OS GASTOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO EM 2019 E A AGENDA FISCAL

*Guilherme Amorim**

A divulgação do Demonstrativo de Gastos Tributários pela Secretaria da Receita Federal (SRF), baseado no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019, mostra o quão desafiador será o cumprimento do Artigo 167 da Carta. No inciso III desse, impede-se que as operações de crédito do exercício excedam as despesas de capital. Amparado por dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal preceito é denominado de Regra de Ouro. O respeito a esse Artigo e à Emenda Constitucional nº 95 (popularmente conhecida como "lei do teto dos gastos") embasa os esforços de redução da dívida pública que, de acordo com o Banco Central (BCB), correspondia a 77,0% do produto interno bruto (PIB) em julho.

O relatório da SRF elenca as isenções e descontos que reduzirão a arrecadação federal, com detalhes. Somados, alcançarão R$ 306,4 bilhões (tabela 1), montante R$ 23 bilhões superior ao previsto para 2018. Essa expansão dar-se-á a despeito de cortes efetuados na desoneração tributária, longamente postergados, e da virtual extinção do regime especial de reintegração de valores tributários para empresas exportadoras (Reintegra). Nesse, a alíquota de créditos gerados foi reduzida de 2,0% para 0,1% para que a União pudesse arcar com outro dispêndio insciente, o subsídio ao consumo de diesel, a vigorar até o final do ano corrente.

TABELA 1 - PROJEÇÕES DE GASTOS TRIBUTÁRIOS - PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - 2019

GASTO TRIBUTÁRIO	VALOR (R$)	PART. (%)
Simples Nacional	87 253 418 417	28,48
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	32 134 927 633	10,49
Agricultura e Agroindústria	30 233 333 447	9,87
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	24 727 653 267	8,07
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes ou Isentas	24 258 770 271	7,92
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	20 098 177 238	6,56
Benefícios do Trabalhador	12 538 025 064	4,09
Desoneração da Folha de Salários	9 562 771 764	3,12
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	9 378 437 529	3,06
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	8 264 412 668	2,70
Setor Automotivo	7 246 894 792	2,37
Desenvolvimento Regional	6 580 805 047	2,15
Informática e Automação	6 213 627 573	2,03
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	4 247 756 443	1,39
Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura	2 819 864 178	0,92
Microempreendedor Individual	2 361 941 334	0,77
Programa Universidade para Todos	2 167 713 503	0,71
Embarcações e Aeronaves	2 131 305 841	0,70
Transporte Coletivo	1 933 110 365	0,63
Cultura e Audiovisual	1 930 228 350	0,63
Financiamentos Habitacionais	1 688 186 436	0,55
Livros	816 031 368	0,27
Fundos Constitucionais	809 029 979	0,26
Máquinas e Equipamentos - CNPq	530 828 585	0,17
Táxi	480 561 369	0,16
Automóveis - Pessoas Portadoras de Deficiência	418 337 343	0,14
Transporte Escolar	401 005 540	0,13
Termoeletricidade	390 372 346	0,13
Horário Eleitoral Gratuito	382 654 271	0,12
Petroquímica	369 617 468	0,12
Demais gastos	4 028 157 119	1,31
TOTAL	306 397 956 548	100,00

FONTE: Secretaria da Receita Federal

* Economista, coordenador do Núcleo de Macroeconomia e Conjuntura do IPARDES.

O tributo sobre o qual recairá a maior parte dos gastos tributários em 2019 é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que perderá R$ 67,95 bilhões de sua arrecadação potencial (tabela 2). A Cofins incide sobre produtos, serviços e importações com duas alíquotas, de 9,25% e 3,65%, cuja aplicabilidade setorial é definida por lei. No primeiro caso, permite-se o abatimento de dispêndios com insumos. No segundo, tal abatimento inexiste. A erosão de sua arrecadação ocorre através de desconto na alíquota incidente, isenção da categoria na qual enquadra-se o contribuinte, redução da base de cálculo, ou concessão de crédito tributário.

