pela instituição e cobrança de quase 70% do total da receita pública do País, em contrapartida à dos estados (26%) e municípios (6%).

Gráfico 2 – Arrecadação direta por esfera de governo (2010)

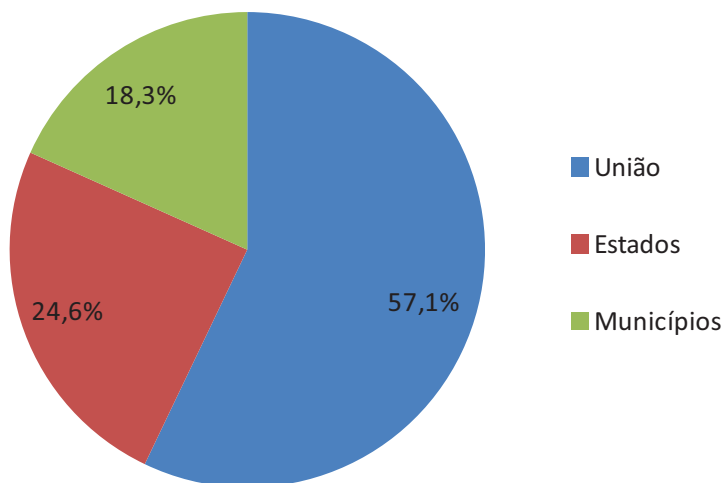


Fonte: Afonso (2011)

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE IMPOSTOS

Considerando as transferências, chega-se aos valores efetivamente disponíveis para as três esferas de Poder do Brasil. Com base em dados de 2010, o percentual destinado aos municípios é de mais de 18%, frente aos 6% da receita arrecadada; e a União apresenta o percentual de 57%, frente aos quase 70% de receita arrecadada (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Receita disponível por esfera de governo (2010)

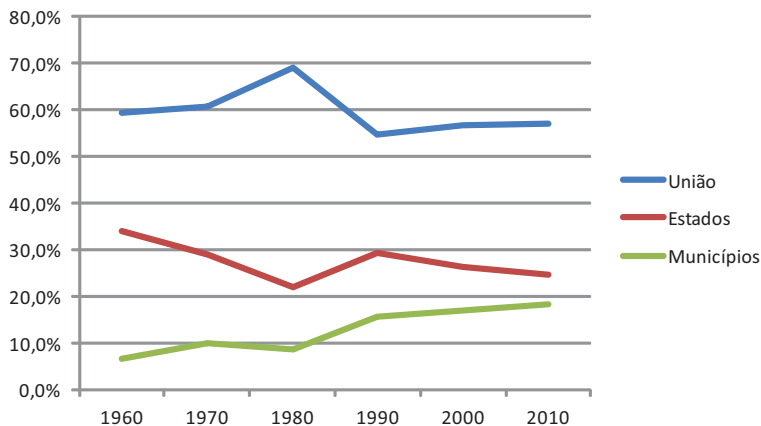


Fonte: Afonso (2011)

O Gráfico 4 mostra a evolução da receita disponível, por esfera de governo, de 1960 a 2010, em termos percentuais. Observa-se um processo de concentração na União, em detrimento dos estados e municípios, no período de 1960 a 1980. No ano de 1990, estes têm aumentado seu percentual e, a União, diminuído. O motivo da alteração da tendência foram as determinações da Constituição de 1988, que desconcentrou recursos para os entes subnacionais³. No entanto, observa-se, nos anos de 2000 e 2010, um retorno, ainda que sutil, da tendência centralizadora.

³ Embora tenha descentralizado, também, uma série de atribuições, cujo bom desempenho demandaria ainda mais recursos financeiros.

Gráfico 4 – Evolução da receita disponível por esfera de governo (1960 a 2010)



Fonte: Afonso (2011)

CONCLUSÃO

Com essas explicações, espera-se ter dado uma ideia real da arquitetura federativa de finanças públicas no Brasil, contemplando, de um lado, a distribuição dos gastos públicos por função (segundo classificação da Portaria 42) e, de outro, as receitas públicas por impostos e transferências, ambos por esfera de governo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José. Roberto. **Panorama tributário brasileiro**. abr. 2011.

GIABIAGI, F.; ALÉM, A. C.. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 498 p.

ARRECADAR PARA QUÊ?

Esta cartilha do programa estadual de Educação Fiscal para a Cidadania apresenta dados sobre os principais itens de despesa e receita dos governos federal, estaduais e municipais. Do lado da despesa pública, traz informações sobre as principais funções desempenhadas pelas três esferas de governo existente no País e, do lado da receita, apresenta dados da arrecadação dos principais tributos cobrados. Também agrega, por esfera de governo, o valor da arrecadação dos tributos e da receita disponível. Com essas informações, espera-se que o leitor obtenha familiaridade com o valor dos tributos que são recolhidos pelo fisco, pois, apesar de pagar e “conviver” com esses impostos, por vezes, a população não tem ideia da dimensão que assumem no dia a dia. E também obtenha a familiaridade com a grandeza dos gastos públicos efetuados.



www.educacaofiscal.sp.gov.br



GefeSP
GRUPO DE EDUCAÇÃO
FISCAL ESTADUAL



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA FAZENDA