

Os Efeitos dos Gastos Tributários Federais sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro

RESUMO

O governo federal apresentou renúncia de R\$ 400 bilhões em receitas tributárias no ano de 2015, sendo R\$ 270 bilhões referem-se a gastos tributários e mais R\$ 135 bilhões de receitas partilhadas com Estados e Municípios. Os gastos tributários, direcionados ao setor privado, concentram-se nas regiões mais desenvolvidas do país, enquanto, as transferências diretas de recursos tributários da União para Estados e Municípios favorecem as regiões menos desenvolvidas. Como os gastos tributários correspondem a aproximadamente o dobro das transferências tributárias, os recursos que a União renuncia acabam por ficar majoritariamente nas regiões mais desenvolvidas. Apenas o Estado de São Paulo recebeu, direta ou indiretamente, R\$ 92 bilhões do total das renúncias federais em 2015, exatamente o mesmo valor repassado a toda a região Nordeste. Como consequência deste processo, a repartição de recursos da União não atua na redução das disparidades regionais. Esta Monografia defende que se incluam os gastos tributários federais nas discussões sobre o federalismo brasileiro. A proposta é de reduzir as diferenças entre as transferências indiretas de receitas da União para o setor privado com as transferências diretas de recursos para o setor público. Para tanto, propõe-se eliminar gastos tributários no valor total de 0,87% do PIB. O fim destas renúncias terá efeito também das receitas estaduais e municipais. Os impactos de tal mudança foram avaliados usando um modelo neoclássico de equilíbrio geral. Foram quatro os cenários simulados para o uso das receitas adicionais: (1) todos os governos aumentam seus gastos; (2) o governo federal e os municípios aumentam seus gastos, mas os Estados reduzem ICMS; (3) Estados e Municípios aumentam seus gastos, mas a União reduz a contribuição previdenciária; e (4) Apenas os Municípios aumentam seus gastos, Estados reduzem o ICMS e União diminui contribuição previdenciária. Os resultados se mostraram muito sensíveis às políticas adotadas pelo governo federal. A escolha dos Estados entre aumentar gastos ou reduzir tributação parece ter pouco efeito. Nos cenários (1) e (2) o efeito econômico é ruim, com queda em todas as variáveis macroeconômicas. Já nos cenários (3) e (4) as variáveis macroeconômicas apresentam números positivos, exceção para o consumo privado que permanece neutro. Os resultados sobre as receitas estaduais dependem basicamente do peso das transferências da União nas receitas dos Estados. Nos cenários 1 e 2, as receitas totais crescem nos Estados mais dependentes de transferências, já que o aumento das transferências mais do que compensa a perda de receita própria. O inverso ocorre com os Estados mais desenvolvidos, que dependem da sua receita própria. Nos

cenários 3 e 4, os efeitos positivos sobre as transferências de receitas federais dos cenários 1 e 2 permanecem, adicionada dos impactos favoráveis do aumento da atividade econômica, o que beneficia todos os Estados. A conclusão é que a eliminação de gastos tributários só deveria ser implementada se não houver aumento da carga tributária total. Do ponto de vista federativo, reduzir os gastos tributários tem potencial para melhorar a distribuição dos recursos da União em quaisquer dos cenários estudados.

Palavras-Chave: Federalismo Fiscal, Gastos Tributários, Desigualdades Regionais.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	6
2.	GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS E FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL.....	10
2.1	PANORAMA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO	10
2.2	FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO – A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS NAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO.....	23
2.3	FEDERALISMO FISCAL E GASTOS TRIBUTÁRIOS	26
3.	A PROPOSTA DE REDUÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS DO IMPOSTO DE RENDA E O FEDERALISMO FISCAL	29
4.	METODOLOGIA	31
4.1	SETOR FAMÍLIAS	31
4.2	SETOR PRODUÇÃO.....	32
4.3	SETOR GOVERNO.....	33
4.4	EQUILÍBRIO DE MERCADO.....	34
4.5	SOLUÇÃO DO MODELO	35
5	CALIBRAGEM	35
6	RESULTADOS.....	42
6.1	RESULTADOS DE LONGO PRAZO.....	43
6.2	RESULTADOS NA TRANSIÇÃO.....	45
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Evolução dos Gastos Tributários. **Erro! Indicador não definido.**3
- Gráfico 2 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 1 . **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 3 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 2 . **Erro! Indicador não definido.**1
- Gráfico 4 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 3
.... **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 5 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 4. **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 6 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 1. **Erro! Indicador não definido.**5
- Gráfico 7 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 2.56
- Gráfico 8 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 3. **Erro! Indicador não definido.**8
- Gráfico 9 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 4. **Erro! Indicador não definido.**9

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gastos Tributários por Tributo - 2018.....	253
Tabela 2 – Evolução dos Gastos Tributários por Tributo: 2011 a 2015.....	Erro!
Indicador não definido.5	
Tabela 3 – Participação Regional nos Gastos Tributários por Tributo - 2015.	Erro!
Indicador não definido.6	
Tabela 4 – Distribuição dos Gastos Tributários do IRPF – 2015 (Em R\$ Milhões)	Erro! Indicador não definido.17
Tabela 5 – Distribuição dos Gastos Tributários do IRPJ – 2015 (Em R\$ Milhões).	Erro! Indicador não definido.18
Tabela 6 – Distribuição dos Gastos Tributários do IRRF – 2015 (Em R\$ Milhões).	Erro! Indicador não definido.9
Tabela 7 – Distribuição dos Gastos Tributários da Contribuição Previdenciária – 2015 (Em R\$ Milhões).....	Erro! Indicador não definido.
Tabela 8 – Distribuição dos Gastos Tributários do PIS/Cofins – 2015 (Em R\$ Milhões).....	43
Tabela 9 – Distribuição dos Gastos Tributários do IPI – 2015 (Em R\$ Milhões). Erro! Indicador não definido.	
Tabela 10 – Distribuição dos Demais Gastos Tributários – 2015 (Em R\$ Milhões)	Erro! Indicador não definido.2
Tabela 11 – Distribuição dos Gastos Tributários – 2015 (Em R\$ Milhões)..	Erro!
Indicador não definido.3	
Tabela 12 – Participação dos Estados e Municípios na Receita Tributária da União 2015.	Erro! Indicador não definido.

Tabela 13 – Gastos Tributários e Federalismo Fiscal - 2015.**Erro! Indicador não definido.**8

Tabela 14 – Proposta de Eliminação de Gastos Tributários da União. **Erro! Indicador não definido.**

Tabela 15 – Variáveis Desagregadas. **Erro! Indicador não definido.**

Tabela 16 – Parâmetros Tributários Desagregados..4**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 17 – Parâmetros e Variáveis Fiscais. **Erro! Indicador não definido.**5

Tabela 18 - Efeitos Macroeconômicos de Longo Prazo.**Erro! Indicador não definido.**47

Tabela 19 – Efeitos sobre o Valor Presente do Bem-Estar.50

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o governo federal renunciou a mais de R\$ 400 bilhões em receitas tributárias no ano de 2015. Deste total, R\$ 270 bilhões referem-se a gastos tributários e mais R\$ 135 bilhões de receitas partilhadas com Estados e Municípios. Como a arrecadação bruta da União foi de R\$ 1.316 bilhões, tem-se que do total das receitas a que a União teria direito (sem renúncias) no valor de R\$ 1.586 bilhões, 17,8% se referem a renúncias fiscais, 8,9% são partilhados com Estados e Municípios e a União fica com apenas 77,9% do total.

Esta monografia propõe que se incluam os gastos tributários federais nas discussões sobre o federalismo brasileiro. De fato, as renúncias fiscais são duas vezes maiores que as transferências de receitas tributárias para os entes subnacionais. Dos R\$ 400 bilhões que a União renunciou em 2015, cerca de 2/3 foram para o setor privado na forma de gastos tributários e apenas 1/3 se destinou ao setor público como transferências constitucionais. É importante realçar as similaridades destes dois mecanismos. Em ambos os casos, a União distribui receita, seja indiretamente, ao deixar de cobrar tributos, seja diretamente, ao arrecadar e depois distribuir.

Como se verá neste trabalho, a maior parte dos gastos tributários direcionados ao setor privado acaba se concentrando nas regiões mais desenvolvidas do país. A região Sudeste, por exemplo, recebeu mais de 50% do total de gastos tributários em 2015, enquanto a região Nordeste ficou com 13%.

Por outro lado, as transferências diretas de recursos tributários da União para Estados e Municípios favorecem as regiões menos desenvolvidas principalmente através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Neste caso, a região Nordeste ficou com 42% e a Região Sudeste com 21%.

Porém, como os gastos tributários correspondem a aproximadamente o dobro das transferências tributárias, o primeiro predomina sobre o segundo, o que faz com que os recursos que a União renuncia fiquem majoritariamente na região mais desenvolvida do país, a Região Sudeste. Apenas o estado de São Paulo recebeu,

direta ou indiretamente, quase R\$ 100 bilhões do total das renúncias federais em 2015, exatamente o mesmo valor repassado a toda a região Nordeste.

Como consequência deste processo, a repartição de recursos, seja gasto tributário ou transferência direta, não atua na redução das disparidades regionais. Estados mais pobres como Alagoas (1,4%), Piauí (1,5%) e Maranhão (2,5%) acabam por receber parcelas muito pequenas dos recursos tributários distribuídos pela União, enquanto que Estados mais fortes economicamente como São Paulo (22,8%), Rio de Janeiro (8,5%) e Minas Gerais (7,7%) ficam com parcelas bem superiores.

Não surpreende, portanto, que alguns estudos tenham encontrado pouca evidência de que o FPE, por exemplo, tenha levado a alguma redução das desigualdades regionais (ESAF, 2012; COTTA, 2013). Os Estados menos desenvolvidos, seja no setor público ou privado, recebem um fluxo de recursos da União muito reduzido em comparação com Estados mais desenvolvidos.

Após a contextualização da questão das renúncias tributárias da União e seus efeitos sobre a repartição de recursos federais entre os setores públicos e privados, esta monografia apresenta proposta de reduzir as diferenças entre as transferências indiretas de receitas da União para o setor privado com as transferências diretas de recursos para o setor público, via transferências constitucionais. Para tanto, propõe-se eliminar uma série de gastos tributários no valor total de R\$ 52,8 bilhões corresponde a 0,87% do PIB em 2015. Deste total, R\$ 7,72 bilhões referem-se a base consumo (IPI e PIS/Cofins), R\$ 4,49 bilhões a tributação sobre a renda do capital (IRPJ) e R\$ 40,55 bilhões a tributação sobre a renda do trabalho (IRPF e Contribuições Previdenciárias). O fim destas renúncias terá como efeito o aumento não apenas da arrecadação federal como também das receitas estaduais e municipais já que o IPI, IRPF e o IRPJ são compartilhados com Estados e Municípios.

Os efeitos de tal mudança foram avaliados usando um modelo de equilíbrio geral contemplando a União, os 27 Estados e o DF e um Município representativo. Foram quatro os cenários simulados para o uso dos recursos liberados com a proposta: (i) todos os governos aumentam seus gastos; (ii) o governo federal e os municípios aumentam seus gastos, mas os Estados usam os novos recursos recebidos das transferências da União para reduzir o ICMS; (iii) Estados e Municípios aumentam seus gastos, mas a União usa a receita adicional para reduzir a

contribuição previdenciária patronal de forma linear para todos os setores da economia; e (iv) Apenas os Municípios aumentam seus gastos, com os Estados reduzindo o ICMS e a União diminuindo a contribuição previdenciária.

Os resultados são muito sensíveis às políticas adotadas pelo governo federal, de modo que a escolha dos Estados entre aumentar gastos ou reduzir tributação parece ter pequeno efeito econômico. Nos cenários 1 e 2, na qual a eliminação das renúncias é acompanhada de aumento dos gastos do governo federal, o efeito econômico é muito ruim, com queda em todas as variáveis macroeconômicas. O aumento da carga tributária associado a medida provoca reduções no consumo, produto, investimento e emprego.

Resultados totalmente diferentes emergem caso a União resolva reduzir a tributação para compensar o fim das renúncias de modo que o efeito sobre a arrecadação federal líquida de transferências seja neutro. As variáveis macroeconômicas passam a apresentar números positivos, exceção para o consumo privado que permanece neutro.

Como o consumo permaneceu neutro, mas houve crescimento do capital e do trabalho, duas importantes bases tributárias, o efeito sobre a arrecadação federal é positivo. Para os Estados e Municípios há incremento nas receitas próprias, o que combinado com um pequeno aumento nas transferências da União, faz com que as receitas totais dos entes subnacionais se elevem. O impacto positivo sobre a economia e sobre as receitas permite o aumento dos gastos públicos totais.

Em relação ao efeito federativo do fim das renúncias selecionadas, verificaram-se efeitos positivos para os Estados menos desenvolvidos, mesmo nos cenários 1 e 2. Para os Estados mais dependentes de transferências, as receitas estaduais crescem com o aumento da arrecadação federal e, por conseguinte, das transferências, o que mais do que compensa a perda de receita própria, dada a queda na economia. Assim, Estados como Piauí, Maranhão, Alagoas, Paraíba, Acre, Rondônia e Roraima aumentam suas receitas totais. O inverso ocorre com os Estados mais desenvolvidos que dependem basicamente da sua receita própria.

Nos cenários 3 e 4, o governo federal compensa a redução das renúncias com a diminuição da contribuição patronal ao INSS. Os efeitos positivos sobre as receitas estaduais dos cenários 1 e 2 permanecem, adicionada dos impactos favoráveis do

aumento da atividade econômica, o que beneficia todos os Estados. Os resultados mostram aumentos de receitas superiores a 5% para Estados como Acre, Amapá e Roraima, e mais de 4% para Tocantins, Alagoas, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte.

Em resumo, os resultados sugerem que a eliminação de renúncias fiscais só é válida acompanhada de reduções de tributos de modo a manter a arrecadação líquida de gastos tributários e transferências da União neutra. Apenas eliminar renúncias aumenta a carga tributária e impacta negativamente a economia. Porém, diminuir a carga tributária juntamente com a eliminação de renúncias tem como efeito potencializar o ganho econômico e melhor equilibrar a distribuição dos recursos da União entre as regiões do país.

Além desta introdução, o trabalho conta com mais 6 seções. A seção 2 trata da contextualização dos gastos tributários federais e do federalismo fiscal brasileiro, enquanto que a seção 3 detalha a proposta de redução dos gastos tributários desta monografia. A seção 4 expõe a metodologia, a seção 5 a calibragem e a seção 6 apresenta a discussão dos resultados. Finalmente, a seção 7 traz os comentários finais.

2. GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS E FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

2.1 Panorama dos Gastos Tributários da União

Segundo a definição adotada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil nas suas diversas publicações anuais sobre gastos tributários federais, define-se gasto tributário como:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (RFB, 2017a).

Os gastos tributários têm como características corresponderem a uma exceção ao regime normal de tributação e apresentarem uma lógica orçamentária associada. A ideia que fundamenta os gastos tributários é que é mais eficiente reduzir a tributação para se cumprir determinados objetivos econômicos e sociais do que usar as despesas orçamentárias.

A última projeção de gastos tributários da RFB para a PLOA 2018 (RFB, 2017a) mostra que os gastos tributários brasileiros estão concentrados basicamente em três tributos. São eles, o Imposto de Renda, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Previdenciária para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que conjuntamente respondem por 80 % do total de gastos tributários. Dentro da rubrica Imposto de Renda está o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e o Imposto de Renda retido na Fonte (IRRF). A tabela 2 a seguir apresenta os números.

