



*Tribunal de Contas da União
Controle e Avaliação de Gastos Tributários*

Gastos Tributários no Brasil: Aspectos Fiscais

Josué Pellegrini

Diretor da IFI

8 de outubro de 2020

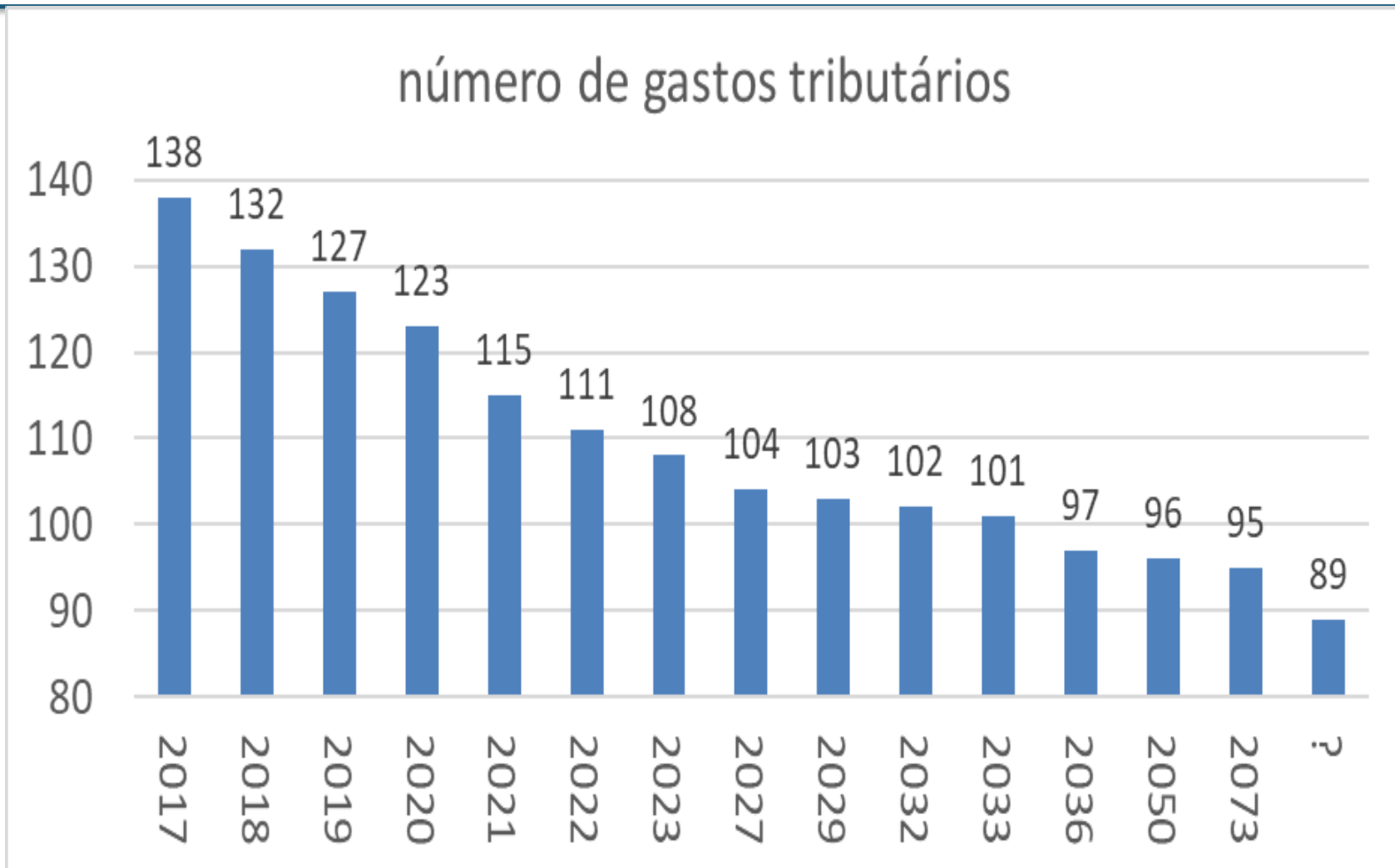
GASTO TRIBUTÁRIO

como instrumento de política pública

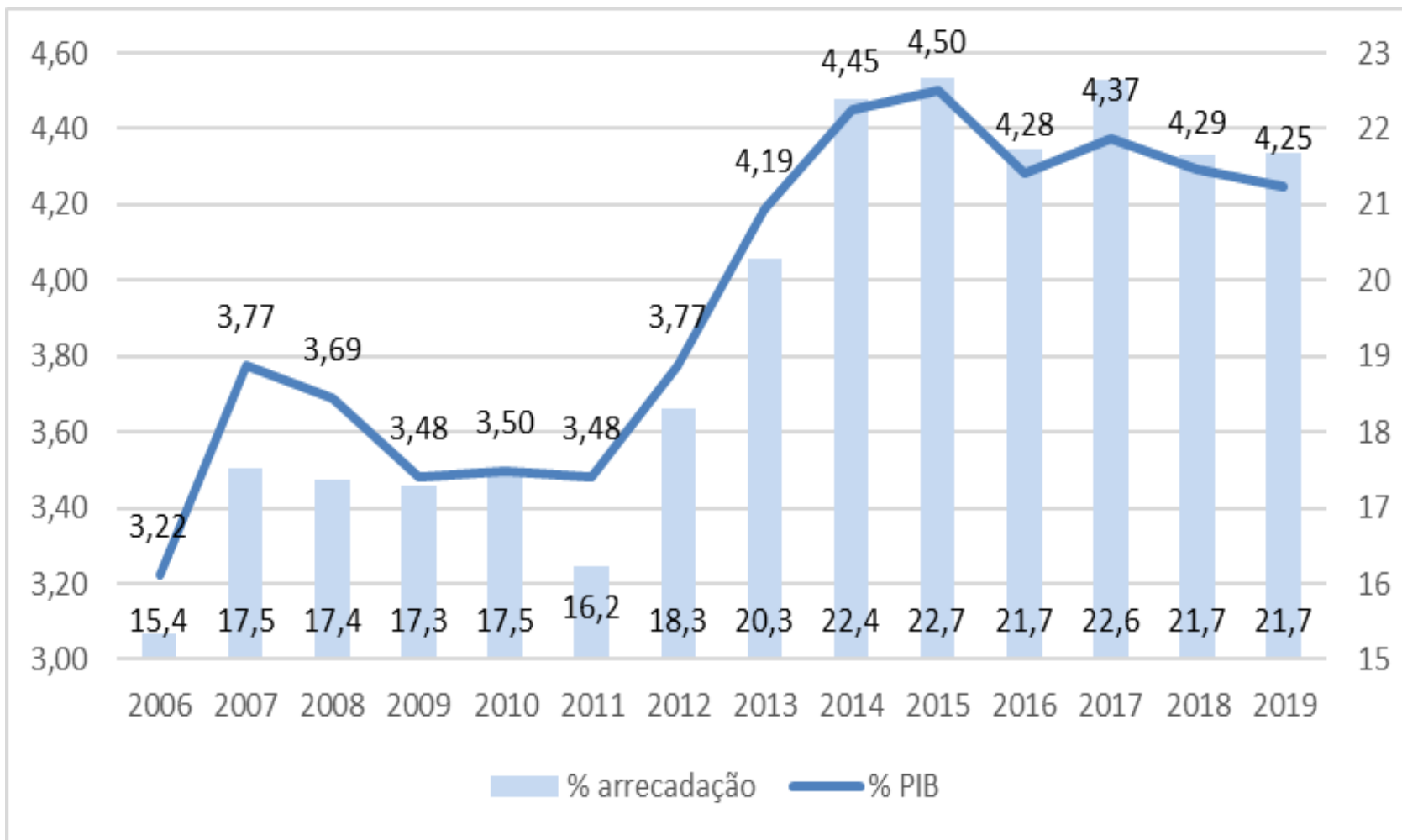
- Tratamento diferenciado para setores, regiões, empresas ou grupo de contribuintes em relação à regra geral prevalecente na legislação tributária.
- Implementado por meio de presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária.
- Objetivam alcançar resultados econômicos e sociais que não seriam factíveis na ausência da política: a) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; b) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; c) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, d) incentivar determinado setor da economia

- GT resulta em perda de receita, portanto, afeta o resultado primário do ente que o concede.
 - Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Condição para conceder ou ampliar GT:
 - Estimar a perda de receita e demonstrar que não afeta a meta fiscal.
 - Se afetar, medida de compensação, com aumento da receita tributária.
 - LRF preocupa-se mais com o controle do gasto direto. Incentivo a contornar o controle por meio do GT (contornar o teto de gastos, também).

