O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 18 | Nº 52 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.11238703

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

GASTOS TRIBUTÁRIOS EM TRAJETÓRIA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE RENÚNCIA FISCAL DA UNIÃO (1996-2023)

João Lucas Mattos Bodart de Oliveira[1]

Robson Zuccolotto[2]

Frederico Pinto de Souza[3]

Antônio Sérgio Araújo Fernandes[4]

Bríscia Oliveira Prates Rigoni[5]

Resumo

Entre alguns dos debates muito importantes relacionados às políticas públicas no país tem-se o da estrutura tributária do Estado brasileiro e a necessidade de reforma em seu arcabouço fiscal gerador de mecanismos de disfuncionalidades. No caso brasileiro, os gastos tributários consistem em uma espécie de incentivo fiscal, distribuído através do sistema tributário para os mais diversos fins: desde alíquotas reduzidas para importação de bens de capital até a desoneração de tributos incidentes sobre a compra de papel por parte das empresas de mídia impressa. Este trabalho tem o objetivo de analisar a trajetória da política de gastos tributários implementadas pela União, entre os anos de 1996 até 2023. Para tanto, foi realizada uma pesquisa onde se descreve o comportamento dos gastos tributários no Brasil entre os anos de 1996 e 2023. A partir de uma reflexão histórica das políticas de subsídios tributários ocorridas no Brasil, é observado seu curso recente, referente ao crescimento da renúncia tributária federal, bem como de sua dotação sobre o PIB e sobre os tributos auferidos pelo Estado brasileiro. Os achados mostram uma elevação dos gastos num ritmo mais moderado entre o período 1996-2005 e, daí por diante, as variações anuais aceleraram-se tendo, inclusive, com base nas projeções da Receita Federal, ultrapassado a casa dos R$ 400 bilhões a partir do ano de 2022. Com isto, desde o exercício de 2006, os gastos tributários totalizam dispêndios anuais superiores aqueles das pastas ministeriais da educação e da saúde somadas com relevante fatia destes orientados a desonerações incidentes sobre as contribuições sociais.

Palavras-chave: Gasto Tributário; Política Econômica; Renúncia Fiscal; Tributos.

Abstract

Among some of the very important debates related to public policies in Brazil is the structure of the Brazilian State's tax system and the need for reform in its fiscal framework, which generates mechanisms of dysfunctionality. In the Brazilian case, tax expenditures consist of a kind of fiscal incentive distributed through the tax system for various purposes: from reduced rates for the importation of capital goods to the tax exemption on paper purchases by print media companies. This work aims to analyze the trajectory of tax expenditure policies implemented by the Federal Government from 1996 to 2023. To this end, a study was carried out describing the behavior of tax expenditures in Brazil between 1996 and 2023. Through a historical reflection on tax subsidy policies in Brazil, its recent course is observed, concerning the growth of federal tax waivers, as well as its allocation to GDP and the taxes collected by the Brazilian state. Findings show an increase in spending at a more moderate pace between the period 1996-2005 and, thereafter, annual variations accelerated, having even, based on projections from the Federal Revenue Service, surpassed the mark of R$ 400 billion from the year 2022. Thus, since the year 2006, tax expenditures total annual expenditures exceeding those of the ministerial departments of education and health combined, with a significant portion of these directed towards exemptions on social contributions.

Keywords: Economic Policy; Taxes; Tax Expenditure; Tax Waiver.

[1] Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: jlucasmattos@hotmail.com

[2] Professor da Universidade Federal do Espírito Santo. Doutor em Controladoria e Contabilidade. E-mail: robsonzuccolotto@gmail.com

[3] Doutor em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: frsouza@ymail.com

[4] Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutor em Ciência Política. E-mail: asaferna@outlook.com

[5] Doutoranda em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: brisciabia@gmail.com