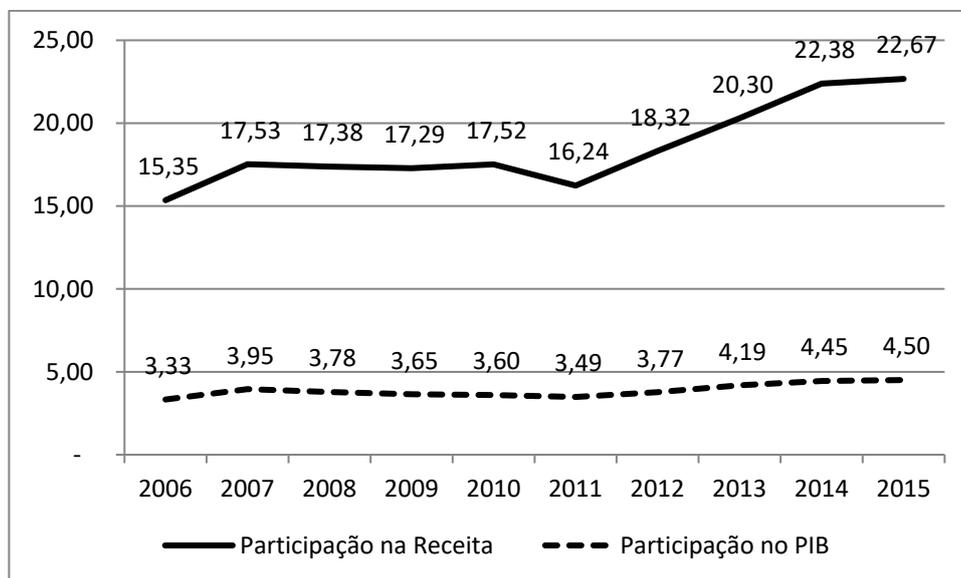
Tabela 1 – Gastos Tributários por Tributo - 2018.

Tributo	Valor (R\$ Bilhões)	Part. Gastos Tributários (%)
Imposto de Renda – IRPF, IRPJ e IRRF	101,45	35,8
COFINS	65,06	23,0
INSS	60,34	21,3
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	25,95	9,2
Outros	30,65	10,8
Total	283,45	100,0

Fonte: RFB.

Interessante observar que os gastos tributários brasileiro têm crescido no tempo. A publicação da RFB sobre gastos tributários em bases efetivas (RFB, 2018), apresenta os valores dos gastos que foram realmente apurados, e não apenas uma projeção, e mostra um aumento substancial nos últimos dez anos. O gráfico 1 apresenta a evolução do gasto tributário federal entre 2006 e 2015, último ano disponível para os gastos tributários em bases efetivas.

Gráfico 1 – Evolução dos Gastos Tributários.



Fonte: RFB

Tal crescimento, em verdade foi concentrado entre 2011 e 2015, quando os gastos tributários saltaram de 3,5% para 4,5% do PIB. Nesta época acreditava-se que a concessão de incentivos tributários seria capaz de promover uma série de

mudanças positivas sobre a economia como a ampliação da produção, o aumento da demanda, a redução das desigualdades e a promoção do crescimento econômico do país.

Porém, como ficou claro nos períodos seguintes, o sistema tributário não é o instrumento adequado para muitas das atribuições que lhe foram atribuídas via incentivos fiscais. Na verdade, no meio de tantas benesses, o sistema tributário acabou por se enfraquecer naquela que é a sua principal missão - arrecadar recursos para a sociedade.

O aumento dos gastos tributários não ocorreu na mesma magnitude para todos os tributos. A tabela a seguir mostra a variação entre 2011 e 2015 dos gastos tributários, por tributo, no período de maior incremento dos gastos tributários totais.

Percebe-se que o crescimento dos gastos tributários entre 2011 e 2015 foi muito concentrado em benefícios previdenciários que explicam 60% do aumento dos gastos como proporção do PIB, com PIS e COFINS responsáveis por cerca de 30% e o restante advindo do imposto de renda.

De fato, foram vários os regimes especiais criados nesta época que concediam benefícios fiscais do PIS/Cofins como RETAERO, REID, RENUCLEAR, REPETRO, etc... Do lado dos gastos previdenciários, as maiores renúncias vieram da desoneração da folha de pagamento e dos aumentos dos limites do Simples Nacional.

Tabela 2 – Evolução dos Gastos Tributários por Tributo: 2011 a 2015.

Tributo	2011		2015		Variação	
	Part. Receita	Part. PIB	Part. Receita	Part. PIB	Part. Receita	Part. PIB
Imposto Importação	0,29	0,06	0,29	0,06	0,00	0,00
IRPF	2,68	0,58	3,35	0,67	0,67	0,09
IRPJ	3,02	0,65	3,3	0,65	0,28	0,00
IRRF	0,49	0,10	0,72	0,14	0,23	0,04
IPI	1,80	0,39	1,86	0,37	0,06	-0,02
IPI - Importação	0,23	0,05	0,28	0,05	0,05	0,00
IOF	0,29	0,07	0,24	0,05	-0,05	-0,02
PIS	0,73	0,15	1,05	0,21	0,32	0,06
COFINS	3,72	0,80	5,23	1,04	1,51	0,24
CSLL	0,71	0,15	0,76	0,15	0,05	0,00
INSS	2,18	0,47	5,46	1,08	3,28	0,61
AFRMM	0,10	0,02	0,13	0,03	0,03	0,01
Total	16,24	3,49	22,67	4,50	6,43	1,01

Fonte: RFB.

A RFB apresenta dados regionais sobre os gastos tributários. Em termos regionais, os gastos tributários em bases efetivas destacam os valores por regiões do Brasil e por tributo. Do total de R\$ 270 bilhões dos gastos tributários em 2015, R\$ 136 bilhões foram para a região Sudeste, R\$ 39 bilhões para a região Sul, R\$ 35 bilhões para a região Nordeste, R\$ 31 bilhões para a região Norte e R\$ 30 bilhões para a região Centro-Oeste.

Portanto, metade dos gastos tributários é direcionada para a região Sudeste, com as demais regiões recebendo parcelas relativamente semelhantes entre R\$ 30 bilhões e R\$ 40 bilhões.

Existem, porém, grandes variações regionais quando se analisa cada tributo individualizadamente. Por exemplo, no caso do IPI, a região Norte recebeu mais de 50% do total dos gastos tributários deste imposto. A tabela 3 a seguir apresenta os valores.

Tabela 3 – Participação Regional nos Gastos Tributários por Tributo - 2015.

Tributo	Valor (R\$ Bilhões)	Norte (%)	Nordeste (%)	Centro-Oeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)
IRPF	39,9	3,9	15,1	9,6	56,7	14,7
IRPJ	39,3	7,2	15,3	6,4	57,9	13,2
IRRF	8,5	2,0	7,6	5,0	69,5	15,9
INSS	65,1	2,5	9,9	9,3	58,5	19,9
PIS/Cofins	74,8	9,7	13,8	19,9	43,7	13,0
IPI	25,5	52,9	11,0	2,7	27,1	6,3
Outros	16,9	17,3	15,9	12,2	41,4	13,2
Total	270,1	11,4	13,1	10,9	50,2	14,4

Fonte: RFB.

As diferenças regionais dos gastos tributários por tributo decorrem de especificidades da região, bem como da política desejada. O IPI é um bom exemplo, uma vez que a concentração do gasto tributário na região Norte decorre dos benefícios direcionados a Zona Franca de Manaus. Já os benefícios relacionados a contribuição previdenciária tem relação direta com a massa salarial, que é concentrada na região Sudeste.

Para os objetivos deste trabalho é preciso ir além da distribuição regional e chegar aos gastos tributários por Estado. Desta forma, os valores por tributo mostrado na tabela 3 serão desagregados de região para unidade da federação.

A desagregação será feita com base em dados disponíveis, por exemplo, os benefícios da Zona Franca de Manaus concentram-se no Amazonas, enquanto que existem dados por Estado para o IRPF e PIS/Cofins/INSS/IPI/IRPJ usando o Simples Nacional. Quando não for possível identificar a distribuição por Estado dentro de cada região, esta distribuição será imputada usando os dados de arrecadação do próprio tributo por unidade da federação disponível no sítio da RFB.

Iniciando pelo Imposto de Renda da Pessoa Física, a publicação “*Grandes Números DIRPF 2016 – Ano Calendário 2015*” disponível no sítio da RFB apresenta os valores referentes à declaração de imposto de renda por Unidade da Federação. Verificou-se na publicação de gastos tributários que do total de gastos tributários de R\$ 39,9 bilhões no IRPF, as despesas com instrução corresponderam a R\$ 3,7 bilhões e a despesa média a R\$ 11,6 bilhões em gastos tributários. Para estas duas rubricas

é possível individualizar os valores por Estado usando os dados da Declaração do IRPF. Os demais R\$ 24,6 bilhões dos gastos tributários do IRPF serão divididos de acordo com o valor do IRPF pago por Unidade da Federação. A tabela 4 apresenta os resultados.

Tabela 4 – Distribuição dos Gastos Tributários do IRPF – 2015 (Em R\$ Milhões).

UF	Saúde	Instrução	Outros	Total	UF	Saúde	Instrução	Outros	Total
NORTE	620	290	650	1.560	NORDESTE	660	1.860	3.500	6.020
AC	24	13	37	73	AL	36	102	192	330
AP	62	23	39	124	BA	194	575	884	1.653
AM	136	55	155	346	CE	97	255	549	901
PA	288	130	253	671	MA	72	154	250	476
RO	47	34	74	155	PB	37	109	271	416
RR	16	7	32	56	PE	111	380	676	1.167
TO	47	27	61	135	PI	37	86	173	297
CENTRO-OESTE	460	1.340	2.030	3.830	RN	40	114	295	449
DF	200	628	1.117	1.945	SE	36	85	210	331
GO	151	376	441	968	SUDESTE	1.880	6.320	14.420	22.620
MT	61	185	235	481	ES	69	216	406	691
MS	48	151	237	436	MG	319	864	2.060	3.243
SUL	480	1.430	3.960	5.870	RJ	433	1.643	3.837	5.912
PR	176	489	1.418	2.084	SP	1.060	3.597	8.118	12.775
RS	192	616	1.677	2.485	Total	4.100	11.240	24.560	39.990
SC	112	324	865	1.301					

Fonte: Elaboração do autor.

Tabela 5 – Distribuição dos Gastos Tributários do IRPJ – 2015 (Em R\$ Milhões).

UF	Simples	Sudene	Sudam	Outros	Total
NORTE	779	0	1.836	214	2.829
AC	36	0	46	5	88
AP	37	0	32	4	73
AM	137	0	969	113	1.219
PA	334	0	517	60	911
RO	104	0	127	15	245
RR	28	0	37	4	69
TO	103	0	107	13	223
NORDESTE	2.826	2.747	0	438	6.011
AL	154	97	0	15	266
BA	903	708	0	113	1.724
CE	496	551	0	88	1.136
MA	240	161	0	26	427
PB	175	148	0	24	347
PE	441	689	0	110	1.239
PI	136	117	0	19	272
RN	191	172	0	27	390
SE	89	103	0	16	209
CENTRO-OESTE	1.235	0	0	1.279	2.514
DF	268	0	0	937	1.204
GO	521	0	0	166	687
MT	251	0	0	92	343
MS	195	0	0	85	280
SUDESTE	7.635	0	0	15.111	22.746
ES	346	0	0	292	638
MG	1.639	0	0	1.340	2.979
RJ	1.466	0	0	3.863	5.330
SP	4.184	0	0	9.616	13.800
SUL	2.664	0	0	2.521	5.186
PR	1.000	0	0	928	1.928
RS	1.044	0	0	935	1.978
SC	620	0	0	659	1.279
Total	15.139	2.747	1.836	19.563	39.285

Fonte: Elaboração do autor.

Em relação ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), do total de renúncia efetiva em 2015, R\$ 39,1 bilhões, quase 40% decorreu do Simples Nacional com R\$ 15,3 bilhões. Os valores da renúncia do Simples Nacional foram divididos entre as Unidades da Federação de acordo com o número de optantes no final de 2015, disponível no sítio do programa na internet¹. Outras renúncias relevantes são as destinadas a Sudene (R\$ 2,8 bilhões) e a Sudam (R\$ 1,8 bilhão). O valor referente a Sudene foi distribuído entre os Estados da região Nordeste e o da Sudam entre os Estados da Região Norte conforme a arrecadação do IRPJ de cada unidade da federação da região. O restante dos gastos tributários (R\$ 19,6 bilhões) foi distribuído de acordo com a arrecadação do IRPJ por Estado.

Quanto ao Imposto de Renda retido na Fonte (IRRF) a maior parte das renúncias refere-se a isenção do imposto de renda sobre a poupança que corresponde a R\$ 7,5 bilhões, do total de R\$ 8,5 bilhões. Para separar os gastos tributários do IRRF, a parcela da poupança foi calculada usando o estoque de poupança por unidade da federação disponível no IBGE², e o restante de acordo com a arrecadação do IRRF por Estado dentro da Região. A tabela 6 apresenta os resultados.

¹ <http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>.

² <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/pesquisa/29/21913?ano=2015>.

Tabela 6 – Distribuição dos Gastos Tributários do IRRF – 2015 (Em R\$ Milhões).

UF	Poupança	Outros	Total	UF	Poupança	Outros	Total
NORTE	150	21	171	NORDESTE	570	80	650
AC	7	1	8	AL	30	3	33
AP	6	0	6	BA	170	19	189
AM	32	10	42	CE	85	18	103
PA	64	7	71	MA	42	4	45
RO	21	2	22	PB	41	6	47
RR	5	1	5	PE	107	17	125
TO	16	1	17	PI	31	3	34
CENTRO-OESTE	375	52	427	RN	33	5	38
DF	117	49	166	SE	30	4	34
GO	153	2	155	SUDESTE	5.053	888	5.941
MT	54	1	55	ES	162	8	170
MS	50	1	51	MG	911	47	958
SUL	1.353	6	1.359	RJ	1.168	224	1.392
PR	440	3	442	SP	2.812	609	3.421
RS	600	2	602	Total	7.501	1.047	8.548
SC	313	1	314				

Fonte: Elaboração do autor.

Já os gastos tributários referentes à contribuição previdenciária, no total de R\$ 65,1 bilhões, referem-se em grande parte ao Simples Nacional com R\$ 22,5 bilhões e Desoneração da Folha de Salários, com R\$ 25,2 bilhões. Assim como no IRPJ, a renúncia decorrente do Simples nacional pode ser distribuída por estado de acordo com o número de optantes. Em relação a desoneração da folha, não há dados disponíveis por Estado, de modo que o restante da renúncia previdenciária será distribuída de acordo com a arrecadação previdenciária por Unidade da Federação.

**Tabela 7 – Distribuição dos Gastos Tributários da Contribuição Previdenciária –
2015 (Em R\$ Milhões).**

UF	Simples	Outros	Total	UF	Simples	Outros	Total
NORTE	1.157	470	1.627	NORDESTE	4.198	2.243	6.442
AC	54	29	83	AL	229	104	333
AP	55	16	71	BA	1.342	583	1.925
AM	203	123	326	CE	737	452	1.190
PA	496	197	693	MA	357	147	504
RO	154	55	209	PB	260	154	414
RR	41	18	59	PE	655	464	1.119
TO	154	33	186	PI	202	97	299
CENTRO-OESTE	1.835	4.216	6.051	RN	283	135	418
DF	398	2.653	3.051	SE	133	107	240
GO	775	688	1.463	SUDESTE	11.345	26.719	38.064
MT	372	472	845	ES	514	639	1.153
MS	290	402	693	MG	2.435	3.055	5.490
SUL	3.959	8.990	12.948	RJ	2.179	5.367	7.546
PR	1.486	3.109	4.595	SP	6.217	17.658	23.875
RS	1.551	3.649	5.200	Total	22.494	42.573	65.067
SC	922	2.231	3.153				

Fonte: Elaboração do autor.

Em relação ao PIS/Cofins, os gastos tributários efetivos em 2015 atingiram R\$ 74,8 bilhões. Deste total, os mais importantes foram o Simples Nacional com R\$ 23 bilhões, a Zona Franca de Manaus correspondeu a R\$ 6,8 bilhões e a Desoneração da Cesta Básica com R\$ 15,8 bilhões. Os valores referentes ao Simples Nacional serão distribuídos por estado conforme estratégia já utilizada anteriormente no IRPJ e na Contribuição Previdenciária e a renúncia referente a Zona Franca de Manaus será toda atribuída ao Amazonas. Não há dados disponíveis para a renúncia da Desoneração da Cesta Básica por Estado, de modo que assim como as outras renúncias do PIS/Cofins a distribuição será feita de acordo com a arrecadação destes dois tributos por Unidade da Federação.

Tabela 8 – Distribuição dos Gastos Tributários do PIS/Cofins – 2015 (Em R\$ Milhões).