- O papel da avaliação do GT:
 - 1) questão alocativa: alocação eficiente do uso dos recursos públicos; e
 - 2) questão fiscal: uso parcimonioso, o que ajuda a manter o equilíbrio fiscal e orienta o ajuste fiscal quando o desequilíbrio ocorre.
- Avaliação no Brasil? À parte os avanços nos últimos anos, não há imposição legal, nem prática disseminada: maior parte do GT entra no ordenamento e nunca mais sai. Resultado: ineficiência econômica, desequilíbrio fiscal e regressividade.

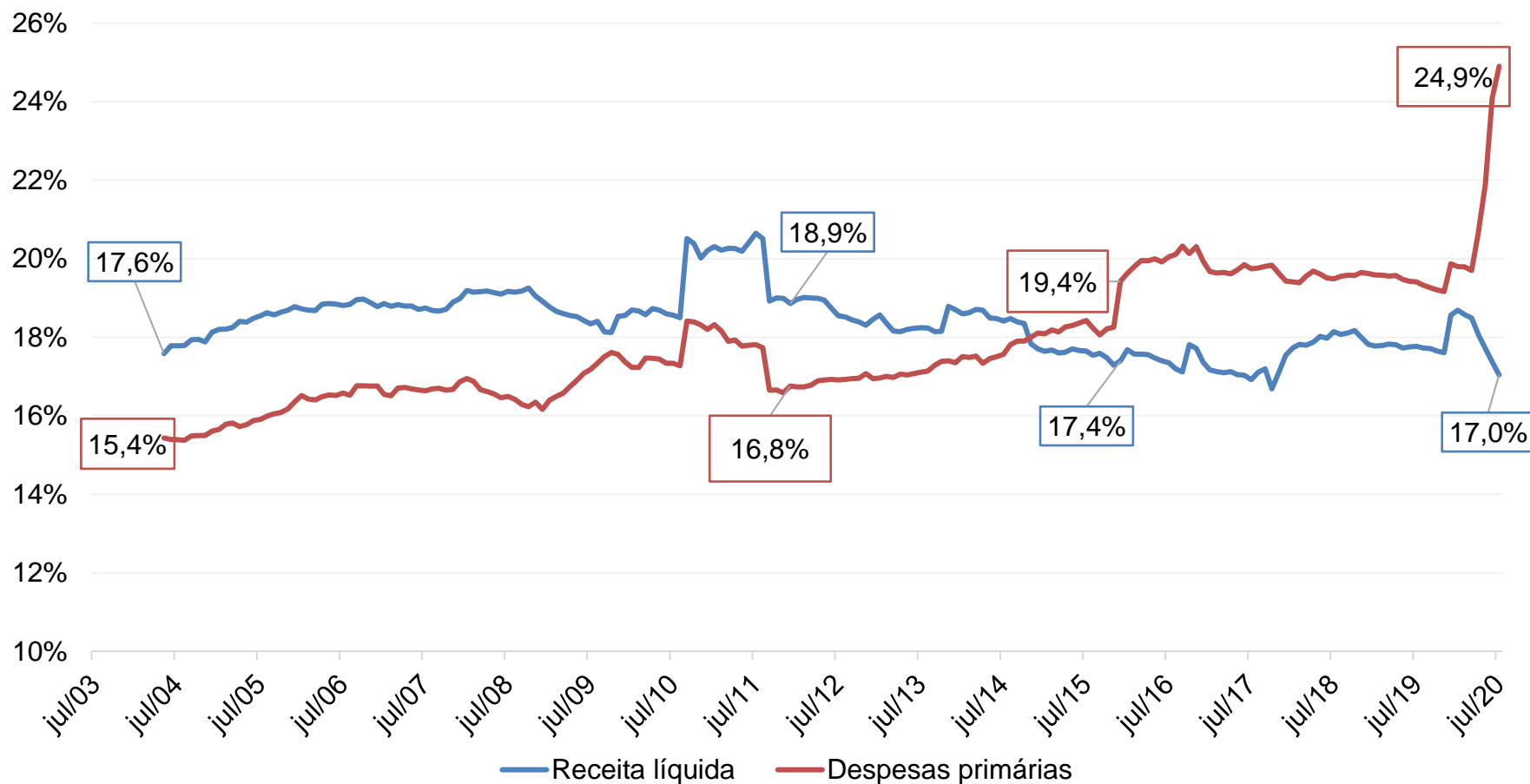


- Os GTs são apurados pela Receita Federal pelo método da perda de arrecadação.
- Simulação da aplicação da tributação normal sobre as operações desoneradas ocorridas ou esperadas, mantendo os demais fatores constantes (contrafactual).
- Não leva em consideração as alterações de comportamento dos contribuintes. É o método mais utilizado pelos países de OCDE, em vista da maior facilidade de aplicação.



