



**IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
V SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
IV CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Eixo: Gestão de Políticas Sociais)

**As consequências da renúncia fiscal para o financiamento da
seguridade social brasileira**

Antonio Pereira da Silva¹
Valdir Anhucci²
Vera Lucia Tieko Suguihiro³

Resumo: Uma das principais estratégias utilizadas pelo grande capital para ampliar suas taxas de lucro é a renúncia fiscal. O Estado brasileiro, ao abdicar da arrecadação de impostos tem comprometido o financiamento da Seguridade Social brasileira. O objetivo desse trabalho é discutir as consequências e impactos da renúncia fiscal no financiamento da Seguridade Social. Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, de caráter exploratório, por meio de levantamento de dados e informações coletadas no site da Receita Federal. A partir do estudo é possível constatar que a renúncia fiscal contribui para a redução dos investimentos na Seguridade Social, privilegiando a sociedade do capital.

Palavras-chave: Renúncia Fiscal; Política Social; Seguridade Social; Orçamento Público.

Abstract: One of the main strategies used by big capital to increase its profit rates is the tax waiver. The Brazilian State, by abdicating the collection of taxes, has compromised the financing of the Brazilian Social Security. The objective of this work is to discuss the consequences and impacts of the tax waiver on the financing of Social Security. This is a quali-quantitative research, exploratory in nature, through data collection through information collected on the website of the Federal Revenue Service. From the study it is possible to verify that the tax waiver contributes to the reduction of investments in Social Security, privileging the capital society.

Keywords: Tax Waiver; Social Policy; Social Security; Public budget.

¹ Economista; docente do Curso de Ciências Econômicas da UNESPAR; Doutor em Serviço Social e Política Social; e-mail: antoniopsilva@uol.com.br.

² Assistente Social; Docente do Curso de Serviço Social da UNESPAR; Doutor em Serviço Social e Política Social; e-mail: anhucci@yahoo.com.br.

³ Assistente Social; Docente do Curso de Serviço Social da UEL; Doutora em Serviço Social; e-mail: suguihiro@uel.br.



INTRODUÇÃO

A análise da política fiscal constitui-se em um elemento determinante para compreender o processo de ajuste e utilização do fundo público em favor do capital, na medida em que “[...] Diante do agravamento da crise do capital, o governo intensificou, a partir de 2010, as concessões de renúncias fiscais para permitir a recomposição das taxas de lucros de diversos setores econômicos”, (SALVADOR, 2017, p. 427). Nesse sentido, ganha relevância a forma como se arrecada e como se distribui os recursos públicos que compõem o fundo público.

Dentre as formas de socorrer o capital em crise, a renúncia fiscal tem se tornado um importante instrumento para favorecer o grande capital em detrimento de parcela significativa da população que depende, em especial das políticas sociais da Seguridade Social brasileira, constituída pela Saúde, a Previdência e a Assistência Social.

Ao abdicar de parte significativa da arrecadação de impostos voltados para o financiamento da Seguridade Social, essa prática tem provocado prejuízos na oferta de políticas sociais públicas, tendo como consequência o aprofundamento da desigualdade no que se refere à distribuição da renda e riqueza no país.

A disputa pela recursos financeiros que compõem o fundo público é recorrente, favorecendo em grande medida os setores privados, em especial os segmentos dos grandes bancos e da grande indústria, provocando um desequilíbrio econômico e social permanente, preservando apenas os interesses da classe dominante. Nesta perspectiva, o Estado brasileiro tem promovido as contrarreformas das políticas sociais, com o sucateamento dos serviços públicos voltados para a classe trabalhadora. Cumpre destacar que a renúncia fiscal tem contribuído significativamente para redução dos investimentos nas políticas sociais, em especial, impactando diretamente na Seguridade Social brasileira.