UF	Simplex	ZFM	Outros	Total	UF	Simplex	ZFM	Outros	Total
NORTE	147	6.823	287	7.257	NORDESTE	4.497	0	5.827	10.324
AC	7	0	5	12	AL	245	0	180	425
AP	7	0	4	11	BA	1.437	0	1.559	2.996
AM	26	6.823	175	7.023	CE	790	0	1.024	1.813
PA	63	0	64	127	MA	382	0	699	1.081
RO	20	0	19	39	PB	278	0	265	544
RR	5	0	5	10	PE	701	0	1.499	2.200
TO	19	0	15	34	PI	217	0	159	375
CENTRO-OESTE	1.966	0	12.921	14.887	RN	304	0	264	567
DF	426	0	9.106	9.533	SE	142	0	180	322
GO	830	0	2.100	2.930	SUDESTE	12.152	0	20.540	32.692
MT	399	0	1.015	1.414	ES	551	0	594	1.145
MS	311	0	700	1.011	MG	2.608	0	1.601	4.209
SUL	4.240	0	5.485	9.725	RJ	2.334	0	6.103	8.436
PR	1.592	0	2.035	3.627	SP	6.660	0	12.242	18.902
RS	1.661	0	1.749	3.410	Total	23.002	6.823	44.985	74.810
SC	988	0	1.701	2.689					

Fonte: Elaboração do autor.

Tabela 9 – Distribuição dos Gastos Tributários do IPI – 2015 (Em R\$ Milhões).

UF	Simplex	ZFM	Outros	Total	UF	Simplex	ZFM	Outros	Total
NORTE	96	13.028	354	13.478	NORDESTE	347	0	2.456	2.803
AC	4	0	1	6	AL	19	0	19	38
AP	5	0	5	9	BA	111	0	1.065	1.176
AM	17	13.028	212	13.257	CE	61	0	307	368
PA	41	0	100	141	MA	29	0	68	98
RO	13	0	27	40	PB	21	0	47	68
RR	3	0	1	4	PE	54	0	836	890
TO	13	0	7	20	PI	17	0	26	42
CENTRO-OESTE	152	0	536	688	RN	23	0	30	53
DF	33	0	57	90	SE	11	0	59	70
GO	64	0	333	397	SUDESTE	937	0	5.967	6.905
MT	31	0	87	118	ES	42	0	394	436
MS	24	0	59	83	MG	201	0	1.036	1.237
SUL	327	0	1.278	1.605	RJ	180	0	649	829
PR	123	0	336	459	SP	514	0	3.889	4.403
RS	128	0	544	672	Total	1.858	13.028	10.592	25.478

SC 76 0 398 474

Fonte: Elaboração do autor.

Quanto ao IPI, os gastos tributários efetivos em 2015 chegaram a R\$ 25,5 bilhões, dos quais R\$ 13,4 bilhões referem-se a Zona Franca de Manaus e R\$ 1,9 bilhão ao Simples Nacional. Seguindo o mesmo procedimento da análise do Pis/Cofins obteve-se a seguinte distribuição dos gastos tributários do IPI por Estado conforme tabela 9.

Finalmente, dos demais gastos tributários, R\$ 16,9 bilhões, R\$ 2,7 bilhões se referem ao Imposto de Importação da ZFM. Esta parcela foi atribuída ao Amazonas e as demais foram distribuídos regionalmente de acordo com a arrecadação federal total de cada Estado. A tabela 10 apresenta os resultados.

Tabela 10 – Distribuição dos Demais Gastos Tributários – 2015 (Em R\$ Milhões).

UF	ZFM	Outros	Total	UF	ZFM	Outros	Total
NORTE	2.749	1.129	3.878	NORDESTE	0	2.858	2.858
AC	0	43	43	AL	0	112	112
AP	0	33	33	BA	0	751	751
AM	2.749	487	3.236	CE	0	545	545
PA	0	362	362	MA	0	215	215
RO	0	103	103	PB	0	177	177
RR	0	34	34	PE	0	674	674
TO	0	66	66	PI	0	105	105
CENTRO-OESTE	0	1.081	1.081	RN	0	161	161
DF	0	854	854	SE	0	118	118
GO	0	111	111	SUDESTE	0	6.914	6.914
MT	0	64	64	ES	0	173	173
MS	0	52	52	MG	0	622	622
SUL	0	2.235	2.235	RJ	0	1.672	1.672
PR	0	807	807	SP	0	4.447	4.447
RS	0	811	811	Total	2.749	14.217	16.966
SC	0	616	616				

Fonte: Elaboração do autor.

A tabela 11 consolida os resultados dos gastos tributários por Unidade da Federação. Observa-se que a maior parte das renúncias destinou-se ao estado de São Paulo, que recebeu 30,1% do total, seguido por Rio de Janeiro com 11,5% e

Amazonas com 9,4%. Acre, Amapá e Roraima ficaram com apenas 0,1% do total de gastos tributários para cada um.

De posse dos valores dos gastos tributários por estado, o próximo passo é verificar quais as receitas da União que são compartilhadas e qual o percentual que cada Estado recebe. Assim a próxima seção trata do federalismo fiscal brasileiro em relação a repartição das receitas tributárias federais com os entes subnacionais.

Tabela 11 – Distribuição dos Gastos Tributários – 2015 (Em R\$ Milhões).

UF	IRPF	IRPJ	IRRF	INSS	PIS/Cofins	IPI	Demais	Total	Participação
NORTE	1.560	2.828	169	1.629	7.294	13.465	3.878	30.823	11,4%
AC	73	88	8	83	13	6	43	314	0,1%
AP	124	73	6	71	12	9	33	330	0,1%
AM	346	1.218	41	327	7.041	13.250	3.236	25.459	9,4%
PA	671	911	70	694	138	138	362	2.983	1,1%
RO	155	245	22	209	42	39	103	816	0,3%
RR	56	69	5	59	11	4	34	238	0,1%
TO	135	223	17	187	37	20	66	684	0,3%
NORDESTE	6.020	6.027	651	6.422	10.393	2.862	2.858	35.233	13,0%
AL	330	267	33	332	428	38	112	1.541	0,6%
BA	1.653	1.728	190	1.920	3.015	1.202	751	10.458	3,9%
CE	901	1.139	104	1.186	1.826	375	545	6.074	2,2%
MA	476	428	46	502	1.089	99	215	2.856	1,1%
PB	416	348	47	412	547	70	177	2.017	0,7%
PE	1.167	1.244	125	1.115	2.218	910	674	7.452	2,8%
PI	297	272	34	298	377	43	105	1.426	0,5%
RN	449	392	38	417	571	54	161	2.082	0,8%
SE	331	209	34	239	324	71	118	1.326	0,5%
CENTRO-OESTE	3.830	2.517	424	6.045	14.946	668	1.081	29.511	10,9%
DF	1.945	1.206	165	3.047	9.575	88	854	16.880	6,3%
GO	968	687	154	1.462	2.939	385	111	6.706	2,5%
MT	481	343	55	844	1.418	115	64	3.319	1,2%
MS	436	280	50	692	1.014	81	52	2.606	1,0%
SUDESTE	22.620	22.742	5.943	38.036	32.470	6.828	6.914	135.553	50,2%
ES	691	638	170	1.152	1.138	431	173	4.392	1,6%
MG	3.243	2.978	958	5.487	4.191	1.223	622	18.702	6,9%
RJ	5.912	5.329	1.393	7.540	8.371	821	1.672	31.038	11,5%
SP	12.775	13.797	3.422	23.857	18.770	4.353	4.447	81.421	30,1%
SUL	5.870	5.171	1.361	12.935	9.706	1.655	2.235	38.933	14,4%
PR	2.084	1.923	443	4.591	3.620	472	807	13.940	5,2%

RS	2.485	1.973	603	5.194	3.404	693	811	15.163	5,6%
SC	1.301	1.275	315	3.150	2.683	490	616	9.830	3,6%
Total	39.900	39.285	8.548	65.067	74.809	25.478	16.966	270.053	100,0%

Fonte: Elaboração do autor.

2.2 Federalismo Fiscal Brasileiro – A Participação dos Estados e Municípios nas Receitas Tributárias da União.

A Constituição Federal determina que as receitas de alguns tributos da União sejam partilhadas com os entes subnacionais. Assim, parcelas do Imposto de Renda (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto Territorial Rural (ITR), da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE-Combustíveis) e o Imposto sobre Operações Relativas ao Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro) são enviadas a Estados e Municípios.

Para cada tributo compartilhado existem regras específicas de partilha. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) recebem respectivamente, 21,5% e 23,5%, do total arrecadado com o IPI e o IR.

No caso do FPE, a Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013, dispõe sobre os critérios de rateio do FPE. A lei estabeleceu os coeficientes para cada Estado em 2015, e os critérios para modificação destes coeficientes a partir de 2016. Tais critérios referem-se à população e a renda domiciliar. Compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) calcular anualmente os coeficientes de cada Estado no FPE.

Já o FPM, tem seu critério de repartição estabelecido no Código Tributário Nacional, ajustado pelas seguintes leis complementares - nº 72, de 29 de janeiro de 1993; nº 74, de 30 de abril de 1993, nº 91, de 22 de dezembro de 1997 e nº 106, de 23 de março de 2001. Os Municípios são divididos em três grupos – capitais, interior e reserva, de modo que municípios das capitais, incluindo Brasília, dividem 10% do total do FPM, os municípios do interior dividem 86,4% do total do FPM e os municípios da reserva são aqueles que não são capitais mas tem população superior a 142.633 habitantes. Dentro de cada grupo o critério de partilha envolve a população do município e a renda per capita do Estado. Cabe ao TCU calcular anualmente os coeficientes de participação de cada município no FPM.

Além de contribuir para o FPE e o FPM, uma parcela de 10% da arrecadação do IPI é destinada aos Estados – artigo 159, inciso II e §§ 2º e 3º da Constituição de 1988. A regra para partilha deste recurso foi definida na Lei Complementar nº 61 de 1989 de modo que os valores transferidos sejam proporcionais ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados de cada Estado. Do total recebido pelos Estados, 25% é redistribuído aos Municípios. Novamente compete ao TCU calcular os valores a serem transferidos anualmente.

Quanto ao ITR, a Constituição Federal determina que 50% da arrecadação deste imposto seja compartilhada com o Município onde se localiza a propriedade rural. O Município pode optar por assumir a cobrança e fiscalização do ITR, de modo que neste caso ele fica com 100% do imposto.

A partilha da CIDE-Combustível foi determinada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que fixou em 25% o percentual do tributo a ser compartilhado na proporção de 75% para os Estados e 25% para os Municípios. Posteriormente a Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004, aumentou o percentual de partilha para 29%. A Lei 10.336 de 2001 estabelece regras para a partilha dos recursos entre Estados e Municípios. No caso dos Estados, os critérios são os seguintes: (i) 40% proporcional à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada UF; (ii) 30% proporcional ao consumo de combustíveis de cada UF; (iii) 20% proporcional à população e (iv) 10% distribuídos em parcelas iguais. Para os municípios os critérios são: (i) 50% proporcional ao valor do FPM e (ii) 50% proporcional a população. Também compete ao TCU calcular os coeficientes de partilha anualmente.

Finalmente, a Constituição Federal estabeleceu a partilha do IOF-Ouro conforme a origem do ouro ativo financeiro. Do total arrecadado, 30% ficam com o Município e 70% com o estado de origem.

A tabela a seguir apresenta os montantes transferidos a cada Estado (incluindo o FPM, o ITR e a parcela da CIDE-Combustíveis e IOF-Ouro dos municípios) para o ano de 2015.

Tabela 12 – Participação dos Estados e Municípios na Receita Tributária da União

2015

UF	FPE	FPM	IPI-EXP	ITR	CIDE Comb.	IOF-Ouro	Total	Participação
NORTE	15.504	6.018	298	34	47	8	21.908	16,3%
AC	2.090	363	0	0	3	0	2.458	1,8%
AP	2.085	267	8	1	3	0	2.364	1,8%
AM	1.705	1.048	30	1	7	0	2.791	2,1%
PA	3.735	2.449	241	21	14	7	6.466	4,8%
RO	1.720	580	14	2	6	1	2.324	1,7%
RR	1.516	339	0	0	3	0	1.859	1,4%
TO	2.652	971	5	9	10	0	3.646	2,7%
NORDESTE	32.053	24.319	348	56	118	0	56.894	42,2%
AL	2.542	1.628	2	1	6	0	4.179	3,1%
BA	5.742	6.367	211	32	31	0	12.383	9,2%
CE	4.483	3.392	38	2	16	0	7.931	5,9%
MA	4.411	2.838	31	4	14	0	7.297	5,4%
PB	2.926	2.209	4	1	9	0	5.149	3,8%
PE	4.216	3.361	57	3	16	0	7.654	5,7%
PI	2.641	1.813	1	11	11	0	4.477	3,3%
RN	2.553	1.692	3	1	8	0	4.258	3,2%
SE	2.539	1.020	1	1	5	0	3.567	2,6%
CENTRO-OESTE	4.383	4.885	229	334	54	8	9.893	7,3%
DF	422	116	6	1	6	0	550	0,4%
GO	1.737	2.507	88	77	22	0	4.431	3,3%
MT	1.410	1.247	62	112	14	8	2.854	2,1%
MS	814	1.015	73	144	12	0	2.058	1,5%
SUDESTE	5.183	21.265	2.131	251	160	0	28.990	21,5%
ES	917	1.184	216	3	10	0	2.330	1,7%
MG	2.722	8.963	549	83	49	0	12.366	9,2%
RJ	934	2.011	577	7	22	0	3.551	2,6%
SP	611	9.107	788	158	78	0	10.743	8,0%
SUL	3.983	11.912	937	170	69	0	17.071	12,7%
PR	1.762	4.619	304	78	28	0	6.790	5,0%
RS	1.439	4.625	423	79	25	0	6.591	4,9%
SC	782	2.668	210	13	16	0	3.689	2,7%
Total	61.106	68.399	3.942	845	448	17	134.757	100,0%

Fonte: Elaboração do autor.

Os resultados apontam que as transferências diretas via compartilhamento de receitas são mais usadas para enviar recursos para os Estados menos desenvolvidos, em especial da Região Nordeste, que recebeu mais de 40% do total.

2.3 Federalismo Fiscal e Gastos Tributários

O que as tabelas 11 e 12 sugerem é que a União distribui seus recursos com os demais entes seguindo duas estratégias distintas. A primeira consiste em usar os gastos tributários, ou seja, abrir mão de receitas tributárias e transferir recursos indiretamente para o setor privado e famílias; Tal estratégia tem como principal beneficiada a região Sudeste que recebeu 50% do total de gastos tributários da União. Por outro lado, a União transfere recursos diretamente a Estados e Municípios compartilhando suas receitas. Neste caso os beneficiários são o setor público, em especial na região Nordeste, que ficou com 42% do total das transferências da União a partir do compartilhamento de recursos tributários.

A tabela 13 consolida as duas maneiras de transferência de recursos da União.

Os resultados apontam que a União renunciou a R\$ 400 bilhões em receitas tributárias durante o ano de 2015. Deste total R\$ 270 bilhões (2/3 do total) foram de fato renúncias tributárias e R\$ 135 bilhões (1/3 do total) foram transferências diretas de recursos para Estados e Municípios.

É importante observar as similaridades destes dois mecanismos. Em ambos os casos, a União distribui receita, seja indiretamente, ao deixar de cobrar tributos, seja diretamente, ao arrecadar e depois distribuir. No primeiro caso os recursos ficam com o setor privado e tendem a se concentrar nas regiões mais desenvolvidas do país e no segundo os recursos são repassados ao setor público e concentram-se nos Estados menos desenvolvidos.