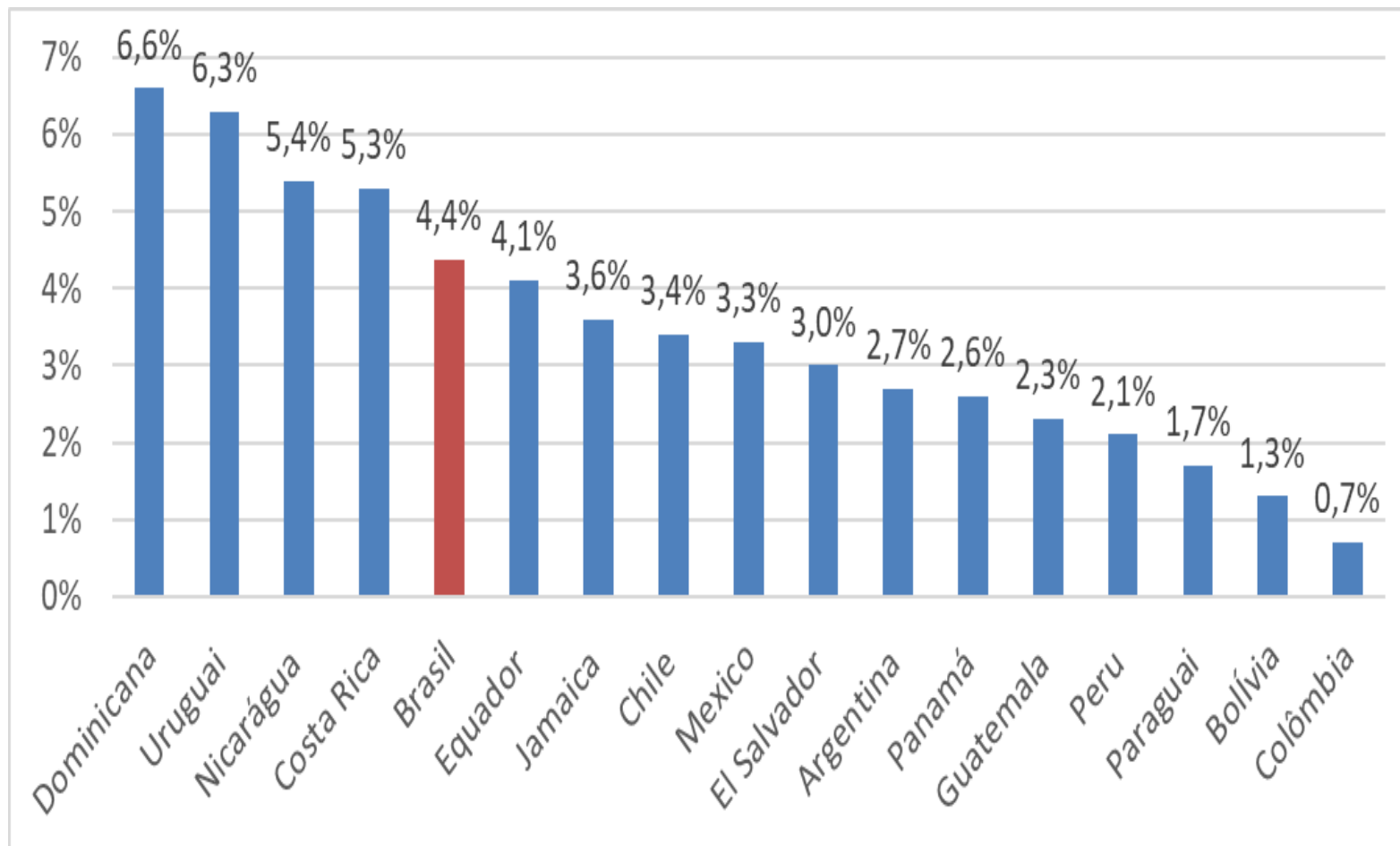
Receitas e despesas primárias do governo central

Receitas líquidas e despesas primárias do governo central – acum. 12 meses em % do PIB