A renúncia fiscal tem se colocado como um eficiente mecanismo de carrear recursos públicos para o setor produtivo do grande capital, negligenciando e comprometendo o financiamento da Seguridade Social. A potencial arrecadação tributária necessária para garantir os recursos fundamentais para o financiamento das políticas sociais públicas, destinadas à proteção das classes trabalhadoras, é prejudicada diante da renúncia fiscal, na medida em que isenta de pagamentos dos impostos e taxas os grandes empresários. Nessa perspectiva, a condição de vida da classe trabalhadora é duramente impactada, diante da precarização dos serviços públicos, cuja prioridade do Estado brasileiro é o atendimento das demandas do grande capital.



RENÚNCIA FISCAL E SUAS CONTRADIÇÕES

A Receita Federal do Brasil (RFB), em atenção à orientação advinda do mandamento constitucional, incluso no art. 165, § 6º da Constituição Federal CF/1988, combinado com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elabora, anualmente o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), que acompanha as leis orçamentárias, por ocasião da aprovação do orçamento da união.

A Constituição Federal, no artigo 165, § 6º, estabelece que o “projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais. Consoante à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 14, § 1º, a renúncia de receitas “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado” (LIMA, 2017, p. 5).

A RFB é a instituição encarregada de estruturar a projeção do possível montante da renúncia de receita pública, relativo aos gastos tributários, a ser executado no ano subsequente. Os DGT apresentados pela RFB acompanham o Projeto de Lei Orçamentária anual (PLOA). Eles tratam das renúncias fiscais e pronunciam as previsões da renúncia de receitas tributárias, que se enquadram no conceito técnico de “gastos tributários”.

O governo tem duas formas de aplicação do dinheiro público: a primeira é a forma tradicional, que se dá com a execução de gastos públicos diretos, “[...] aquelas constantes dos créditos consignados no orçamento fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais” (SANTA HELENA, 2009, p. 196), representada pelos recursos contidos no orçamento público regular da União.

A segunda maneira trata-se dos dispêndios públicos atípicos classificados como indiretos, por lidar com despesas “[...] relativas às renúncias e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, não presentes nas dotações orçamentárias” (SANTA HELENA, 2009, p. 196). Essa última é qualificada como renúncia fiscal, compreendida no conceito de gasto tributário, conceito esse que “[...] foi usado pela primeira vez em 1967 por Stanley Surrey, então Secretário Adjunto de Política Fiscal do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos” (VILLELA, 2013, p. 5).

As duas maneiras produzem o mesmo efeito em termos de dispêndio para o governo e ônus para a sociedade, ao compor os gastos públicos. Os gastos tributários (renúncia fiscal) correspondem a uma forma indireta de execução de despesas públicas,



que renunciam recursos públicos. Diante disso, os benefícios tributários se referem aos gastos governamentais indiretos, decorrentes de desvio do sistema tributário, que distribui recursos públicos a um grupo diferenciado de contribuintes. O governo autoriza a renúncia de receita pública, que representa parte do montante das finanças públicas totais, que deveria compor o tesouro nacional.

Os dois modelos de gastos públicos (direto ou indireto) determinam o padrão de arrecadação e a distribuição de recursos públicos, bem como a maneira pela qual atinge os cidadãos brasileiros. Um modelo acontece de maneira direta, absorvidos pelos recursos do orçamento público; enquanto o outro aparece na vantagem corporificada na dispensa do recolhimento de tributo por parte do beneficiário, com a argumentação de que os “[...] “gastos tributários” são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais” (LIMA, 2017, p. 6).

O enquadramento da renúncia fiscal, enquanto política de Estado, “Pressupõe, a exemplo da prática internacional, uma lógica orçamentária, com os seus objetivos econômicos, sociais, culturais, políticos, científicos e administrativos, de que esse benefício pode ser substituído por um gasto direto” (ROSA, 2013, p. 23). Nessa perspectiva, a renúncia fiscal pode ser abarcada pelo orçamento público da União, com a sua devida escrituração, efetivo registro das entradas e saídas de recursos públicos e gerar a possibilidade de controle, transparência, acompanhamento dos valores renunciados e prestação de conta no final do exercício fiscal.