Tabela 13 – Gastos Tributários e Federalismo Fiscal - 2015

UF	Gasto Tributário		Transferências Diretas		Total	
	Valor (R\$ Milhões)	Participação (%)	Valor (R\$ Milhões)	Participação (%)	Valor (R\$ Milhões)	Participação (%)
NORTE	30.823	11,4%	21.908	16,3%	52.731	13,0%
AC	314	0,1%	2.458	1,8%	2.771	0,7%
AP	330	0,1%	2.364	1,8%	2.694	0,7%
AM	25.459	9,4%	2.791	2,1%	28.250	7,0%
PA	2.983	1,1%	6.466	4,8%	9.449	2,3%
RO	816	0,3%	2.324	1,7%	3.139	0,8%
RR	238	0,1%	1.859	1,4%	2.097	0,5%
TO	684	0,3%	3.646	2,7%	4.331	1,1%

NORDESTE	35.233	13,0%	56.894	42,2%	92.127	22,8%
AL	1.541	0,6%	4.179	3,1%	5.720	1,4%
BA	10.458	3,9%	12.383	9,2%	22.841	5,6%
CE	6.074	2,2%	7.931	5,9%	14.005	3,5%
MA	2.856	1,1%	7.297	5,4%	10.152	2,5%
PB	2.017	0,7%	5.149	3,8%	7.166	1,8%
PE	7.452	2,8%	7.654	5,7%	15.106	3,7%
PI	1.426	0,5%	4.477	3,3%	5.903	1,5%
RN	2.082	0,8%	4.258	3,2%	6.340	1,6%
SE	1.326	0,5%	3.567	2,6%	4.893	1,2%
CENTRO-OESTE	29.511	10,9%	9.893	7,3%	39.404	9,7%
DF	16.880	6,3%	550	0,4%	17.430	4,3%
GO	6.706	2,5%	4.431	3,3%	11.137	2,8%
MT	3.319	1,2%	2.854	2,1%	6.173	1,5%
MS	2.606	1,0%	2.058	1,5%	4.664	1,2%
SUDESTE	135.553	50,2%	28.990	21,5%	164.543	40,6%
ES	4.392	1,6%	2.330	1,7%	6.722	1,7%
MG	18.702	6,9%	12.366	9,2%	31.068	7,7%
RJ	31.038	11,5%	3.551	2,6%	34.589	8,5%
SP	81.421	30,1%	10.743	8,0%	92.164	22,8%
SUL	38.933	14,4%	17.071	12,7%	56.004	13,8%
PR	13.940	5,2%	6.790	5,0%	20.730	5,1%
RS	15.163	5,6%	6.591	4,9%	21.754	5,4%
SC	9.830	3,6%	3.689	2,7%	13.519	3,3%
Total	270.053	100,0%	134.757	100,0%	404.810	100,0%

Fonte: Elaboração do autor.

Porém, como os gastos tributários correspondem a aproximadamente o dobro das transferências tributárias, o primeiro predomina sobre o segundo, o que conforme a tabela 13 faz com que os recursos que a União renuncia fiquem majoritariamente na região mais desenvolvida do país, a Região Sudeste. Apenas o estado de São Paulo acaba por receber, direta ou indiretamente, quase R\$ 100 bilhões do total de recursos, exatamente o mesmo valor repassado a toda a região Nordeste.

Como consequência deste processo a repartição de recursos, seja gasto tributário ou transferência direta, não atua na redução das disparidades regionais, uma vez que Estados mais pobres como Alagoas (1,4%), Piauí (1,5%) e Maranhão (2,5%) acabam por receber parcelas muito pequenas dos recursos tributários distribuídos pela União, enquanto que estados mais fortes economicamente como São Paulo

(22,8%), Rio de Janeiro (8,5%) e Minas Gerais (7,7%) ficam com parcelas bem superiores.

Não surpreende, portanto, que alguns estudos tenham encontrado pouca evidência de que entre o FPE, por exemplo, tenha levado a alguma redução das desigualdades regionais (ESAF, 2012; COTTA, 2013). Os Estados menos desenvolvidos, seja no setor público ou privado, recebem um fluxo de recursos da União muito reduzido em comparação com Estados mais desenvolvidos.

3. A PROPOSTA DE REDUÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS DO IMPOSTO DE RENDA E O FEDERALISMO FISCAL

Esta Monografia defende, portanto, que a renúncia de recursos da União seja analisada sob uma ótica ampla, considerando não apenas os gastos tributários, mas também o compartilhamento de receitas com estados e Municípios. Da mesma forma, a transferência de recursos da União para Estados e Municípios não pode ficar restrita ao setor público, sendo que os recursos transferidos indiretamente para o setor privado são duas vezes maiores.

Na seção anterior verificou-se que, ao se adotar esta abordagem ampliada da renúncia de recursos da União, o papel de redução das desigualdades regionais fica comprometido, uma vez que a maior parte dos recursos (cerca de 2/3) se destinam ao setor privado, majoritariamente em regiões mais desenvolvidas do país.

Uma proposta para simultaneamente aumentar a participação do setor público nas renúncias de receitas da União e fortalecer o papel redistributivo seria a de se reduzir os gastos tributários do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Em ambos os tributos, parcela relevante da arrecadação é redistribuída para Estados e Municípios, em especial aqueles menos desenvolvidos, via fundos de participação.

Segundo a tabela 1, estes dois tributos corresponderam a 45% do total de gastos tributários em 2018. São recursos que em sua maioria são destinados aos Estados mais desenvolvidos e que deixam de ser redistribuídos para os Estados menos desenvolvidos. Isso ocorre de forma acentuada com o Imposto de Renda, que conforme tabela 1, a região Sudeste é destino de quase 60% dos benefícios tributários.

A proposta apresentada nesta monografia é de reduzir as diferenças entre as transferências indiretas de receitas da União para o setor privado com as transferências diretas de recursos para o setor público, via transferências constitucionais. Para tanto, propõe-se eliminar uma série de gastos tributários listados na tabela 14 com as respectivas justificativas.

Tabela 14 – Proposta de Eliminação de Gastos Tributários da União

Descrição	Tributo	Valor (R\$ Milhões) em 2015	Justificativa
Despesas Médicas	IRPF	11.588	Os valores das deduções de gastos com saúde e educação não se justificam, haja vista a existência de saúde e educação pública gratuita. Ademais, os valores despendidos com despesas médicas para a classe média e alta através das deduções do IRPF são relativamente muito altos em relação à despesa orçamentária (PAES, 2014).
Despesas com Educação	IRPF	3.766	
SUDAM	IRPJ	1.837	Seguindo a abordagem da monografia, procura-se aumentar as transferências para o setor público e diminuir as renúncias privadas. A eliminação de benefícios privados para Sudam e Sudene aumenta os valores do FPE e FPM.
SUDENE	IRPJ	2.748	
Inovar-Auto Setor	IPI	1.492	Não se conhece na literatura qualquer comprovação da eficácia dos regimes especiais sobre a economia brasileira. Em especial, ao contrário do que recomenda a literatura de se incentivar setores nascentes, o setor automotivo goza há décadas de benefícios fiscais e limitações de importações. Não há, portanto, justificativa para a continuidade de tais benefícios.
Automotivo Regimes Especiais ³	IPI	2.688	
Regimes Especiais	IPI	132	
Regimes Especiais	II	191	
Regimes Especiais	PIS	569	
Regimes Especiais	COFINS	2.649	
Desoneração da Folha de Salários	Contribuição Previdenciária	25.199	Diversos estudos recomendam que esta desoneração seja eliminada, considerando o alto custo e o baixo benefício. A este respeito, ver SPE (2015).
TOTAL		52.859	

³ Foram considerados regimes especiais – RECINE – Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica; REIDI – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura; REIF – Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes; RENUCLEAR – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares; REPENEC – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; REPUBL-Redes – Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para a Implantação de Redes de Telecomunicações; REPORTO – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária; RETAERO – Regime Especial de Incentivos para a Indústria Aeroespacial Brasileira; RETID – Regime Tributário Especial para a Indústria de Defesa;

Fonte: Elaboração do autor.

O valor total de R\$ 52,8 bilhões corresponde a 0,87% do PIB em 2015. Os efeitos de tal mudança serão avaliados usando um modelo de equilíbrio geral contemplando a União, os 27 Estados e o DF e um município representativo. O uso de uma metodologia mais sofisticada se justifica pela alteração de comportamento dos agentes privados diante de uma elevação de alíquotas do imposto de renda (pela redução dos benefícios) e dos agentes públicos, os Estados poderiam usar a elevação das receitas transferidas pela União para aumentar seus gastos ou reduzir a tributação estadual, do mesmo modo que a União pode usar os recursos adicionais para aumentar seus gastos ou diminuir outro tributo.

4. METODOLOGIA

O modelo econômico utilizado é um modelo neoclássico padrão na literatura de tributação. São considerados três tipos de governo – federal, estadual e municipal, com transferências intergovernamentais. O modelo contempla todos os 27 Estados brasileiros e o Distrito Federal.

4.1 Setor famílias

As famílias são representadas por uma família representativa de cada Estado brasileiro ($j=1.. 27$) e que resolve o seguinte problema de maximização da utilidade sujeita a restrição orçamentária:

$$U_{jt} = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[\frac{c_{jt}^{1-\sigma}}{1-\sigma} + \gamma_j \cdot \ln(1 - h_{jt}) \right] \quad (1)$$

$$\begin{aligned} & (1 + \tau_{jct}) \cdot c_{jt} + k_{jt+1} - (1 - \delta) \cdot k_{jt} \\ & = (1 - \tau_{jht}) \cdot w_t \cdot e_j \cdot h_{jt} + (1 - \tau_k) \cdot r_t \cdot k_{jt} + T_{jt} \end{aligned} \quad (2)$$

Onde β é a taxa de desconto intertemporal, c_{jt} é o consumo da família do Estado j no tempo t , γ_j é o parâmetro de preferência do lazer, h_{jt} são as horas de

trabalho da família do Estado j no tempo t , τ_{jh} representa o imposto sobre a renda do trabalho da família do Estado j no tempo t , o imposto de renda sobre a renda do capital é dado por τ_k e τ_{jc} é o imposto total sobre o consumo da família do Estado j . Pelo lado do investimento, k_{jt} é o estoque de capital da família do Estado j no tempo t e δ é a taxa de depreciação. As demais variáveis são o salário no tempo t , w_t , a taxa de retorno do capital no tempo t , r_t , a produtividade do trabalho da família do Estado j , e_j , e as transferências do governo federal para a família do Estado j , T_{jt} .

Como resultado do problema de maximização, obtemos a equação intertemporal do consumo e a equação que relaciona consumo e lazer, ambas por Estado.

$$c_{jt+1} = \left\{ \beta \cdot \frac{(1 + \tau_{jct})}{(1 + \tau_{jct+1})} \cdot [(1 - \delta) + (1 - \tau_{kt+1}) \cdot r_{t+1}] \right\}^{1/\sigma} \cdot c_{jt} \quad (3)$$

$$h_{jt} = 1 - \frac{\gamma_j \cdot (1 + \tau_{jct}) \cdot c_{jt}^\sigma}{(1 - \tau_{jht}) \cdot e_j \cdot w_t} \quad (4)$$

4.2 Setor produção

No modelo temos apenas uma firma representativa, que maximiza lucros e que utiliza os dois tipos de insumo, capital e trabalho, numa função de produção Cobb-Douglas.

$$\pi_t = A \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{1-\alpha} - w_t \cdot h_t - r_t \cdot k_t \quad (5)$$

Onde A é a produtividade total dos fatores. As condições de primeira ordem e a hipótese de que a firma é competitiva resultam nas seguintes equações:

$$w_t = A \cdot (1 - \alpha) \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{-\alpha} \quad (6)$$

$$r_t = A \cdot \alpha \cdot k_t^{\alpha-1} \cdot h_t^{1-\alpha} \quad (7)$$

4.3 Setor governo

São três os níveis de governo no modelo – federal, estadual e municipal. O nível estadual é composto pelos 27 Estados brasileiros e Distrito Federal. O orçamento de cada um deles é mantido equilibrado. Apenas o governo federal faz transferências às famílias e apenas os governos estaduais tributam o investimento. O governo federal transfere recursos para os Estados e Municípios e os governos estaduais transferem recursos para os municípios.

$$G_{lt} = (\tau_{ct}^l + a_{FL}^c \cdot S_{FL}^c \cdot \tau_{ct}^f) \cdot c_t + (\tau_{ht}^l + a_{FL}^h \cdot S_{FL}^h \cdot \tau_{ht}^f) \cdot w_t h_t + (\tau_{kt}^l + a_{FL}^k \cdot S_{FL}^k \cdot \tau_{kt}^f) \cdot r_t k_t + \sum_{j=1}^{27} a_{jSL} \cdot \eta_j \cdot \{ \tau_{jct}^s \cdot c_{jt} + \tau_{jht}^s \cdot w_t \cdot e_j h_{jt} \} \quad (8)$$

$$G_{jst} = (1 - a_{jSL}) \cdot \{ \tau_{jct}^s \cdot c_{jt} + \tau_{jht}^s \cdot w_t \cdot e_j \cdot h_{jt} \} + a_{jFE}^c \cdot S_{FE}^c \cdot \tau_{ct}^f \cdot c_t + a_{jFE}^h \cdot S_{FE}^h \cdot \tau_{ht}^f \cdot w_t \cdot h_t + a_{jFE}^k \cdot S_{FE}^k \cdot \tau_{kt}^f \cdot r_t \cdot k_t \quad (9)$$

$$G_{ft} + T_t = \left(1 - a_{FL}^c \cdot S_{FL}^c - \sum_{j=1}^{27} a_{jFE}^c \cdot \eta_j \cdot S_{FE}^c \right) \cdot \tau_{ct}^f \cdot c_t + \left(1 - a_{FL}^h \cdot S_{FL}^h - \sum_{j=1}^{27} a_{jFE}^h \cdot \eta_j \cdot S_{FE}^h \right) \cdot \tau_{ht}^f \cdot w_t \cdot h_t + \left(1 - a_{FL}^k \cdot S_{FL}^k - \sum_{j=1}^{27} a_{jFE}^k \cdot \eta_j \cdot S_{FE}^k \right) \cdot \tau_{kt}^f \cdot r_t \cdot k_t \quad (10)$$

$$G_{ft} = G_t - G_{lt} - \sum_{j=1}^{27} G_{jst} \cdot \eta_j \quad (11)$$

Onde η_j é a fração da população do Estado j no total da população brasileira, G_{lt} são os gastos do governo local, G_{jst} são os gastos públicos do Estado j , G_{ft} são os gastos do governo federal, G_t são os gastos públicos totais e S_{FE}^c , S_{FE}^h e S_{FE}^k são a participação dos tributos compartilhados com os Estados sobre a arrecadação federal do consumo, renda do trabalho e renda do capital, respectivamente. No caso do consumo, por exemplo, representam a participação do IPI e CIDE-Combustíveis (os

dois tributos federais sobre o consumo que são partilhados) no total arrecadado sobre os tributos sobre o consumo federais. Da mesma forma, S_{FL}^c, S_{FL}^h e S_{FL}^k correspondem a participação dos tributos compartilhados com os Municípios sobre a arrecadação federal sobre o consumo, renda do trabalho e renda do capital, respectivamente.

Os parâmetros a_{FL}^c, a_{FL}^h e a_{FL}^k representam o percentual das receitas federais dos tributos compartilhados sobre o consumo, renda do trabalho e renda do capital, respectivamente, transferidos para os Municípios. Do mesmo modo, a_{jFL}^c, a_{jFL}^h e a_{jFL}^k correspondem ao percentual das receitas federais sobre os tributos compartilhados do consumo, da renda do trabalho e da renda do capital, respectivamente, transferidas para o Estado j e a_{jSL} representa o percentual das receitas tributárias do Estado j transferido para o governo local.

No lado tributário, τ_{ct}^l, τ_{ct}^f e τ_{jct}^s são, respectivamente, as alíquotas dos tributos local, federal e do Estado j sobre o consumo. Da mesma forma, τ_{ht}^l, τ_{ht}^f e τ_{jht}^s representam as alíquotas dos tributos local, federal e do Estado j sobre a renda do trabalho. Finalmente, τ_{kt}^l é a tributação local sobre a renda do capital e τ_{kt}^f é a tributação federal sobre a renda do capital.

4.4 Equilíbrio de Mercado

No equilíbrio, as ofertas e demandas de trabalho e de capital se igualam. Além disso, há equilíbrio no mercado de bens representado pela seguinte equação:

$$A \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{1-\alpha} = C_t + G_t + k_{t+1} - (1 - \delta) \cdot k_t \quad (12)$$

$$C_t = \sum_{j=1}^{27} c_{jt} \cdot \eta_j \quad (13)$$

$$h_t = \sum_{j=1}^{27} h_{jt} \cdot e_j \cdot \eta_j \quad (14)$$

$$k_t = \sum_{j=1}^{27} \eta_j \cdot k_{jt} \quad (15)$$

Onde C_t é o consumo agregado de todas as famílias de cada Estado j .