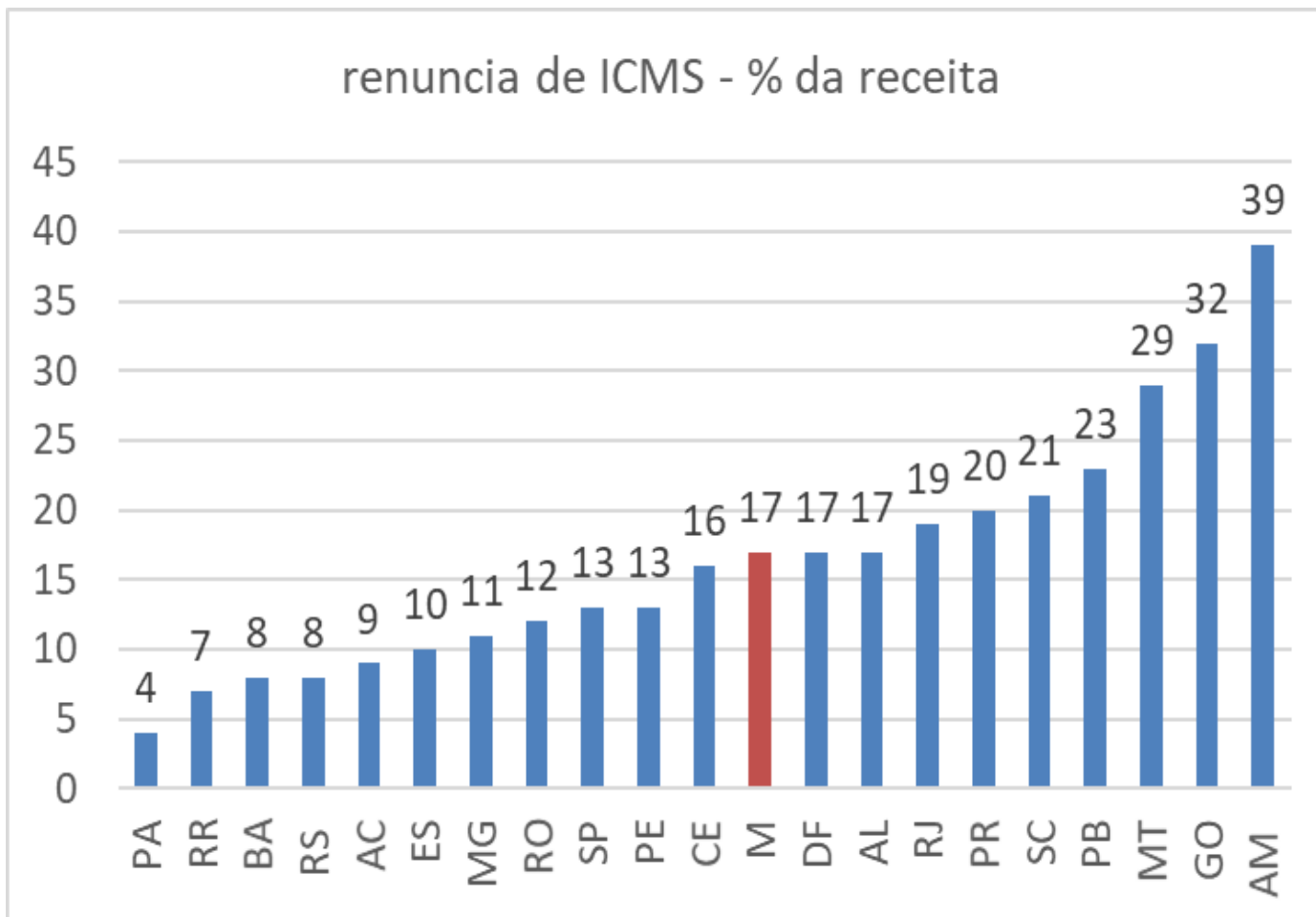
Fonte: STN. Elaboração: IFI

	Gastos tributários	Renúncia de Receita (R\$ milhões)	Participação no total (%)	Participação acumulada (%)
1	Simples Nacional	71.801,6	24,94	24,9
2	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	30.270,5	10,51	35,4
3	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	26.734,4	9,28	44,7
4	Agricultura e Agroindústria	25.312,4	8,79	53,5
5	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	19.461,6	6,76	60,3
6	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	19.132,5	6,64	66,9
7	Medicamentos, Produtos Farm. e Equip. Médicos	14.743,5	5,12	72,0
8	Desoneração da Folha de Salários	13.704,1	4,76	76,8
9	Benefícios do Trabalhador	11.469,7	3,98	80,8
10	Poupança e Letra Imobiliária Garantida	9.533,7	3,31	84,1
11	Desenvolvimento Regional	9.318,4	3,24	87,3
12	Setor Automotivo	5.517,4	1,92	89,3
13	Informática e Automação	5.507,9	1,91	91,2
14	Embarcações e Aeronaves	3.443,7	1,20	92,4
15	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	3.199,0	1,11	93,5
16	Programa Universidade para Todos - PROUNI	2.358,7	0,82	94,3
17	Microempreendedor Individual - MEI	2.060,9	0,72	95,0
18	REIDI*	1.499,2	0,52	95,5
19	Financiamentos Habitacionais	1.477,7	0,51	96,0
20	Cultura e Audiovisual	1.376,4	0,48	96,5
21	Livros	1.137,0	0,39	96,9
22	Automóveis - portadores de deficiência	933,4	0,32	97,2
23	Outros	7.942,4	2,76	100,0
	Total	287.936,2	100,0	



Renúncia fiscal dos estados ICMS 2019

faltam com a LC 160/2017: SE, PI, TO, AP, MS, MA, RN



○ LDO 2019 – art. 116

- § 1º Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

○ PEC emergencial e do Pacto Federativo (186 e 188/2019):

- PEC Emergencial: Art. 167, XII e § 6º e art. 6º da emenda: a partir de 2026, vedação de criação, ampliação e renovação se GT for superior a 2% do PIB; reavaliação a cada quatro anos, no máximo, levando-se em conta efetividade, publicidade, etc.

- O longo e difícil caminho de institucionalização e da cultura da avaliação de políticas públicas, iniciado em 2016.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)



Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)



Comitê de Avaliação do Gasto Direto (CMAG)