Em 2019, as maiores perdas da Cofins advirão de incidência substituída por tributação através do Simples Nacional (R$ 22,76 bilhões), desoneração de produtos da cesta básica (R$ 14,81 bilhões) e de medicamentos (R$ 5,52 bilhões). A legislação que regula a contribuição é semelhante à que fundamenta o Programa de Integração Social (PIS). Não é surpresa, portanto, que a redução da arrecadação provocada pelo Simples será responsável pelo maior volume de gastos tributários vinculados ao PIS (R$ 5,07 bilhões).

TABELA 2 - PROJEÇÕES DE GASTOS TRIBUTÁRIOS, POR TRIBUTO - PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2019

TRIBUTO	VALOR (R$)	PART. (%)
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	67 952 069 295	22,18
Contribuição para a Previdência Social	64 122 760 808	20,93
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	52 414 578 606	17,11
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	49 335 544 739	16,10
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas	27 742 217 160	9,05
Contribuição Social para o PIS-PASEP	13 440 890 588	4,39
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	11 264 926 117	3,68
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	9 562 728 557	3,12
Imposto sobre Importação - II	3 588 435 091	1,17
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	2 914 718 489	0,95
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação	2 753 636 953	0,90
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1 259 491 525	0,41
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	45 055 402	0,01
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	903 218	0,00
TOTAL	306 397 956 548	100,00

FONTE: Secretaria da Receita Federal

As contribuições para a Previdência Social reúnem o segundo maior grupo de renúncias (R$ 64,12 bilhões). Também nesse conjunto a substituição pelo Simples Nacional provoca a maior perda de receita (R$ 29,42 bilhões), seguida pelas causadas por isenções a entidades filantrópicas (R$ 12,05 bilhões), desonerações de folha de salários (R$ 9,56 bilhões), exportação agropecuária (R$ 7,27 bilhões), de pagamento ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (R$ 3,22 bilhões), descontos a microempreendedores individuais (R$ 2,36 bilhões) e donas de casa de baixa renda (R$ 235 milhões).

Uma das etapas da reabilitação fiscal, com execução de superávits primários, passa pela limitação dessas renúncias. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 instituía redução de 10% nos gastos tributários passíveis de sofrerem cortes lineares. Excetuar-se-iam os subsídios à Zona Franca de Manaus e à indústria automobilística (Rota 2030, recentemente concedido). A disposição foi vetada sob os auspícios de preservar a próxima administração da obrigação de efetuar esses cortes. Convém lembrar que a Constituição previa que os benefícios tributários a Manaus durassem por 25 anos após sua promulgação (Artigo 40). Estendidos foram até outubro de 2073, através de Emenda promulgada em 2014.

A SRF estima que os gastos tributários representarão 21,05% das receitas da União no próximo ano, montante equivalente a 4,12% do PIB. A ausência de evidências de que essas benesses tenham cumprido os objetivos levou o Tribunal de Contas da União a demandar revisão desses gastos. É questionável, por exemplo, que o Simples Nacional tenha estimulado a formalização de empresas. Sua criação certamente incentivou a segmentação de grandes empresas para se beneficiarem de menores alíquotas.

Embora gigantesco, o volume de gastos tributários empalidece ante o déficit previdenciário. Na ausência das reformas no regime geral, regimes próprios e benefícios assistenciais, será impossível realizar superávit primário que reverta a trajetória da razão dívida/PIB. Para além de reforma previdenciária que respeite demografia, o reequilíbrio fiscal exigirá redução das renúncias, extinção de subsídios e de programas de parcelamento e remissão de dívidas tributárias, redução da folha de pessoal como proporção dos gastos, desvinculação de receitas e mudanças na base tributária, excessivamente dependente de arrecadação sobre o consumo.

A inexequibilidade de superávits primários no médio prazo provocará perda do poder de compra da moeda e deterioração de serviços públicos. A presente dinâmica de endividamento, ademais, restringe o controle da inflação através de elevação de taxas de juros pela autoridade monetária. Eventuais aumentos dos juros avultariam o custo da dívida e, por extensão, a desconfiança de detentores de títulos soberanos sobre sua solvência.