Para Pellegrini (2016), a renúncia de receita pública (gasto tributário) difere-se do gasto público direto, incluso no orçamento público usual, apenas por não acontecer à coleta de recursos e não ser extensivo a toda a sociedade, configurando-se em um gasto público que representa a

[...] não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público, por exemplo, gasto extra com educação ou inovação tecnológica ou ainda investimento extra em determinada região ou setor. Assim, embora sejam distintos, ambos são gastos; daí a expressão “gasto tributário” ou ainda “gasto indireto”, realizado por meio do sistema tributário. (PELLEGRINI 2016, p. 8).

Ainda para o autor, (2016), o expediente da renúncia de receita pública assume um caráter de parcialidade e favorecimento questionável, ao remeter recursos públicos para uma porção reduzida de contribuintes pertencente ao segmento particular. O autor ainda alerta que as mesmas finalidades poderiam ser alçadas com os recursos que passam pelo orçamento público federal permitindo, pelo menos, clareza sobre o direcionamento dos recursos públicos renunciados. Dessa forma, o



[...] gasto tributário pode ser definido como dispositivo da legislação tributária que: a) reduz o montante recolhido do tributo; b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e ou d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos. Os dispositivos podem assumir várias formas como redução da base a ser tributada, diminuição da alíquota incidente sobre a base, dedução do montante a ser recolhido ou postergação do pagamento (PELLEGRINI, 2016, p. 8).

Ao favorecer apenas em prol de um grupo social restrito de contribuintes brasileiros, o procedimento fiscal da renúncia de receita pública, assume uma característica de benesses na distribuição de recursos públicos, gerando distorções e prejudicando a equidade entre os cidadãos brasileiros, dando tratamento diferenciado, em detrimento de justiça fiscal e equilíbrio social. Além disso, o governo não disponibiliza mecanismos de controle e transparência que propicie clareza sobre a real soma dos recursos da renúncia de receita pública e, por consequência, não explicita o valor que deixa de entrar nos cofres públicos, anualmente. Ainda, ao não publicar os efetivos resultados sociais, econômicos, regionais e setoriais, conforme determina a legislação, este procedimento pode caracterizar uma atitude relapsa do Estado, inclusive descumprindo,

[...] os mandamentos constitucionais estabelecidos no § 6º do artigo 165 da CF/88 e demais dispositivos que tratam desta matéria, o governo federal ainda não instituiu mecanismos de controle que permitam conhecer, em nível agregado e por exercício financeiro, os montantes de recursos renunciados, os beneficiários destes recursos e os resultados efetivos comparados aos objetivos dos planos do governo. Significa dizer que o Estado não tem controle do que deixa de arrecadar, sob a forma de renúncia de receita e não avalia os resultados desta política, adotando desta forma uma postura negligente na gestão de recursos (ALMEIDA, 2000, p. 20).

A forma de compreender os benefícios tributários como uma despesa semelhante às declaradas no orçamento corriqueiro da união, expressa a necessidade de estabelecer controles com maior rigor sobre o montante de recursos renunciados. Lima (2017) declara que a ineficiência de controle faz com que o governo não tenha informações concretas sobre a efetividade da renúncia de receita pública, conhecida tecnicamente como gasto tributário. Reforça a ideia de que “Faltam instrumentos de avaliação da eficiência dos programas de desoneração fiscal. Tais instrumentos são necessários para verificar se a relação custo-benefício é positiva para o Brasil como um todo ou se está atendendo apenas aos interesses de pequenos grupos organizados” (LIMA, 2017, p. 29).

A renúncia de receita pública, na medida em que não integra o montante de recursos que compõem o orçamento e o tesouro nacional, caracteriza-se como um gasto público subjetivo e invisível. Aos olhos do cidadão há um aparente custo zero, sem impacto nas demais políticas públicas, especialmente as que compõem a seguridade social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social). É imperceptível o montante de recursos renunciados, assim como os seus impactos sociais e econômicos, na invisibilidade da



operação. Entretanto a renúncia fiscal materializa-se em um gasto público regular direcionado.