4.5 Solução do Modelo

Substituindo as equações (4), (6) a (11), (13), (14) e (15) nas expressões (3) e (12), determina-se o sistema de equações dinâmicas que resolve o modelo:

$$\begin{aligned}
 & (1 - \tau_{ht+1}) \cdot (1 - h_{t+1}) \cdot k_{t+1}^\alpha \cdot h_{t+1}^{-\alpha} \\
 & = \beta \cdot \left[(1 - \delta) + (1 - \tau_{kt+1}) \cdot \alpha \cdot A \cdot k_{t+1}^{\alpha-1} \cdot h_{t+1}^{1-\alpha} \right] \\
 & \cdot (1 - \tau_{ht}) \cdot (1 - h_t) \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{-\alpha}
 \end{aligned} \tag{16}$$

$$\begin{aligned}
 & A \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{1-\alpha} \\
 = & (1 + \tau_{ct}^l + \tau_{ct}^f) \\
 & \cdot \sum_{j=1}^{27} \eta_j \cdot \left\{ \frac{(1 - \tau_{jht}) \cdot e_j \cdot (1 - \alpha) \cdot A \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{-\alpha} \cdot (1 - h_{jt})}{\gamma_j \cdot (1 + \tau_{jct})} \right\}^{1/\sigma} \\
 & + \sum_{j=1}^{27} \eta_j \tau_{jct}^s \left\{ \frac{(1 - \tau_{jht}) \cdot e_j \cdot (1 - \alpha) \cdot A \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{-\alpha} \cdot (1 - h_{jt})}{\gamma_j \cdot (1 + \tau_{jct})} \right\}^{1/\sigma} \\
 & + (\tau_{ht}^l + \tau_{ht}^f) \cdot (1 - \alpha) \cdot A \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{1-\alpha} \\
 & + \sum_{j=1}^{27} \eta_j \cdot \tau_{jht}^s \cdot e_j \cdot (1 - \alpha) \cdot A \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{-\alpha} \cdot h_{jt} + (\tau_{kt}^l + \tau_{kt}^f) \cdot \alpha \cdot A \cdot k_t^\alpha \\
 & \cdot h_t^{1-\alpha} + T_t + [k_{t+1} - (1 - \delta) \cdot k_t]
 \end{aligned} \tag{17}$$

A solução foi obtida numericamente pelo algoritmo de Broyden.

5 CALIBRAGEM

A calibração do modelo foi realizada com dados de 2015, último ano disponível das Contas Nacionais, divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Economia e Estatística) e dos gastos tributários em bases efetivas (RFB, 2018). Diante disso, considera-se no modelo no equilíbrio inicial no ano de 2015.

Seguindo as Contas Nacionais (IBGE, 2017), o consumo privado em proporção ao PIB atingiu 63,24% em 2015. Já o consumo do governo e os investimentos

alcançaram 19,55% e 17,21% respectivamente em relação ao PIB. A participação da renda do trabalho no produto é dada pela soma da remuneração dos autônomos com a remuneração dos empregados, equivalente a 57,70% do produto ($\alpha = 0.423$). Por simplicidade, o produto em 2015 foi definido como numerário.

A taxa de juros SELIC foi calculada pela taxa de juros média para crédito à Pessoa Jurídica em dezembro de 2015 segundo o Relatório de Inflação do Banco Central (Bacen, 2016) descontada da inflação em 2015 com base no IPCA (índice de preços ao consumidor amplo – IBGE), atingindo uma taxa de juros real de 12,03% ao ano. O estoque de capital foi calculado usando a definição da participação da renda do capital no produto, equação (7):

$$\bar{K} = \frac{\theta}{r} = 3.5163 \quad (18)$$

Já a depreciação foi calculada utilizando a definição do investimento no estado estacionário:

$$\delta = \frac{I/Y}{\bar{K}} = 0.0490 \quad (19)$$

O salário foi calculado pela equação (6) em estado estacionário ($w = 2.3330$), enquanto que as horas de trabalho (h_j) e a produtividade do trabalho das famílias (e_j), foi obtida como a razão entre a remuneração do trabalho no Estado j em relação a remuneração média de todos os Estados. A informação sobre a produtividade do trabalho por Unidade da Federação foi obtida dos dados sobre remuneração do trabalho por Estado retirada da PNAD Contínua Trimestral para o 4º trimestre de 2015, IBGE (2016). Já a informação sobre horas de trabalho semanais por Unidade da Federação foi extraída da Síntese dos Indicadores Sociais para o ano de 2015, IBGE (2015). Os resultados aparecem na tabela 15. As horas de trabalho agregada da economia foram calculadas pela equação (14) ($h=0.2473$).

Quanto às demais variáveis desagregadas por Estado utilizadas neste estudo, a distribuição da população (η_j) foi extraída da PNAD Contínua, os dados de patrimônio e renda por Estado saíram da publicação Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2015, Exercício 2016 publicado pela RFB (2017b). Com os dados de patrimônio por

estado e o valor agregado do estoque de capital, equação (18), foi possível obter a distribuição do estoque de capital do modelo por Unidade da Federação (k_j). Da mesma forma, com os dados de rendimento por Estado e com o consumo agregado, distribuiu-se o consumo privado entre as Unidades da Federação proporcionalmente a renda de cada uma delas (c_j). O parâmetro de preferência do lazer por Estado (γ_j) saiu da equação (4) em estado estacionário, enquanto as transferências para as famílias (T_j) foram obtidas da restrição orçamentária das famílias, equação (2), em estado estacionário.

Tabela 15 – Variáveis Desagregadas

UF	η_j	c_j	k_j	h_j	e_j	γ_j	T_j
AC	0,0039	0,4858	1,2426	0,2113	0,8671	1,6206	0,2036
AL	0,0164	0,5160	1,9430	0,2161	0,7233	1,3652	0,2216
AM	0,0037	0,5059	0,6287	0,2315	1,0649	1,9884	0,1264
AP	0,0186	0,5114	1,7406	0,2274	0,9332	1,6303	0,1681
BA	0,0745	0,5193	2,0475	0,2113	0,7325	1,3441	0,2364
CE	0,0437	0,5615	2,4512	0,2173	0,6998	1,2320	0,2580
DF	0,0143	0,9007	4,4225	0,2244	2,0867	2,4015	0,0516
ES	0,0193	0,5771	1,6437	0,2333	1,0764	1,7066	0,1919
GO	0,0324	0,5280	3,1127	0,2351	1,0195	1,7162	0,0562
MA	0,0337	0,4396	1,2422	0,2012	0,5842	1,2510	0,2427
MG	0,0158	0,5330	2,9754	0,2387	1,0712	1,7523	0,0526
MS	0,0127	0,5872	3,2659	0,2369	1,0396	1,5731	0,1331
MT	0,1023	0,5921	3,5896	0,2280	0,9815	1,5804	0,1194
PA	0,0399	0,4973	1,5523	0,2149	0,7279	1,3722	0,2369
PB	0,0194	0,5347	2,0185	0,2101	0,7406	1,3518	0,2494
PE	0,0547	0,6285	4,4595	0,2363	1,1868	1,7994	0,0161
PI	0,0455	0,5977	2,4252	0,2244	0,8188	1,3500	0,2543
PR	0,0157	0,4964	1,5743	0,1929	0,6992	1,3715	0,2670
RJ	0,0812	0,7836	4,6832	0,2298	1,2196	1,6318	0,1798
RN	0,0169	0,5694	3,5216	0,2262	0,8677	1,4682	0,1300
RO	0,0551	0,6361	4,1850	0,2327	1,2063	1,8051	0,0485
RR	0,0086	0,4815	2,0536	0,2315	0,9108	1,6429	0,1132
RS	0,0022	0,5001	1,0608	0,2280	1,0695	1,9303	0,1233

SC	0,0334	0,5942	3,9660	0,2393	1,1603	1,7883	0,0205
SE	0,2178	0,7913	5,2681	0,2393	1,4628	1,8938	0,0416
SP	0,0110	0,5631	2,3390	0,2048	0,7975	1,4345	0,2479
TO	0,0074	0,4764	2,1519	0,2101	0,9062	1,7323	0,1226

Fonte: Elaboração do autor.

A taxa de desconto intertemporal foi obtida da equação (3) em estado estacionário, ($\beta = 0,9414$), enquanto que a elasticidade de substituição intertemporal do consumo, σ , foi fixada em 0.7, mesmo valor de Cavalcanti (2010). A produtividade total dos fatores foi calculada usando a definição do produto como numerário e a equação da função de produção da equação (5), de modo que $A = 1,3155$.

Quanto aos parâmetros tributários, os dados de arrecadação foram retirados da publicação Carga Tributária no Brasil 2015 publicado pela RFB (2016).

No modelo existe tributação sobre a renda do capital apenas para a União e os Municípios. O cálculo pode ser feito usando os dados de arrecadação. No caso dos municípios deve ser considerado o IPTU e no caso da União o IRPJ, a CSLL, o ITR e o IOF. Desta forma, as duas alíquotas foram obtidas - $\tau_k^l = \frac{IPTU}{\alpha} = 1,68\%$ e $\tau_k^f = \frac{IRPJ+CSLL+ITR+IOF}{\alpha} = 5,91\%$.

A mesma metodologia pode ser aplicada para a tributação sobre a renda do consumo e sobre a renda do trabalho municipal e federal. No caso federal, na tributação sobre o consumo estão incluídos os dados de arrecadação do PIS, COFINS, IPI entre outros tributos de acordo com a publicação da RFB (2016), enquanto que nos municípios o único tributo sobre o consumo é o ISS. Quanto a renda do trabalho, os dados da União incluem o IRPF, IRRF e as contribuições previdenciárias ao INSS e dos servidores federais. Para os municípios a contribuição previdenciária municipal para aqueles municípios com regime próprio. Assim, foram calculadas as alíquotas sobre a tributação da renda do trabalho e do consumo federais e municipais - $\tau_h^l = \frac{Cont.prev.Mun.}{1-\alpha} = 0,26\%$, $\tau_c^l = \frac{ISS}{C/Y} = 1,93\%$, $\tau_h^f = \frac{IRPF+IRRF+INSS+Cont.Prev.Fed.}{1-\alpha} = 18,87\%$ e $\tau_c^f = \frac{PIS+COFINS+IPI+Outros}{C/Y} = 13,25\%$.

Já em relação a tributação estadual cada Estado terá uma alíquota diferenciada para a tributação da renda do trabalho e do consumo. Neste caso foi utilizado os dados

de arrecadação de cada uma das duas bases tributárias por estado que foram obtidas da base de dados FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional. Considerou-se na tributação estadual do consumo a arrecadação do ICMS, enquanto que na tributação estadual da renda do trabalho foram incluídas as rubricas: (i) Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza dos servidores estaduais e; (ii) as Contribuições dos Servidores Ativos, Pensionistas e Inativos, Cíveis ou Militares para o Regime Próprio de Previdência Social. A tabela 16 resume os resultados obtidos:

Tabela 16 – Parâmetros Tributários Desagregados

Estado	Consumo		Renda do Trabalho	
	Arrecadação (% PIB)	Alíquota (τ_{jc}^s)	Arrecadação (% PIB)	Alíquota (τ_{jh}^s)
AC	0,0502	10,32%	0,0169	3,96%
AL	0,0387	7,50%	0,0044	1,21%
AM	0,0420	8,30%	0,0061	1,06%
AP	0,0799	15,62%	0,0079	1,60%
BA	0,0496	9,54%	0,0081	2,25%
CE	0,0450	8,01%	0,0056	1,58%
DF	0,1169	12,98%	0,0558	5,11%
ES	0,0943	16,34%	0,0090	1,53%
GO	0,0839	15,90%	0,0100	1,79%
MA	0,0297	6,76%	0,0056	2,05%
MG	0,0928	17,41%	0,0135	2,27%
MS	0,1111	18,91%	0,0135	2,36%
MT	0,0732	12,36%	0,0098	1,87%
PA	0,0483	9,70%	0,0075	2,05%
PB	0,0464	8,68%	0,0062	1,72%
PE	0,0916	14,57%	0,0072	1,11%
PI	0,0561	9,39%	0,0073	1,70%
PR	0,0410	8,25%	0,0067	2,12%
RJ	0,0869	11,08%	0,0105	1,61%
RN	0,0540	9,49%	0,0096	2,09%
RO	0,0957	15,04%	0,0102	1,56%
RR	0,0735	15,27%	0,0107	2,18%
RS	0,0586	11,71%	0,0147	2,59%
SC	0,0961	16,18%	0,0106	1,63%

SE	0,1119	14,14%	0,0064	0,79%
SP	0,0524	9,31%	0,0005	0,14%
TO	0,0556	11,66%	0,0114	2,56%

Fonte: Elaboração do autor.

Os parâmetros fiscais relativos a transferências verticais foram obtidos de diferentes formas. As transferências dos Estados para os Municípios foram calculadas aplicando-se a determinação constitucional de se transferir 50% da receita do IPVA e 25% da receita do ICMS para os Municípios – parâmetro a_{jSL} . O dado de transferência da União para os Municípios foi obtido do FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional, e calculado em 8,3% das receitas federais. Como a quase totalidade destas transferências se refere ao compartilhamento do IR e do IPI, este percentual foi distribuído entre as bases tributárias conforme o peso do IPI, IRPF e IRPJ. Assim, calculou-se $a_{FL}^c = 26,61\%$, $a_{FL}^h = 26,61\%$ e $a_{FL}^k = 26,61\%$, ou seja, 26,61% do total arrecadado com o IR e o IPI é compartilhado com os municípios.

Quanto aos Estados, os dados do FINBRA fornecem a participação na receita da União que cada Estado recebeu em 2015. Assim como nos municípios, as transferências referem-se quase que integralmente a divisão do IPI e do IR, dividido em IRPF e IRPJ. Assim cada transferência recebida pelo estado foi subdividida entre consumo, renda do trabalho e renda do capital de acordo com o peso do IPI, IRPJ e IRPJ na arrecadação federal. Com isso, calcularam-se as parcelas da receita da União sobre o consumo, renda do trabalho e renda do capital que é dividida com cada Estado - a_{jFE}^c , a_{jFE}^h e a_{jFE}^k . Os resultados estão dispostos na tabela 15.

Finalmente os parâmetros S_{FE}^c , S_{FE}^h e S_{FE}^k representam a participação dos tributos compartilhados no total de tributos federais por base tributária. Por exemplo, no caso do consumo, os tributos compartilhados são a CIDE e o IPI, de modo que $S_{FE}^c = \frac{IPI+CIDE}{Total Impostos Federais Consumo} = 0,1038$. Da mesma forma na renda do trabalho apenas o IRPF e o salário educação são compartilhados, $S_{FE}^h = \frac{IRPF+Salário Educação}{Total Impostos Federais Renda Trabalho} = 0,3490$, enquanto na renda do capital apenas o IRPJ é partilhado - $S_{FE}^k = \frac{IRPJ}{Total Impostos Federais Renda Capital} = 0,9920$.

Quanto as variáveis fiscais, os gastos locais, estaduais, federais e as transferências federais totais para as famílias foram calculados usando as equações (8) a (11) - $G_l = 0,0595$, $G_f = 0,0547$ e $T = 0,1311$. Os gastos por Estado, G_{js} , aparecem na tabela 17.

Tabela 17 – Parâmetros e Variáveis Fiscais

UF	a_{jSL}	a_{jFE}^c	a_{jFE}^h	a_{jFE}^k	G_{js}
AC	0,2625	0,0084	0,0056	0,0058	0,1608
AL	0,2643	0,0102	0,0069	0,0070	0,0638
AM	0,2691	0,0084	0,0057	0,0058	0,1508
AP	0,2589	0,0070	0,0047	0,0048	0,0843
BA	0,2622	0,0240	0,0161	0,0165	0,0591
CE	0,2639	0,0182	0,0122	0,0125	0,0586
DF	0,0000	0,0022	0,0015	0,0015	0,1806
ES	0,2596	0,0046	0,0031	0,0032	0,0887
GO	0,2626	0,0074	0,0050	0,0051	0,0810
MA	0,2667	0,0179	0,0120	0,0123	0,0532
MG	0,2618	0,0055	0,0037	0,0038	0,0964
MS	0,2577	0,0036	0,0024	0,0025	0,1071
MT	0,2708	0,0133	0,0089	0,0092	0,0671
PA	0,2611	0,0158	0,0106	0,0109	0,0615
PB	0,2609	0,0118	0,0079	0,0081	0,0702
PE	0,2714	0,0084	0,0056	0,0058	0,0799
PI	0,2608	0,0176	0,0118	0,0121	0,0667
PR	0,2645	0,0107	0,0072	0,0073	0,0698
RJ	0,2598	0,0061	0,0041	0,0042	0,0759
RN	0,2637	0,0102	0,0068	0,0070	0,0777
RO	0,2648	0,0076	0,0051	0,0052	0,0849
RR	0,2667	0,0070	0,0047	0,0048	0,1033
RS	0,2651	0,0061	0,0041	0,0042	0,1958
SC	0,2674	0,0040	0,0027	0,0028	0,0844
SE	0,188	0,0130	0,0087	0,0090	0,0992
SP	0,2733	0,0102	0,0069	0,0070	0,0861
TO	0,2089	0,0107	0,0072	0,0074	0,1275

Fonte: Elaboração do autor.