INTRODUÇÃO

A cada novo ano, discussões sobre política tributária adquirem maior relevância dentro do espectro do debate público. A grave crise econômica, e, principalmente, fiscal que acometera o Brasil a partir do ano de 2015, além do agravamento das disparidades econômicas e sociais com o advento da pandemia da COVID-19 a partir de 2020, impôs urgência para que a sociedade, em suas mais variadas estratificações, repense as estruturas vitais para que o Estado obtenha os recursos imprescindíveis ao cumprimento de suas obrigações constitucionais. A distribuição dos recursos governamentais não se restringe apenas a repartição do orçamento, mas também ocorre através do arranjo tributário. As transferências tributárias envolvem uma renúncia de receita tributária, logo, impõem ao Estado disposição de volume menor de recursos para execução de seus gastos. Estes tipos de renúncias são mais bem expressados dentro da literatura pela alcunha de gastos tributários. Diante de um contexto de amplas reformas, entre as quais se destacam a que estabeleceu um teto para evolução dos gastos públicos, a trabalhista em 2017 e, posteriormente, a previdenciária em 2019, o indicativo é que a estratégia governamental tem se desenvolvido na direção de um rigoroso ajuste fiscal, baseando-se na expectativa de que, caso seja reduzida a despesa, a margem para alocação dos recursos orçamentários aumentará. Neste contexto, estudos como este são importante, pois, ao realizar o escrutínio das renúncias fiscais, ele, além de evidenciar o volume crescente de renúncia fiscal administrada pela União, mostra que os esforços de ajuste fiscal não necessariamente têm sido convertidos em benefícios diretos para a sociedade, revelando, desta forma, a importância de se realizar uma análise de custo/benefício destas políticas.

Este estudo explora e aprofunda o conhecimento quanto a trajetória da evolução dos gastos do Estado brasileiro em termos das desonerações tributárias e de seu impacto sobre o contexto econômico do Brasil recente. Desta forma, o trabalho atende ao seguinte objetivo geral: Analisar o comportamento da trajetória das políticas de gastos tributários para o período de 1996 a 2023, buscando compreender as nuances relacionadas a sua composição, estrutura e distribuição. Para isso, o crescimento do montante da renúncia fiscal federal, bem como os impactos deste sobre o Produto Interno Bruto [PIB] e sobre a arrecadação tributária auferida são apurados para cada exercício sob análise. Além disto, é feita uma análise da distribuição dos recursos entre as cinco regiões do Brasil com vistas a compreender a expansão do orçamento das desonerações, comparando-se ainda o crescimento do gasto tributário total com as respectivas dotações para as pastas de educação e saúde.

O texto está estruturado em 5 seções contando com esta introdução. Na seção 2, tem-se a etapa de referenciação teórica, seguido da seção 3 que traz os procedimentos metodológicos do trabalho. Na

seção 4, é apurado para o período 1996-2023 todo curso de crescimento do montante da renúncia fiscal federal, bem como dos impactos deste sobre o Produto Interno Bruto [PIB] e, também, sobre a arrecadação tributária auferida a cada exercício observado. Ainda na seção 5 analisa-se a expansão do orçamento das desonerações observando a distribuição de recursos entre as cinco regiões do Brasil, além de constar comparações entre o crescimento dos gastos tributários totais com as respectivas dotações orçamentárias para as pastas ministeriais da educação e da saúde. Na seção 6 são trazidas conclusões sobre o trabalho apontando algumas inferências sobre o que foi trazido pelo texto.

RENÚNCIAS FISCAIS/GASTOS TRIBUTÁRIOS: O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM?

De acordo com a Lei nº 5.172 de 1966, denominada Código Tributário Nacional, em seus Artigo 3º e 12º, compreende-se que:

> Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo nela se possa exprimir que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. [...] é extensivo às autarquias criadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, tão somente no que se refere ao patrimônio, à renda ou aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou delas decorrentes.

Via de regra, a finalidade dos sistemas de arrecadação tributária reside no recolhimento dos recursos fundamentais para a administração das políticas públicas. Porém, os sistemas tributários dispõem de mecanismos de exceção, denominados de renúncias fiscais ou gastos tributários. Tais mecanismos abrangem a integralidade das renúncias de receitas governamentais como, por exemplo, as presunções creditícias, deduções de alíquotas, isenções, anistias, diferimentos e abatimentos de obrigações de caráter tributário (SURREY, 1970; BRASIL, 2019a).

As renúncias fiscais, em suas variadas tipificações, estão sujeitas aos mesmos princípios e limites constitucionais que controlam o poder de tributar, instituídos por princípios tais como os da legalidade e da isonomia. Sua concessão deve ser fundamentada na consecução dos interesses da coletividade e na promoção de seu bem-estar, quer seja como medida atenuante perante evidentes disparidades econômicas entre indivíduos ou entre regiões do país, quer seja para incentivar determinadas atividades ou setores da economia, mas, neste caso, intendendo satisfação do exclusivo interesse público e não dos particulares (MILAGRES, 1986).

É importante saber que as renúncias fiscais ou gastos tributários, terminologicamente, enquadram-se no conceito econômico mais amplo de subsídios governamentais. Macroeconomicamente, os subsídios governamentais compreendem assistências de ordem financeira e creditícia ou tributária

que se destinam a estimular a atividade econômica através da correção de externalidades ou falhas de mercado. Estes subsídios podem incidir tanto no lado da despesa orçamentária, compondo os benefícios financeiros e creditícios, quanto no lado da receita orçamentária, ou seja, os gastos tributários efetivos. No entanto, apesar de impactarem diretamente o panorama das receitas públicas, os gastos tributários também exercem impactos indiretos nas despesas orçamentárias do Estado, que não mais serão executadas pelo governo dando lugar a política de renúncia fiscal (BRASIL, 1988/2016).