- Entre as funções desses dois comitês estão: a elaboração de regras (a partir de critérios definidos em lei) para selecionar as políticas que serão avaliadas; a elaboração de editais para avaliações no âmbito do CMAP; a proposta de alteração de políticas, caso seja necessário; a recomendação de estudos de viabilidade de projetos pelos órgãos gestores; o monitoramento da implementação das propostas oriundas dessa avaliação e a solicitação aos órgãos gestores de informações sobre tais políticas, consolidando-as de forma transparente.
- Guias ex ante e ex post de avaliação de políticas públicas. Art. 157 PLDO 2021

Algumas avaliações do Boletim Mensal sobre subsídios da União

- Desoneração da folha de salários:
 - “.....não existem evidências robustas de efeitos reais positivos da desoneração da folha salarial, notadamente sobre o volume de empregos.” outubro/2018, pg. 7
- Desoneração da cesta básica:
 - “...em 2017, houve maior apropriação desse benefício tributário pelo último decil de renda (mais ricos), na ordem de R\$ 2,46 bilhões, ao passo em que o primeiro decil de renda (mais pobres), registrou apenas R\$ 545 milhões, no mesmo período.” setembro/2019, pg. 24
- Dedução das despesas com educação no imposto de renda:
 - “....alcança uma pequena parcela da população..... o benefício tem natureza regressiva.....” junho de 2020, pg. 23
- Dedução das despesas com saúde no imposto de renda:
 - “.....são apropriados apenas pelos 20% mais ricos da população e, nesse contingente, 86% são apropriados pelos 10% mais ricos.” julho de 2019, pg. 16

Fontes de informação sobre gastos tributários

- <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>: a) conceito e critérios de classificação; b) metodologia de cálculo dos gastos tributários; e c) demonstrativos com os cálculos.
- Pellegrini, J.A. **Gastos tributários e Subsídios da União**. In Salto, F. e Pellegrini, J.A. (orgs.). **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva. 2020.
- <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/boletins-mensais-sobre-os-subsidios-da-uniao> Ver os vários boletins mensais com avaliações de certos tipos de subsídios e gastos tributários.
- <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2020/09/01/a-institucionalizacao-da-avaliacao-de-politicas-publicas-no-governo-federal/>: Manuel, A. e Feu, A. **A Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas no Governo Federal**. Brasil, Economia e Governo. Setembro de 2020.
- Auditoria do TCU aponta vários problemas e faz várias recomendações para aprimorar o controle e a gestão dos gastos tributários: **Processo nº TC 018.259/2013-8**, aprovado em plenário como Acórdão nº 1205/2014.