A abordagem da renúncia de receita pública, que classifica o dispêndio como um gasto regular do Estado, como parte que compõem o orçamento público usual, indica a necessidade de maior visibilidade e informação em relação ao acompanhamento, ao controle social e à transparência sobre a renúncia de receita pública, principalmente pelo montante de recursos e seus impactos nos resultados políticos, sociais e econômicas, cuja a “[...] a concessão de benefícios e as renúncias fiscais promovidas pelo próprio governo contribuem para a redução da capacidade do Estado brasileiro para promover as políticas sociais e a melhoria dos benefícios previdenciários”. (ANFIP, 2016, p. 13-14).

A própria RFB reconhece que, até internamente, as tentativas de uniformização deparam-se com dificuldades para definir critérios de cálculo que demonstrem a eficácia, a efetividade e a abrangência das renúncias fiscais. A instituição considera apenas as renúncias fiscais inclusas no conceito de gasto tributário. Os valores estimados e compreendidos no DGT, da RFB, não integram o orçamento público anual, em termos de escrituração contábil dos dados orçamentários sobre as entradas e saídas, bem como a apreciação por parte do parlamento brasileiro. O DGT acompanha a peça orçamentária anual apenas como um documento adicional e subsidiário ao orçamento público da União, aparentemente apenas como cumprimento parcial da orientação constitucional.

A ausência de registro, em um orçamento próprio, relativo à renúncia de receita pública, dificulta o controle e inviabiliza a fiscalização, o acesso aos valores renunciados, bem como a quantificação e a qualificação dos seus resultados, dificultando o entendimento sobre as dimensões sociais, econômicas, política. Países da OCDE como “[...] Áustria, Austrália, Canadá, Alemanha, Irlanda, Portugal, Espanha, Reino Unido e EUA”, Pureza (2007, p. 6), já registram as entradas e saídas de recursos, relativos aos gastos tributários, no orçamento público e submetem ao parlamento.

A sistemática de gasto tributário adotada no Brasil, considera apenas parte da renúncia de receita pública assentada sobre valores estimados, o que não possibilita a apuração, com clareza, do quanto efetivamente foi renunciado e os respectivos beneficiários, bem como os seus resultados sociais e econômicos.

Percebe-se que a política de renúncia de receita pública é carente de acompanhamento e fiscalização, ou seja, desde a sua concessão até a prestação de contas final. Não se leva em conta o interesse coletivo ao deliberar sobre a necessidade efetiva de promover a renúncia fiscal, especialmente por contemplar apenas uma parcela da sociedade, com maior poder de permuta, cujo processo se dá à margem dos recursos orçamentários e o trâmite efetivo é de completo desconhecimento da sociedade.

Isto significa que no trato da renúncia fiscal o Estado não tem prestado contas



necessárias à sociedade, por meio da *accountability*, de modo a demonstrar como está sendo aplicado os recursos públicos, como parte da responsabilidade do gestor em publicizar e subsidiar a sociedade para o processo de fiscalização, controle e transparência sobre o dinheiro público.

Diante da ausência de transparência e considerando a potência da política fiscal, e o montante de recursos envolvidos na renúncia de receita pública, há uma necessidade de ampliação do debate, abarcando a pluralidade política, social e econômica na dinâmica de tomada de decisão sobre renúncia de receitas públicas. A verificação do impacto da renúncia fiscal sobre as políticas sociais públicas, torna-se uma exigência na medida em que se trata da retirada de recursos públicos da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Cabe a sociedade o controle democrático sobre a autorização e apuração dos resultados e a real necessidade de se efetivar a renúncia fiscal.

Toda a renúncia de receita pública equivale a uma despesa pública habitual e provoca anomalia no orçamento público, ao reduzir o possível potencial financeiro do Estado e, conseqüentemente, pode representar comprometimento da capacidade de financiamento do OSS.