Para a *Organization for Economic Co-Operation and Development* [OECD] (2010, p. 14), a definição de gastos tributários compreende "[...] uma transferência de recursos públicos que é realizada através da redução de obrigações fiscais em relação a uma taxa de impostos referencial, ao invés de uma despesa direta." Swift, Brixi e Valenduc (2004) apontam que, através dos gastos tributários, ao contrário da alocação de recursos públicos empreendida de maneira direta, os governos constituem canais comuns para o financiamento de suas políticas governamentais de maneira indireta e paralela a estrutura orçamentária regimental e, em muitos dos casos, conflitantes com as suas respectivas legislações fiscais vigentes.

Dada a complexidade dos sistemas tributários modernos e as respectivas peculiaridades por país, as definições do que compõem os gastos tributários podem atender critérios distintos, mas que, em geral, partem da compreensão do princípio da renúncia de receita (OECD, 2010). É válido ressaltar que, até o ano de 2003, os gastos tributários eram descritos nos textos legais como benefícios tributários, conceito modificado com base nas adaptações da literatura internacional (PELLEGRINI, 2014). Inspirada no conceito proposto pela OECD, a Receita Federal do Brasil, Brasil (2019a, p. 07), adota a seguinte definição para os gastos tributários:

> 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, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Conforme indica Schick (2007), ao passo em que, para o Estado, os gastos tributários representam uma queda na arrecadação tributária nominal, para o contribuinte tais desonerações consistem em uma redução efetiva de seu passivo tributário. Como observável pela definição anterior, espera-se que o dispêndio de gastos tributários por parte dos governos atenda necessidades econômicas e sociais as quais, pela administração direta dos recursos públicos, não seria possível satisfazer.

As previsões da renúncia de receita tributária devem constar nos anexos referentes as metas fiscais presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO], vide o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, sendo sua entrega obrigatória para todos os entes da federação. Referente ao mesmo artigo, o §

6º do texto constitucional ainda determina que "O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia" (BRASIL, 1988/2015, p. 104).

Contudo, alguns autores ponderam para possíveis aspectos negativos da concessão de tais tipos de renúncias de receita. Swift, Brixi e Valenduc (2004) e Benjamin e Posner (2018), por exemplo, apontam que os gastos tributários tendem a ser direcionados às demandas de grupos de interesses com maior barganha política, elevando aspectos relacionados à desigualdade econômica e social e prejudicando a livre concorrência de mercado, bem como ocultando o verdadeiro tamanho dos gastos estatais, prejudicando a noção de *accountability* governamental. Já autores como Pellegrini (2014) e Tinoco (2019) atestam a ausência de maiores controles quanto a qualidade e efetividade destes dispêndios, uma vez que poucos destes detém contrapartida em termos de novas receitas geradas ao Estado e, muito menos, adequam-se a quaisquer tipos de ajustes fiscais, tendo em vista estarem a parte do orçamento oficial da União.

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

Como indicado por Souza (1980), o termo intervenção, de sentido originário à economia, pode exprimir significado nos campos da política e do direito. Politicamente, indica tipo de ação excepcional, tal como aquelas ocasiões em que se faça necessária a presença de autoridade para o reestabelecimento da ordem. Juridicamente, a intervenção é considerada através da instrumentalidade legal que a justifique, fundamentando-se entre doutrinas sobre as quais torna-se legítima ou entre as que a torna prescindível.

Apesar do tratamento jurídico cabível ao conceito de intervenção, tal expressão deriva da realidade político-econômica, sendo absorvida pelo campo jurídico com o caráter conceitual de excepcionalidade, buscando atribuir prudência em adequar princípios que ponderem sua aplicabilidade e equilibrem sua intensidade. O fato intervenção retém maior sentido através de sua natureza política, como aquelas medidas implementadas pelo Estado voltadas ao atingimento de determinadas finalidades através do exercício de influência sobre o domínio econômico (SOUZA, 1980).