6 RESULTADOS

Conforme descrito no Capítulo 3, a proposta é de se extinguir as renúncias fiscais descritas na tabela 14 num total de R\$ 52,89 bilhões. Deste total, R\$ 7,72 bilhões referem-se a base consumo (IPI e PIS/Cofins), R\$ 4,49 bilhões a tributação sobre a renda do capital (IRPJ) e R\$ 40,55 bilhões a tributação sobre a renda do trabalho (IRPF e Contribuições Previdenciárias). O fim destas renúncias terá como efeito o aumento não apenas da arrecadação federal como também das receitas estaduais e municipais já que o IPI, IRPF e o IRPJ são compartilhados com Estados e Municípios.

Serão quatro os cenários simulados para o uso dos recursos liberados com a proposta. No primeiro cenário, todos os governos aumentam seus gastos, ou seja, o fim das renúncias será usado exclusivamente para aumento das despesas públicas dos três níveis da federação. Esta certamente é a forma mais ineficiente do uso dos recursos do fim das renúncias e será útil para mostrar que acabar com as renúncias pode prejudicar a economia.

Já no segundo cenário, o governo federal e municipal aumentam seus gastos, mas os Estados usam os novos recursos recebidos das transferências da União para reduzir o ICMS. Os resultados já são melhores que o cenário anterior, porém, como a parcela dos Estados é relativamente pequena no bolo dos R\$ 52 bilhões que se pretende arrecadar, os impactos econômicos ainda são negativos.

No terceiro cenário, Estados e Municípios aumentam seus gastos, mas a União usa a receita adicional para reduzir a contribuição previdenciária patronal de forma linear para todos os setores da economia. Assim, para a União a redução das renúncias é compensada com a diminuição da tributação sobre a renda do trabalho de modo que a arrecadação líquida permaneça a mesma no início das simulações. Agora o fim das renúncias tem impacto positivo na economia, já que a redução da tributação sobre a renda do trabalho mais do que compensa o aumento da tributação sobre o consumo e sobre a renda do capital, pela extinção das renúncias da tabela 14.

Por último, no cenário mais favorável para a economia, cenário 4, os recursos adicionais permitem que os Estados reduzam o ICMS, de modo a manter sua

arrecadação igual a antes da mudança nas renúncias e a União reduz a contribuição previdenciária da mesma forma que no cenário 3.

Os resultados numéricos das simulações serão apresentados divididos em resultados no longo prazo e resultados durante a transição para melhor compreensão dos efeitos da proposta.

6.1 Resultados de Longo Prazo

O modelo foi simulado para 100 períodos, em anos, de modo que os resultados da tabela 18 comparam o equilíbrio final, após os 100 períodos, com o equilíbrio inicial da economia antes da eliminação das renúncias da tabela 14.

Tabela 18 - Efeitos Macroeconômicos de Longo Prazo.

	Cenário 1	Cenário 2.	Cenário 3	Cenário 4
Capital	-1,14	-1,12	0,10	0,11
Trabalho	-0,80	-0,79	0,44	0,44
Produto	-0,94	-0,93	0,30	0,30
Consumo	-2,16	-2,07	-0,01	0,00
Investimento	-1,14	-1,12	0,10	0,11
Gastos do Governo Total	3,36	2,92	1,45	1,44
Arrecadação Federal Bruta	2,55	2,59	0,21	0,21
Receitas Estaduais	-0,29	-0,48	2,79	2,78
Receitas Municipais	-1,16	-1,63	1,46	1,43

Fonte: Elaboração dos autores.

A tabela anterior mostra que os resultados são muito sensíveis às políticas adotadas pelo governo federal. Nos cenários 1 e 2, a eliminação das renúncias são acompanhadas de aumento dos gastos do governo federal. Nestes dois cenários, a tributação aumenta e o gasto do governo também.

Os resultados indicam que, nesta situação, o efeito econômico é muito ruim, com queda em todas as variáveis macroeconômicas. Maior tributação nas três bases tributárias – consumo, renda do trabalho e renda do capital - implica em redução dos insumos capital e trabalho do lado da produção, e menor demanda puxada pela redução do consumo (consumir ficou mais caro pelo incremento da tributação) e do

investimento (redução do retorno do investimento em capital pelo aumento da tributação). No equilíbrio, portanto, o produto diminui.

As receitas próprias de Estados e Municípios dependem fortemente do consumo (ICMS e ISS) enquanto que a receita de transferências depende basicamente da renda do trabalho e renda do capital (IRPF e IRPJ, principais tributos para o FPE e o FPM). Com a queda do consumo, as receitas próprias diminuem, enquanto o aumento das receitas de transferências pela diminuição dos gastos tributários do IR e do IPI não são suficientes para compensar. Como resultado, as receitas dos entes subnacionais diminuem.

Números totalmente diferentes emergem caso a União resolva reduzir a tributação para compensar o fim das renúncias de modo que o efeito sobre a arrecadação federal líquida de transferências seja neutro. Nos cenários 3 e 4, a contribuição patronal previdenciária é reduzida para acomodar a eliminação dos gastos tributários da tabela 14. Observe que as variáveis macro passam a apresentar números positivos, exceção para o consumo privado que permanece neutro.

Como o consumo permaneceu neutro, mas houve crescimento do capital e do trabalho, duas importantes bases tributárias, o efeito sobre a arrecadação federal é positivo. Para os Estados e Municípios há incremento nas receitas próprias, o que combinado com um pequeno aumento nas transferências da União, faz com que as receitas totais dos entes subnacionais se elevem. O impacto positivo sobre a economia e sobre as receitas permite o aumento dos gastos públicos totais.

Já a escolha dos Estados entre aumentar gastos ou reduzir tributação, cenários 2 e 4, parecem ter pequeno efeito macroeconômico. Os impactos foram marginais quando comparados aos cenários 1 e 3, de modo que o comportamento dos Estados não é decisivo para o resultado econômico.

Quanto as variáveis desagregadas, a tabela 16 apresenta o efeito sobre o valor presente do bem-estar para cada um dos Estados considerando os 100 períodos. Os resultados seguem a mesma lógica do impacto macroeconômico. Dado o peso do consumo privado na função utilidade, nos cenários 1 e 2 onde o consumo é fortemente afetado, o resultado sobre o bem-estar é negativo com perdas importantes para quase todos os Estados, mesmo com a redução do trabalho que não foi suficiente para compensar as perdas do consumo.

Por outro lado, nos cenários 3 e 4, quando o consumo privado se mantém praticamente constante, os efeitos sobre o bem-estar permanecem negativos, por conta do aumento da oferta de trabalho, mas com magnitude bem inferior aos dois primeiros cenários.

Tabela 19 – Efeitos sobre o Valor Presente do Bem-Estar

UF	Cenário 1	Cenário 2.	Cenário 3	Cenário 4	UF	Cenário 1	Cenário 2.	Cenário 3	Cenário 4
AC	-8,01	-1,81	-1,62	-1,28	PB	-7,97	-6,50	-1,41	-1,32
AL	-7,91	-6,31	-1,48	-1,38	PE	-7,66	-7,44	-1,80	-1,78
AM	-7,37	-0,70	-2,22	-1,87	PI	-8,08	-7,29	-1,36	-1,32
AP	-7,71	-6,81	-1,68	-1,63	PR	-7,88	-6,11	-1,42	-1,33
BA	-8,04	-7,29	-1,38	-1,33	RJ	-7,95	-7,93	-1,51	-1,50
CE	-8,12	-7,19	-1,27	-1,23	RN	-8,02	-6,65	-1,50	-1,42
DF	-7,91	-7,79	-2,00	-1,98	RO	-7,69	-7,51	-1,76	-1,75
ES	-7,72	-7,27	-1,70	-1,67	RR	-7,80	-5,59	-1,71	-1,60
GO	-7,73	-7,25	-1,76	-1,72	RS	-7,61	0,40	-2,02	-1,61
MA	-8,01	-6,43	-1,37	-1,29	SC	-7,73	-7,57	-1,78	-1,77
MG	-7,79	-7,01	-1,76	-1,72	SE	-7,66	-7,68	-1,77	-1,78
MS	-7,97	-7,44	-1,50	-1,46	SP	-7,65	-5,48	-1,51	-1,40
MT	-7,90	-7,70	-1,56	-1,57	TO	-7,64	-3,45	-1,80	-1,58
PA	-7,99	-6,99	-1,44	-1,38					

Fonte: Elaboração do autor.

Os resultados de longo prazo sugerem que só seria desejável a redução dos gastos tributários, caso ela seja acompanhada de uma diminuição, na mesma proporção, da tributação.

6.2 Resultados na Transição

A transição mostra as trajetórias das variáveis entre os equilíbrios inicial e final. Os gráficos 2 a 5 apresentam as trajetórias de transição para as variáveis macroeconômicas para cada um dos quatro cenários. Os resultados são medidos como variação percentual em relação ao equilíbrio inicial. Novamente, os gráficos dos

cenários 1 e 2 e dos cenários 3 e 4 são muito similares entre si, o que reforça o argumento de que a forma como os Estados usarão os recursos adicionais não é relevante para o resultado macroeconômico. O que realmente importa é se a União irá aumentar seus gastos (cenários 1 e 2) ou diminuir a tributação (cenários 3 e 4).

Gráfico 2 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 1
(Variação Percentual em relação ao Equilíbrio Inicial)

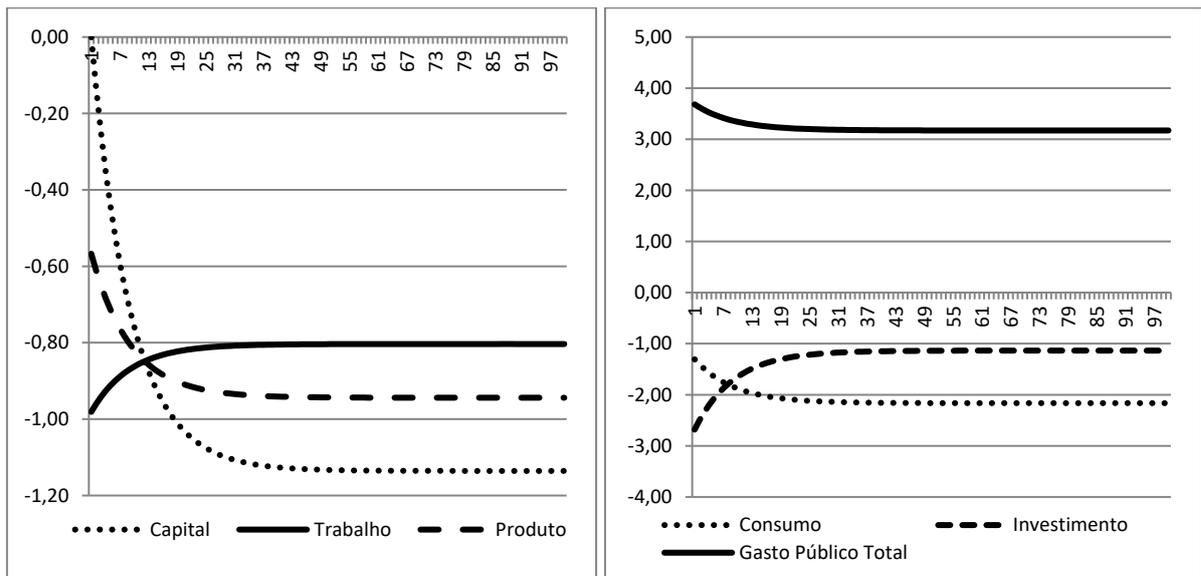
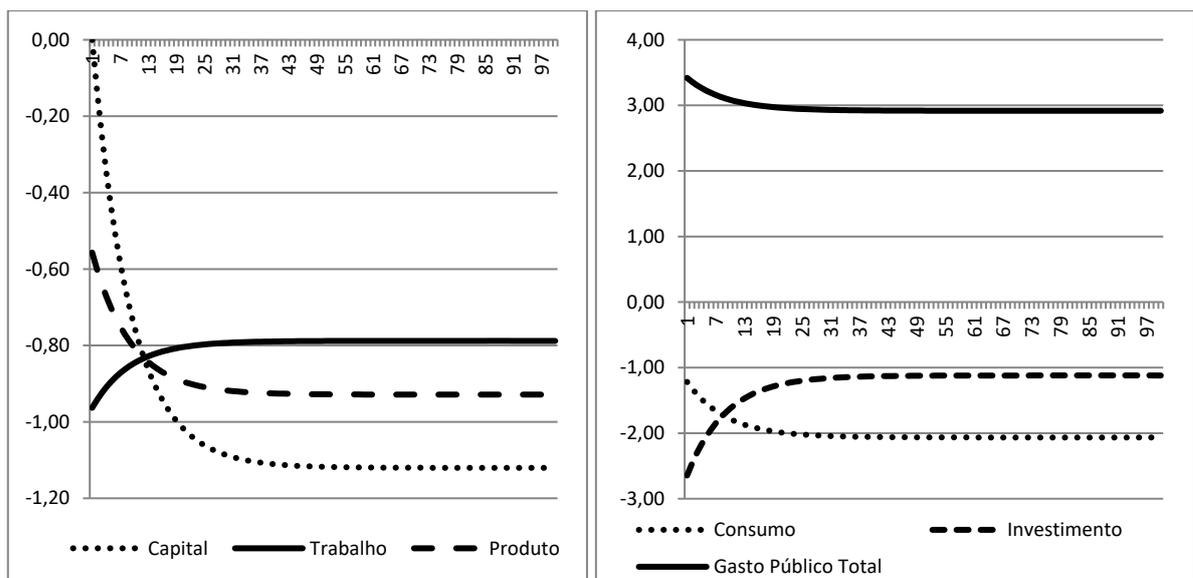
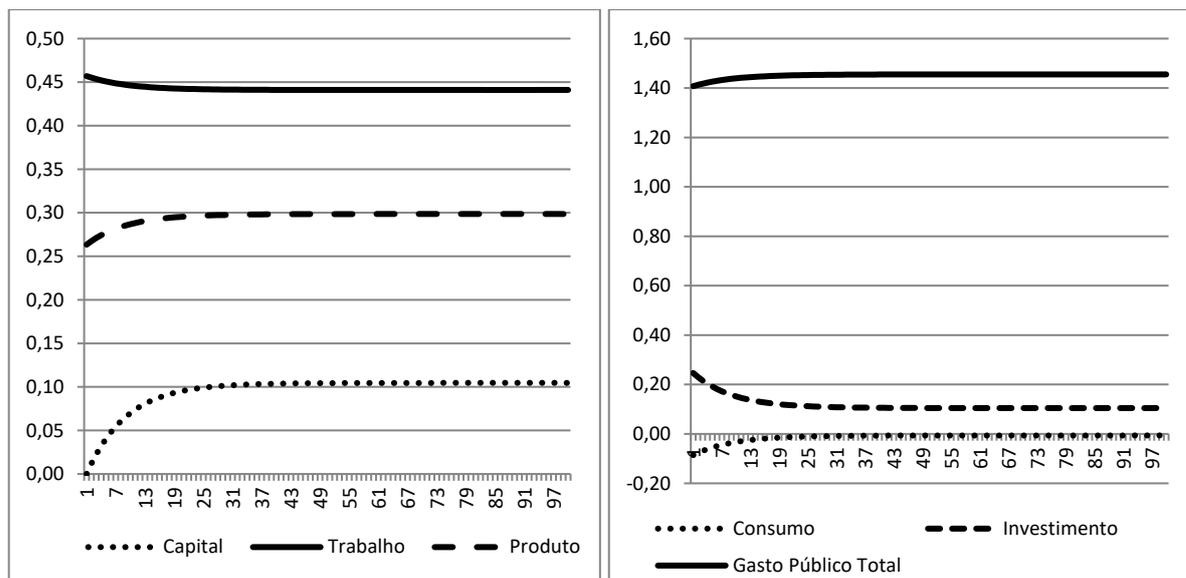


Gráfico 3 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 2
(Variação Percentual em relação ao Equilíbrio Inicial)



Nos dois cenários acima, o fim das renúncias é acompanhado pelo aumento dos gastos públicos em todas as esferas de governo, mas especialmente na União. Desta forma, ocorre um aumento da tributação sobre todas as três bases tributárias, o que reduz o rendimento líquido do trabalho e o retorno líquido do capital, o que faz com que as famílias diminuam a oferta de trabalho e capital. Com menos capital e trabalho a produção cai. A redução da oferta de trabalho é imediata, mas o estoque de capital se reduz lentamente, com as famílias reduzindo o investimento. Do lado da demanda, com a diminuição da renda e o aumento da tributação do consumo, as famílias consomem menos, o que mais do que compensa o aumento dos gastos públicos. Como resultado, a economia se estabiliza em um equilíbrio com um produto menor do que no equilíbrio inicial.