A RENÚNCIA FISCAL E O (DES)FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A CF/1988, em seu art. 165 § 6º, garante que o projeto de Lei Orçamentária deve ser acompanhado de “[...] demonstrativo regionalizado do possível efeito, sobre as receitas e despesas públicas, advindas de anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (BRASIL, 1988, [n.p.]). Entretanto, a gestão da renúncia de receita pública, ao considerar somente o “gasto tributário”, não abrange todas as desonerações e, por consequência, não atende a integralidade das exigências constitucionais, atualmente em vigor. As informações constantes no DGT (Demonstrativo de Gasto Tributário) elaborado pela RFB (Receita Federal do Brasil) fundamentam-se em estimativas, o que deixa os controles, fiscalização e acompanhamento dos recursos envolvidos na renúncia fiscal debilitado e frouxos. Esta fragilidade impossibilita o conhecimento do resultado da renúncia tributária. Se houve ou não o repasse das vantagens recebidas para os preços dos bens e serviços, se houve ou não benefícios sociais ou apenas serviu para incrementar a lucratividade de quem recebeu o benefício fiscal.

Nessa perspectiva, embora o tema da renúncia fiscal seja objeto de tratamento específico na Constituição Federal de 1988, percebe-se que a matéria não tem recebido a devida atenção e cuidado, tendo em vista o elevado volume de recursos públicos que vêm sendo renunciados ao longo do tempo, especialmente em prejuízo das políticas sociais



públicas, com destaque para as que compõem a Seguridade Social. “[...] A análise desta questão não pode prescindir da participação e prevalência do interesse público, uma vez que este estando presente deverá prevalecer na determinação da alocação mais adequada dos recursos financeiros geridos” (ALMEIDA, 2000, p. 41).

A renúncia de receita pública ocorre de uma forma fragmentada e direcionada a um grupo social específico da sociedade brasileira. Os benefícios são especificamente conduzidos para setores, regiões e grupos econômicos particulares, sem exigência de contrapartida, em detrimento dos demais setores, regiões, empresas e cidadãos. Embora os recursos renunciados sejam públicos, sua aplicação não possui tratamento igualitário. Via de regra, tem atendido apenas os segmentos organizados, com poder de pressão política, que conseguem inserir seus interesses junto aos órgãos públicos responsáveis pela distribuição dos recursos públicos.

A renúncia fiscal (gasto tributário) representa um privilégio para quem a recebe, deixando de oferecer vantagens explícitas para aqueles que não desfrutam ou não têm acesso aos benefícios fiscais oferecidos pela ação fiscal do Estado. As regalias disponibilizadas pelas renúncias fiscais não alcançam toda a população de maneira análoga, na medida em que dá tratamentos diferenciados e favorecidos para determinados segmentos, desconsiderando as necessidades humanas do universo populacional do país.

O dinheiro da renúncia de receita pública, que deixou de entrar nos cofres do Estado, passa a incrementar a lucratividade do segmento privado, pois “[...] as renúncias tributárias concedidas pelo governo federal em favor do capital, nos últimos anos, retiraram recursos das fontes orçamentárias que financiam as políticas de previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego”. (SALVADOR, 2017, p. 440). A ocorrência deste movimento de recursos desigual de públicos de maneira contínua, além de não amortizar a dívida pública, ainda contribui para a sua expansão e, faz o governo promover o refinanciamento da dívida pública, por meio da emissão de títulos públicos, ampliando o comprometimento de recursos públicos com as despesas financeiras nos exercícios futuros.

Para Salvador (2017), as renúncias fiscais, além de prejudicar o financiamento da Seguridade Social, impactando, negativamente nos recursos enviados aos estados e municípios, acarreta redução das transferências para cobertura das políticas sociais públicas, como educação e saúde no âmbito dos entes federativos subalternos.

A tabela a seguir demonstra como o governo tem realizado os gastos, através da renúncia fiscal, e comprometendo a capacidade de honrar com seus compromissos financeiros. Faz-se uma comparação entre a destinação de recursos públicos nas categorias de gastos com o refinanciamento, juros e amortização da dívida pública, orçamento da seguridade social (OSS) e gasto tributário entre os anos 2006 e 2017.