Gráfico 4 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 3
(Variação Percentual em relação ao Equilíbrio Inicial)

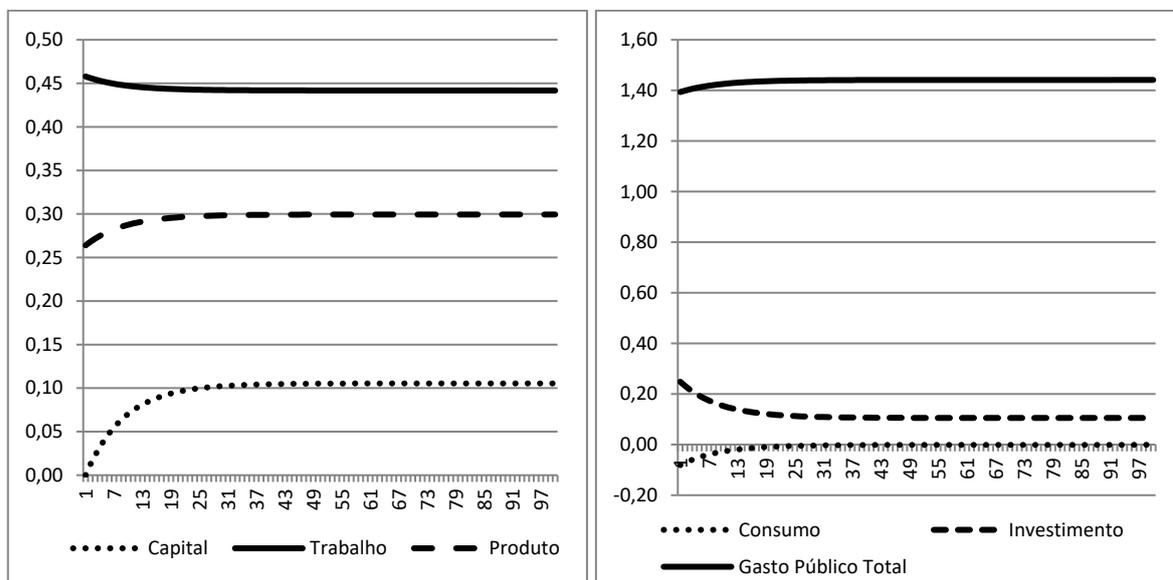


Nos dois cenários dos gráficos 4 e 5, a eliminação das renúncias é compensada com uma redução da tributação sobre a renda do trabalho (diminuição da contribuição previdenciária). Nestes dois cenários, a tributação sobre a renda do capital e sobre o consumo aumenta (pelo fim das renúncias), enquanto a tributação sobre a renda do trabalho diminui. A consequência é que as famílias aumentam a oferta de trabalho

(retorno líquido aumentou) e reduzem a oferta de capital (retorno líquido diminuiu). As firmas se adaptam e substituem capital por trabalho de modo a igualar o produto marginal dos dois fatores. Com isso o trabalho cresce, mas o capital também aumenta pelo incremento da produção.

No lado da demanda, a renda líquida cresce, e este aumento é direcionado em sua maior parte para o investimento, uma vez que a tributação do consumo aumentou mais do que a tributação do capital, tornando o consumo relativamente mais caro que o investimento. À medida que o estoque de capital aumenta, a taxa de retorno do capital diminui e mais recursos passam a ser direcionados para o consumo e menos para o investimento. Com isso a trajetória do consumo é crescente e a do investimento é decrescente, apesar de positiva. O gasto público aumenta um pouco mais no cenário 3 do que no cenário 4, uma vez que no primeiro, os recursos adicionais recebidos pelos Estados são direcionados para o gasto enquanto que no cenário 4, tais recursos são usados para reduzir o ICMS. A economia, nestes dois cenários, se estabiliza no equilíbrio de maior produto do que na situação inicial.

Gráfico 5 – Trajetórias de Transição – Variáveis Macroeconômicas - Cenário 4
(Variação Percentual em relação ao Equilíbrio Inicial)



Em relação ao efeito do fim das renúncias da tabela 14 sobre as receitas dos Estados, os gráficos 6 a 9 apresentam os resultados por unidade da federação. Por

receita se entende a receita tributária própria e a receita de transferências decorrentes do compartilhamento das receitas tributárias da União, excluindo-se as receitas transferidas aos Municípios decorrentes de partilha de tributos. Novamente, os resultados são mostrados como variação percentual da receita em relação ao equilíbrio inicial.

No cenário 1, onde os governos aumentam seus gastos, como se viu nos resultados macroeconômicos, a economia se enfraquece. Assim os resultados para as receitas estaduais dependem basicamente do peso das transferências da União nas receitas dos Estados. Para os Estados mais dependentes de transferências, as receitas aumentam já que o aumento da arrecadação e, por conseguinte, das transferências, mais do que compensa a perda de receita própria, dada a queda na economia. Assim, Estados como Piauí, Maranhão, Alagoas, Paraíba, Acre, Rondônia e Roraima aumentam suas receitas totais.

O inverso ocorre com os Estados mais desenvolvidos que dependem basicamente da sua receita própria. Com a redução do consumo, a diminuição das receitas do ICMS não é compensada pelo aumento das transferências da União, que tem pequeno peso na composição das receitas totais deste grupo. Todos os Estados da Região Sul e Sudeste apresentam redução de receitas.

O cenário 2, a União aumenta seus gastos e os Estados reduzem o ICMS compensando os recursos adicionais recebidos via transferência. As perdas de receitas agora são ainda maiores do que no caso anterior. Lembrar que do ponto de vista macroeconômico, os resultados dos cenários 1 e 2 são muito similares, assim, no cenário 2 a economia enfraquece e os Estados abrem mão de receitas do ICMS. O resultado são perdas de receitas generalizadas para quase todos os Estados. As perdas são maiores para os Estados onde a receita própria tem peso mais elevado, mas atinge também os Estados mais dependentes de transferências da União.

Gráfico 6 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 1

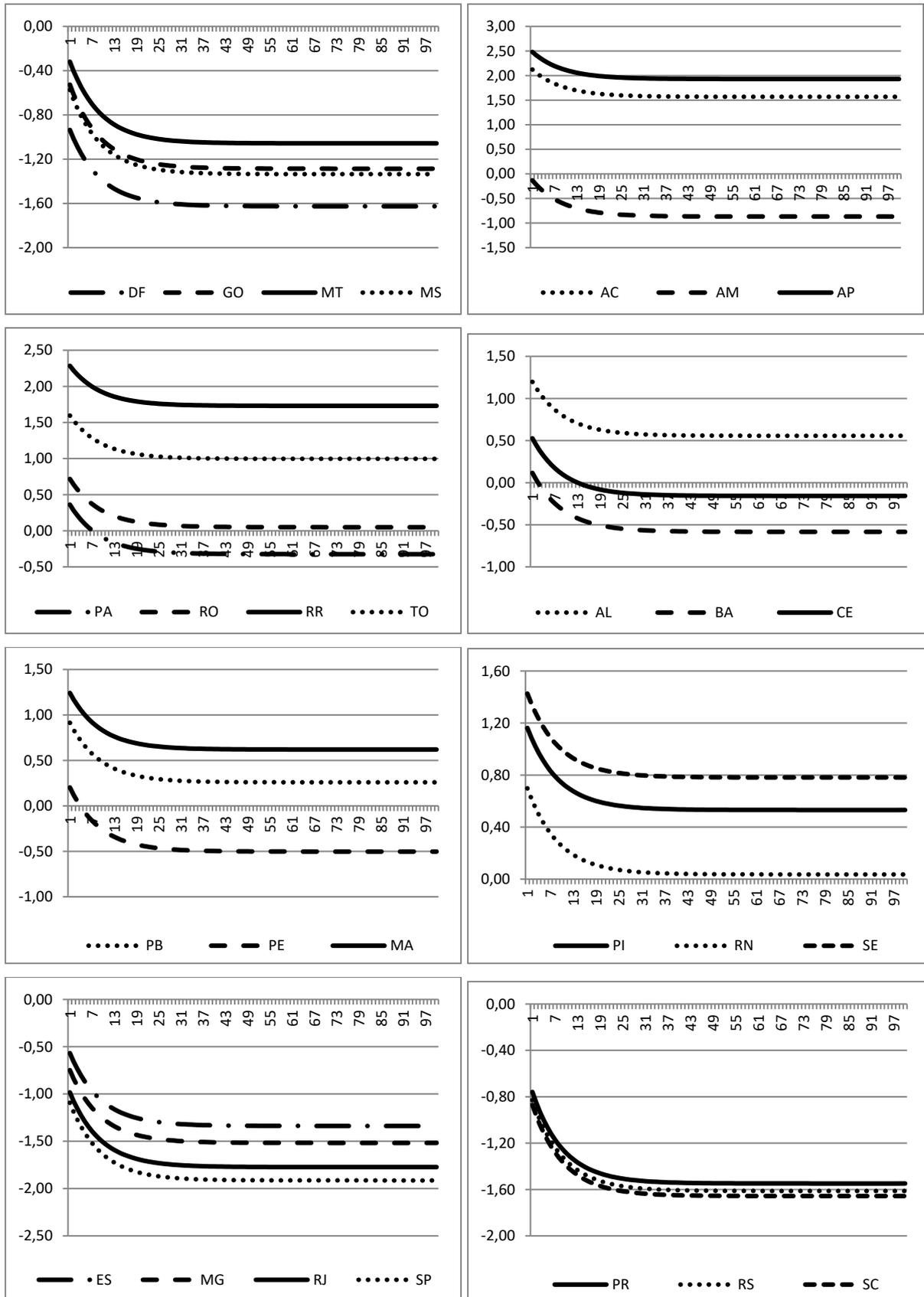
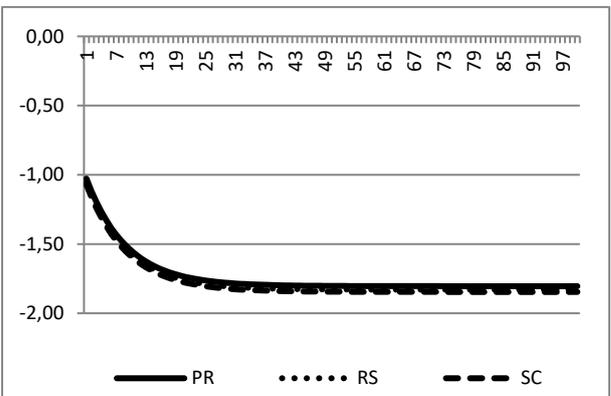
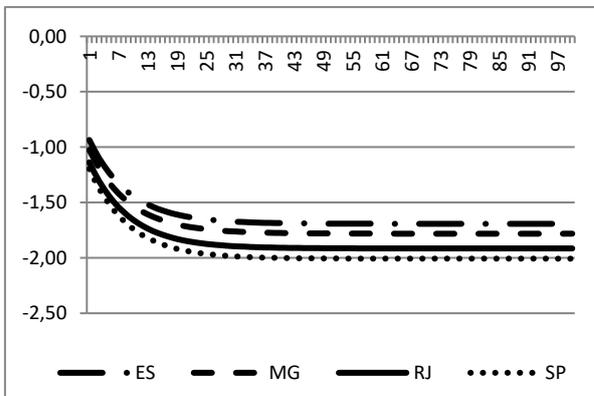
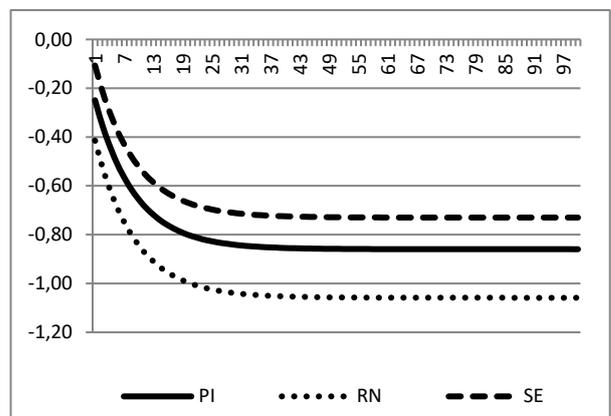
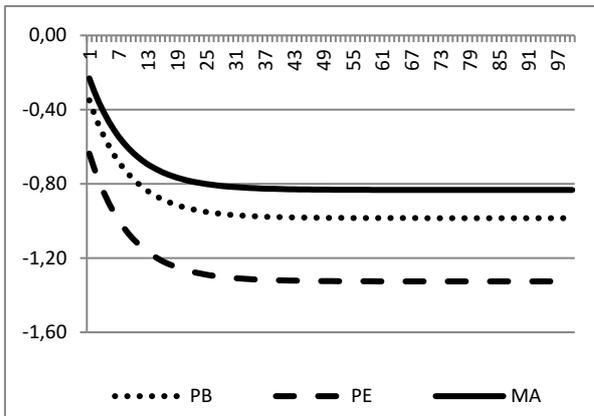
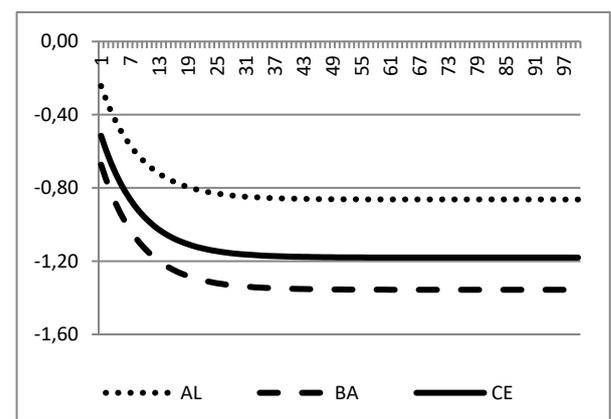
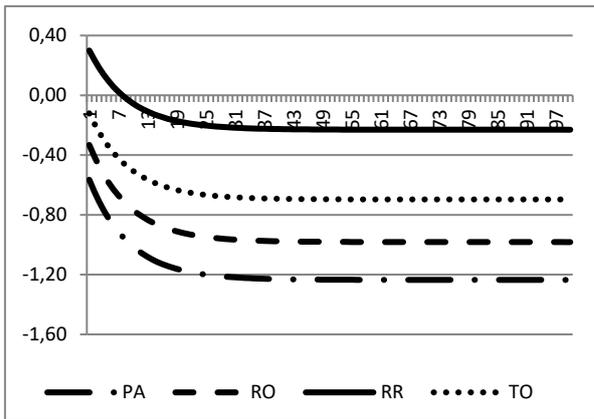
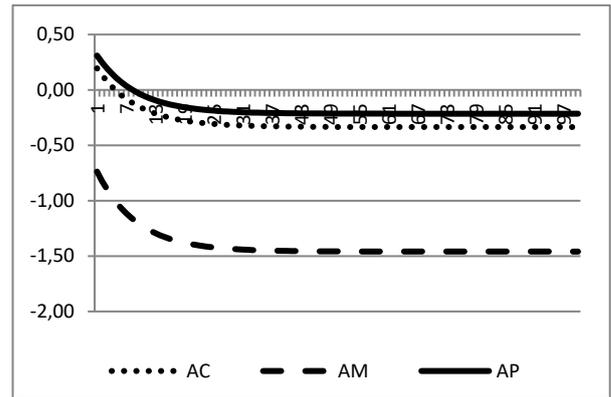
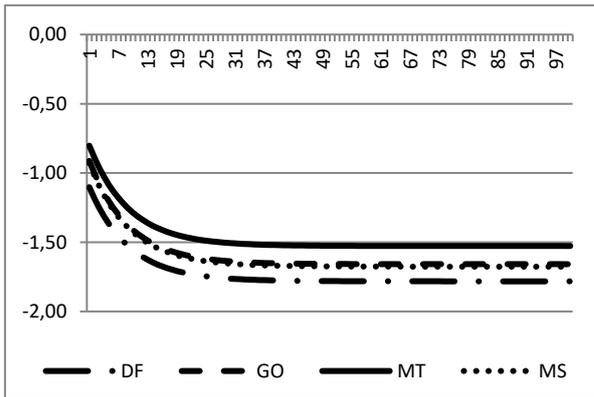


Gráfico 7 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 2



No cenário 3, o governo federal compensa a redução das renúncias com a diminuição da contribuição patronal ao INSS. Em relação às transferências tal política beneficia Estados e Municípios. Isto porque as renúncias desoneradas em parte eram suportadas pelos entes subnacionais – renúncias do IR e do IPI. Com a eliminação das renúncias da tabela 14, mais recursos passam a ser partilhados. Um segundo efeito diz respeito a redução da contribuição previdenciária. Tal contribuição não é partilhada com Estados e Municípios, mas estimula a economia e aumenta a arrecadação dos impostos que são compartilhados – IR e IPI.