Tabela 01 – Distribuição do Orçamento Federal por funções selecionadas, em anos selecionados entre 2006 e 2017. Valores nominais em R\$ bilhões.

fi								
ANO	Orçamento Federal Total	CATEGORIAS DE GASTOS						
		Refinanciamento juros e amortização da Dívida Pública			Orçamento da Seguridade		Gasto Tributário	
2006	1.186	541	45,62%	281	23,69%	65	5,48%	
2007	1.232	565	45,86%	312	25,32%	88	7,14%	
2008	1.302	492	37,79%	330	25,35%	99	7,60%	
2009	1.482	544	36,71%	386	26,05%	116	7,83%	
2010	1.573	581	36,94%	425	27,02%	135	8,58%	
2011	2.048	929	45,36%	475	23,19%	152	7,42%	
2012	2.225	911	40,94%	535	24,04%	181	8,13%	
2013	2.250	900	40,00%	599	26,62%	223	9,91%	
2014	2.476	990	39,98%	643	25,97%	257	10,38%	
2015	2.860	1.129	39,48%	693	24,23%	277	9,69%	
2016	3.000	1.348	44,93%	643	21,43%	270	9,00%	
2017	3.500	1.794	51,26%	688	19,66%	275	7,86%	

Fonte: Elaboração própria com auxílio dos dados da PLOA entre 2006 e 2017 – Seção I Estimativa da Receita e Gastos Tributários da RFB, entre 2006 e 2017.

O que chama a atenção é o elevado, ininterrupto e progressivo comprometimento do orçamento da união com a dívida pública, ao longo dos anos. Levando-se em conta as informações apresentadas, pode-se afirmar que a renúncia de receitas públicas representa desequilíbrio financeiro ao tesouro nacional e constitui-se em uma das fontes geradoras da dívida pública brasileira, que, em um segundo momento, compromete o orçamento público federal, obrigando as autoridades monetárias a emitir títulos para rolagem e aprofundamento da sua dívida.

A tabela mostra a disparidade existente na alocação de recursos pertencentes ao orçamento público federal. Os números destacam o padrão de comprometimento de recursos públicos com o refinanciamento, pagamento de juros e amortização da dívida pública, comparativamente ao orçamento da Seguridade Social e o montante destinado à renúncia de receita pública, conhecido tecnicamente como “gasto tributário”.

A movimentação das despesas financeiras, relativas aos serviços da dívida pública, afeta negativamente as finanças do Estado e a execução das políticas sociais públicas, favorecendo a camada social que detém o maior poder de organização e pressão



política sobre as instâncias que distribuem os recursos públicos. Em consequência, a maioria dos cidadãos pobres fica desprotegida de condições mínimas e imprescindíveis, para que se tenha uma sobrevivência decente da condição humano.

A parcela de recursos públicos retirada do orçamento da Seguridade Social, compromete a oferta de políticas sociais públicas fundamentais, como a Previdência Social, Saúde e Assistência Social. A adoção deste procedimento fiscal, que sursurpia recursos públicos, representa um contínuo desmonte do seguro social básico para milhões de cidadãos brasileiros. Segundo o TCU (2014, p. 54-55), “O crescimento dos valores renunciados em consequência de benefícios tributários concedidos pode apresentar riscos para o equilíbrio fiscal e o alcance de metas e resultados planejados”. Sobretudo, a escassez de recursos sobre o financiamento das políticas de cunho social, pela quantidade de recursos públicos desviados do OSS.

Então, quanto maior o percentual de gasto tributário, menor serão os recursos aplicados na política social pública. Já a renúncia fiscal concedida sobre uma função relacionada ao capital, representa autorização por parte do Estado para redução do recolhimento de tributos aos cofres público, em benefício do patrimônio particular, sem qualquer exigência de contrapartida social.

Dessa maneira, independentemente de relacionar-se à política social ou ao capital, o beneficiário sempre será o capital, ou seja, a renúncia de receita sobre o capital significa recebimento de vantagem atribuída ao segmento privado, pela simples dispensa do recolhimento do tributo aos cofres da União.

A interferência na função trabalho, em relação ao gasto tributário é a desoneração de obrigações sociais, especialmente a autorização que consiste na renúncia (parcial ou integral) da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários. A redução da incidência tributária sobre o faturamento da empresa, caracteriza benefício privado com recursos públicos. Neste quesito, a vantagem está incorporada na redução de recursos destinados às políticas sociais públicas sobre o faturamento da empresa, tendo como resultante, o aprimoramento da lucratividade particular e desprovimento de recursos para as políticas sociais públicas, prejudicando a população como um todo. A vantagem fiscal, oferecida ao segmento privado, retira recursos públicos consagrados para proteção social vital destinados a sociedade, contribuindo no processo de desconstrução do suporte social indispensável e legitimado na Constituição Federal de 1988.

Vale ainda destacar as vulnerabilidades identificadas nas políticas públicas patrocinadas por intermédio da renúncia de receita pública, nos documentos da RFB, pela equipe de auditores do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014). Os auditores identificaram inconsistência na sistemática de apuração no processo de controle, fiscalização, gestão e regulamentação da renúncia fiscal. “[...] Há benefícios tributários que se realizam sem



qualquer atuação específica da Administração Pública, bastando ao contribuinte preencher os requisitos legais para fruição”. (TCU, 2014, p. 11). A fragilidade está presente desde a concessão, acompanhamento, avaliação sobre a soma de recursos renunciados e os impactos financeiros na execução das políticas sociais públicas. Ao realizar a investigação, “[...] A equipe de auditoria identificou fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias” (TCU, 2014, p. 54).

A impossibilidade de apuração do montante da renúncia de receita pública, no final de cada exercício fiscal, por inacessibilidade aos números relativos que compõem o faturamento de cada empresa beneficiada e inviabiliza a avaliação concreta dos valores renunciados “[...] As lacunas no ciclo dessas últimas políticas públicas ocorrem mais comumente quanto às etapas finais, dado que a avaliação de resultados e a correção de procedimentos não se mostram frequentes nas rotinas dos órgãos gestores de renúncias”. (TCU, 2014, p. 11). A equipe de auditores do TCU identificou ainda a “[...] ausência de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias; ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias tributárias; deficiências de comunicação sobre os benefícios tributários entre RFB e os órgãos gestores” (TCU, 2014, p. 48).

Almeida (2000) questiona a desobrigação de escrituração dos valores renunciados em um orçamento específico, por se tratar de um gasto público regular, configurando-se em um dispêndio volumoso de recursos públicos sem o integral controle e acompanhamento por parte dos órgãos públicos. Argumenta que a ausência de lançamento de entradas e saídas dos recursos no orçamento público federal dificulta a gestão do processo de renúncia de receita pública. A falta de visibilidade coloca em xeque a transparência do dispositivo. Nesse sentido, “[...] para tornar transparentes os subsídios concedidos por meio do sistema tributário, quantificá-los e identificar propósitos e beneficiários, é fundamental a elaboração de um orçamento de gastos tributários” (ALMEIDA, 2000, p. 47).

O fato de a renúncia fiscal ser considerada um gasto público, que envolve as finanças do Estado, obrigatoriamente implica em necessários ajustes das atividades desenvolvidas pelo Estado. A receita renunciada, além de prejudicar as políticas sociais públicas provoca expansão da dívida pública, na medida em que deixa de entrar recursos públicos no caixa do governo e este procedimento força a emissão de títulos para cobertura dos desenhos fazendários. Pellegrini (2016, p. 14) argumenta que “[...] o total dos gastos tributários pode ameaçar o equilíbrio das contas públicas, do mesmo modo que a expansão desordenada do gasto direto”.