Assim, todos os Estados saem beneficiados, especialmente os mais dependentes que ganham tanto pelo fim das renúncias selecionadas do IR e do IPI, quanto pelo aumento da atividade econômica, como os mais desenvolvidos que se beneficiam apenas pela melhora da economia. Os resultados mostram aumentos de receitas superiores a 5% para Estados como Acre, Amapá e Roraima, e mais de 4% para Tocantins, Alagoas, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte. Os Estados das regiões Sul e Sudeste incrementam suas receitas entre 0,2% e 1,2%.

No cenário 4, como os Estados reduzem o ICMS em resposta ao aumento das transferências, o efeito sobre as receitas totais dos Estados é um pouco menor do que no cenário 3. Mas ainda, assim todos continuam com aumentos nas receitas, mais expressivos nas regiões Norte e Nordeste e mais modesto nas regiões Sul e Sudeste.

Os resultados apontam que reduzir as renúncias tributárias tem potencial para melhorar a distribuição dos recursos da União, especialmente no caso em que o governo federal diminui a sua tributação para compensar a eliminação dos gastos tributários selecionados.

Gráfico 8 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 3

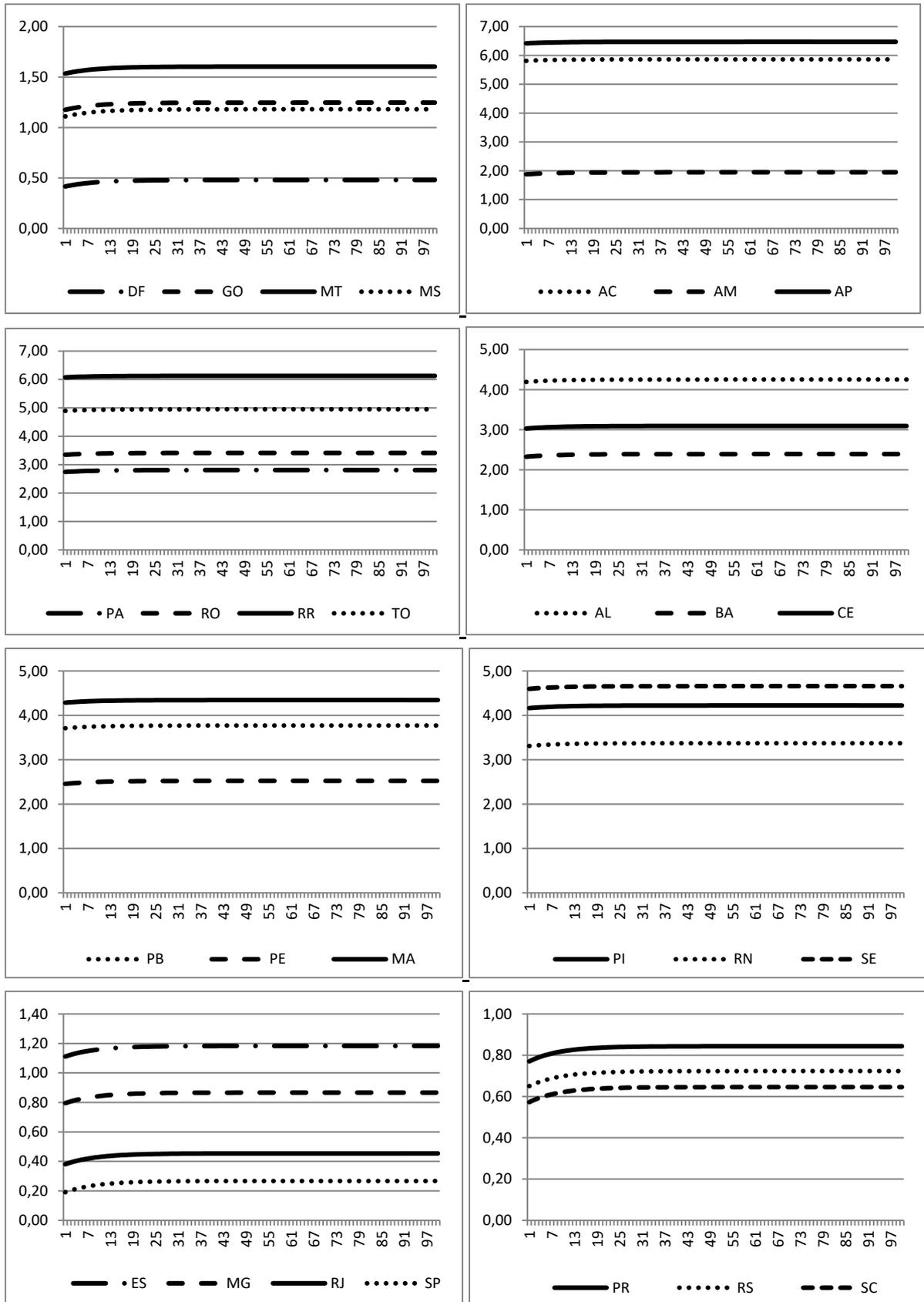
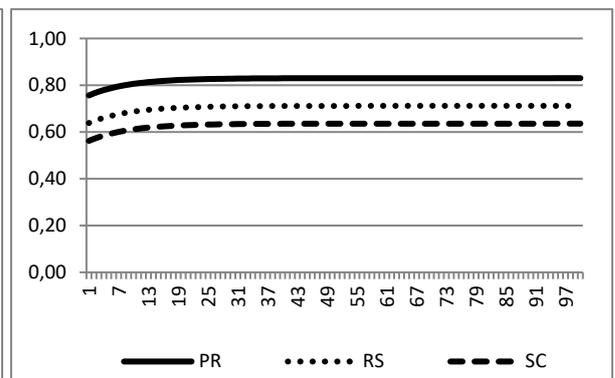
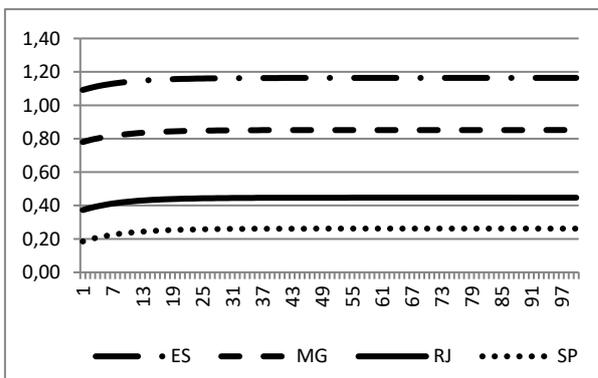
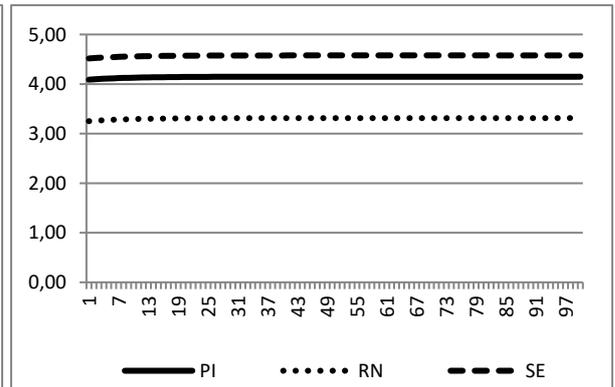
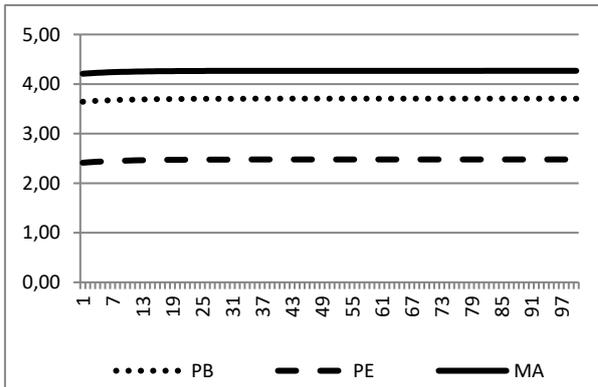
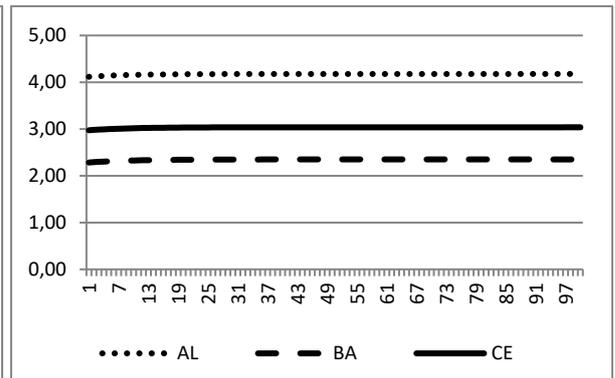
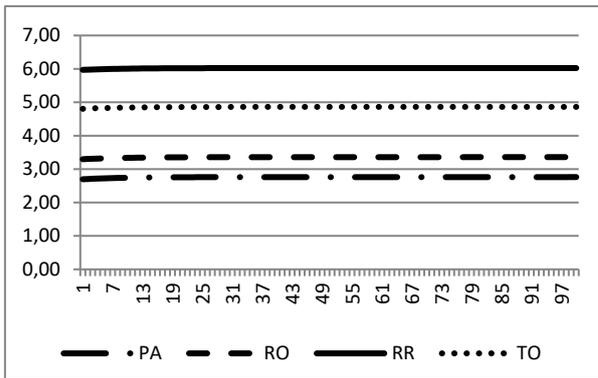
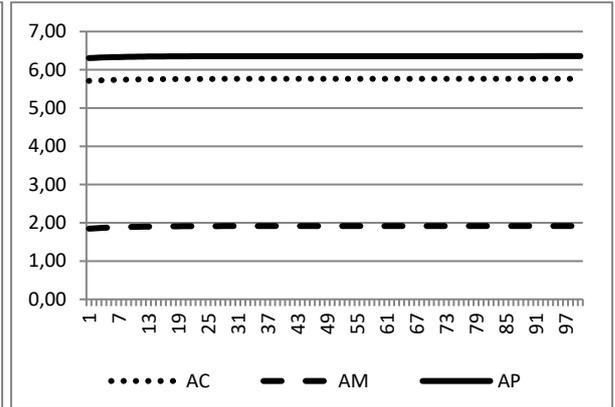
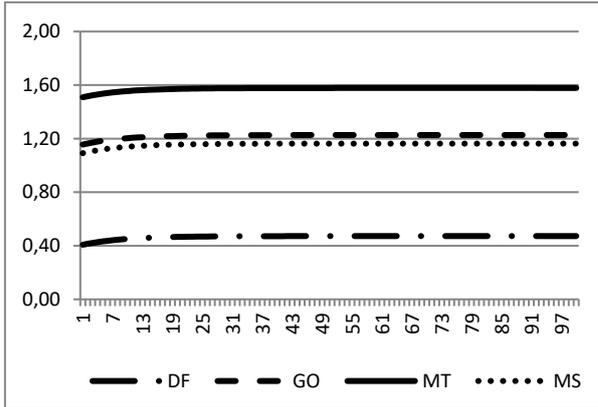


Gráfico 9 – Trajetórias de Transição – Receitas Estaduais - Cenário 4



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou a questão dos gastos tributários e do federalismo fiscal. Constatou-se que em 2015 a União renunciou a mais de R\$ 400 bilhões tanto na forma de gastos tributários quanto em transferências para Estados e Municípios de tributos compartilhados.

Porém, do total de R\$ 400 bilhões, 2/3 referem-se a gastos tributários para o setor privado e 1/3 a transferências constitucionais para o setor público. Os gastos tributários concentram-se nas regiões mais desenvolvidas do país, enquanto que as transferências são direcionadas para as regiões mais pobres. Como os gastos tributários são duas vezes maiores que as transferências, o resultado é que o Estado mais rico da federação recebe renúncias tributárias da União em montante equivalente a toda a região Nordeste, a menos desenvolvida do país.

Portanto, a atual estrutura de divisão das renúncias e transferências da União não favorece a diminuição das desigualdades regionais, ao contrário, trabalha para aprofundá-la.

A proposta desta monografia consistiu na redução dos gastos tributários, acompanhados de duas políticas distintas para a União – aumentar seus gastos com os recursos adicionais ou reduzir tributos e manter a arrecadação neutra.

Os resultados mostram que só é válido, do ponto de vista econômico, reduzir os gastos tributários se esta redução vier acompanhada da diminuição de outros tributos. Na simulação em que o governo federal aumenta seus gastos a economia é impactada negativamente. Resultado completamente diferente é obtido quando o governo federal reduz a contribuição previdenciária.

Quanto ao aspecto federativo, a eliminação de renúncias, especialmente do IR e do IPI, são especialmente favoráveis para os Estados menos desenvolvidos. Os resultados são ainda melhores na simulação com redução da contribuição previdenciária, pois não apenas as transferências aumentam como também a economia responde positivamente, o que favorece a arrecadação própria dos Estados.

A conclusão é que a eliminação de gastos tributários só pode ser considerada se acompanhada de reduções de outros tributos para evitar aumento da carga

tributária total. Não se recomenda a simples eliminação dos gastos tributários, já que se reflete em elevação de tributos com repercussão negativa em toda a economia. Do ponto de vista federativo, a eliminação dos gastos parece ser positiva, favorecendo as regiões menos desenvolvidas, com melhores resultados para o caso no qual a União mantém a arrecadação neutra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015. **Relatório de Inflação – Dezembro de 2015**. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2015/12/ri201512P.pdf>. Acesso em 11/05/2018.
- CAVALCANTI, M. A. F. H.; DA SILVA, N. L. C., 2010. Impactos de políticas de desoneração do setor produtivo: uma avaliação a partir de um modelo de gerações superpostas. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 40, n. 4, p. 943-966.
- COTTA, C.C, 2013. **Federalismo fiscal e desigualdades regionais: uma análise do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à FFCH da UFMG.
- ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF, 2012. **Transferências intergovernamentais: Fundo de Participação dos Estados – FPE**. Programa de Estudos 2011, p.399.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2015. **Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise da Condição de Vida da População Brasileira 2015**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>. Acesso em 25/03/2018.
-
- _____, 2016. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 4º trimestre de 2015**. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2015_4tri.pdf. Acesso em 15/01/2018.
-
- _____, 2017. **Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2015**. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101289_informativo.pdf. Acesso em 10/12/2017.
- PAES, N. L, 2014. Os gastos tributários e seus impactos sobre o desempenho da saúde e da educação. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1245-1253. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014194.01092013>.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB, 2016. **Carga Tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)**. Disponível em <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2015.pdf>. Acesso em 21/02/2018.

_____, 2017a. **Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2018**. Disponível em <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>. Acesso em 23/06/2018.

_____, 2017b. **Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2015, Exercício 2016**. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-irpf-2015.pdf>. Acesso em 05/06/2018.

_____, 2018. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2015**. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018.pdf>. Acesso em 12/04/2018.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA – SPE, 2015. **Nota de Análise sobre a Desoneração da Folha**. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/Desoneracao-Versao-Abril-2-2-2.pdf>. Acesso em 01/04/2018.