Diante disso, torna-se indispensável a reavaliação da renúncia fiscal, por meio da execução de uma “[...] análise das renúncias tributárias, permitindo assim identificar a transferência indireta e extraorçamentária de recursos para o setor privado da economia”,



por se tratar de “[...] um instrumento de socorro às empresas em momentos de crise do capitalismo”, (SALVADOR, 2015, p. 7), com o uso de recursos públicos. Para o autor, (2015), a renúncia de receitas públicas (gasto tributário) representa um contínuo favorecimento ao segmento privado e, ao mesmo tempo, escassez de recursos para a execução das políticas sociais públicas, de caráter universal.

CONCLUSÃO

A alocação de recursos públicos no Brasil está associada a uma dinâmica de vantagens, destinada a uma parcela específica do segmento privado da economia do país. Por meio de pressão este segmento privilegiado tem conseguido inserir sua ganância sobre uma parcela representativa do fundo público. A política de renúncia fiscal resulta em diminuição da receita pública, com rebatimento direto no tesouro nacional e nas políticas sociais públicas.

A medida fiscal vem sendo utilizada, com intensidade pelo governo brasileiro, como parte da execução da sua política macroeconômica de socorro ao capital privado. É um modo de execução de política fiscal, cuja justificativa governamental vincula-se ao processo de estímulo à atividade econômica por ocasião de estagnação da economia ou pela modesta expansão da atividade produtiva. No entanto, a prática da renúncia fiscal vem sendo aplicada de maneira permanente. Isso significa que a crise do sistema capitalista é contínua e a retirada de recursos públicos se dá de forma ininterrupta, que gera um panorama de desmonte das políticas sociais públicas, principalmente no âmbito da previdência social, saúde, assistência social, reforçando a dinâmica contínua da exclusão social.

A renúncia de receita pública precisa urgentemente ser discutida, analisada e revisada, no que compete à quantidade, qualidade, controle, fiscalização, eficiência, eficácia e efetividade de sua aplicação, por representar dispêndio de um elevado volume de recursos públicos em benefício da sociedade do capital e, em detrimento da proteção social da população brasileira. A forma como vem sendo executada há um permanente processo de desmonte das políticas públicas, em prejuízo da proteção social assegurada pela CF/88 destinada à Seguridade Social, afetando diretamente a Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

O impacto do processo da renúncia fiscal nas políticas públicas está na distorção de que ela está assentada em um princípio que penaliza os mais pobres, que depende dos benefícios da Seguridade Social, e privilegia a sociedade do capital, produzindo um quadro de injustiça fiscal e social que resulta na concentração de renda e riqueza. Além de impactar



diretamente o Orçamento da Seguridade Social (OSS), destaca-se a ausência de transparência, de controle e da fiscalização presente na prática da renúncia fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 1205/2014. TCU – Plenário - TC 018.259/2013-8. 2014. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/5281/>>. Acesso em: 25 mar 2022.

ALMEIDA, F. C. R. **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 84, p. 19-62, abr./jun. 2000.

ANFIP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da seguridade social 2015**. Brasília: Anfip, 2016. 150p.

FATTORELLI, M. L.; ÁVILA, R. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**. 5 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SALVADOR, E. **desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.117> [n.p.].

LIMA, A.N. **Renúncias fiscais da união. Estudo técnico**. Consultoria legislativa. Brasília, fevereiro de 2017.

PELLEGRINI, J. A. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. XXI PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/3o-lugar-josue-alfredo-pellegrini-005.pdf/5071ce15-38df-499c-aa82-123957c03e4d>>. Acesso em: 01/abr/2022.

ROSA, J. R. G. **Benefícios ou gastos tributários: aperfeiçoando critérios de identificação e de estimativa de renúncia de receita**. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496353/OPED0004%20Texto%20Completo%20OK.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01/abr/2022.

SANTA HELENA, E. Z. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009. 342 p. (Série temas de interesse do Legislativo, n. 15).

VILLELA, L. A. **Renúncia de Receitas: experiência internacional**. Seminário “Seminário “Governança e Renúncias Tributárias” TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