Entre as razões que justificam as intervenções do Estado na esfera econômica, Stiglitz (1989) destaca diferentes tipos de falhas de mercado, ou seja, situações em que imperfeições na alocação ótima de bens e serviços se manifestem. Entre as principais, destacam-se os casos de competição imperfeita,

em que grandes parcelas do mercado organizam-se através de monopólios e oligopólios a fim de minar a concorrência potencial; as assimetrias informacionais entre diferentes agentes e setores da economia e as externalidades, ou seja, efeitos externos à firma gerados mediante sua operação. Em economias em desenvolvimento, outros tipos de falhas tais como inadequações no ajustamento correto dos preços; atenuação das desigualdades sociais e econômicas; e a pouca predisposição dos empreendedores em tomar riscos, em razão da alta incipiência dos mercados locais.

Sobre o aspecto da indução econômica, ou seja, da influência exercida pelas intervenções estatais perante o comportamento e a tomada de decisão dos agentes econômicos, insurge o conceito de extrafiscalidade tributária ou função extrafiscal dos tributos.

Se, por um lado, a função fiscal da tributação trata da aplicação fundamental e inerente a quaisquer tributos existentes, que é a arrecadação de recursos para manutenção das atividades do Estado e de interesse da coletividade, por outro, a extrafiscalidade tributária expressa a lógica na qual os tributos destinam-se a diferentes objetivos para além da mera arrecadação. Em seu escopo, a extrafiscalidade apresenta tanto função incentivadora, através da utilização de estímulos tributários, bem como função desincentivadora, por meio da dissuasão de comportamentos influenciada pelo ato de tributar (SILVEIRA, 2011).

Neste sentido, Aguillar (2006) exemplifica algumas situações em que o uso da função extrafiscal dos tributos manifeste induções estatais sobre comportamentos na esfera econômica. Determinações do Estado podem instituir ou extinguir tributos sobre algum tipo de atividade, ou sob mesma perspectiva, reduzir ou elevar alíquotas em tributações já existentes. Políticas econômicas podem ser fixadas com objetivo de incentivar, por exemplo, exportações de determinados produtos ao se reduzir a alíquota dos tributos incidentes sobre alguns setores; estimular a concentração industrial em um dado local através da flexibilização de impostos para as empresas ali posicionadas ou desestimular a comercialização de determinados tipos de produtos, entendidos como danosos ao bem-estar individual e/ou público, ao incidir sobre seu consumo maiores tarifas.

CONTEXTO DA ECONOMIA GLOBAL E O DESENROLAR DAS POLÍTICAS DE RENÚNCIA FISCAL NO BRASIL AO LONGO DOS SÉCULOS XX E XXI

Preocupado com as consequências da estagnação econômica ao longo do início da década de 1930, pós Grande Depressão, marcada por elevada ociosidade da capacidade instalada e insuficiência de demanda por consumo, o economista britânico John Maynard Keynes buscara compreender como as políticas monetária e fiscal influenciavam a demanda agregada por bens e serviços (RESENDE, 2017).

Questionando grande parte dos axiomas da teoria econômica clássica e neoclássica, Keynes (1996) buscou, ao longo de seu famoso livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda,* defender um maior uso de recursos de ordem pública em investimentos voltados a retomada do emprego.

Para Lord Keynes, a queda do nível de investimentos privados na economia deveria ser combatida veementemente pelo governo. Entre os principais determinantes de sua abrupta redução, destacam-se, principalmente, as variações eventuais nas políticas de impostos e nas taxas de juros. Frente a estas primeiras, é recomendável que a arrecadação de tributos seja reduzida como um artifício para elevar a propensão de consumo da comunidade e a de investimento por parte dos empresários. Logo, "[...] uma reviravolta da política do Governo, passando do endividamento à criação de fundos de amortização (ou vice-versa), pode ocasionar uma séria diminuição (ou notável expansão) da procura efetiva" (KEYNES, 1996, p. 117).

Portanto, seria através da combinação entre política fiscal – expansão dos gastos e investimentos públicos – e política monetária – expansão monetária e manutenção de taxas de juros reduzidas – que uma economia em estado de depressão retomaria seu crescimento. Dado o sucesso da aplicação de tais recomendações do longo do famoso *New Deal,* as métricas keynesianas passaram por servir de inspiração para diversos estudiosos da economia por todo globo, apesar das ressalvas de autores das escolas mais ortodoxas, destacadamente os economistas de Chicago (KNIGHT, 1937) e os Austríacos (HAYEK, 1950; MISES 2010).

Derivado em muito das tradições prescritas por Keynes, mas, também, com influência de Marx e das teorias estruturalistas latino-americanas, a escola desenvolvimentista tratava de aplicar pontos principais de suas inspirações ao problema persistente de subdesenvolvimento das economias do continente.

Em resumo, o eixo do pensamento desenvolvimentista parte do sistema centro-periferia, idealizado por Prebisch (1949), que explica o desenrolar das relações de dependência pelas quais as economias dos países em desenvolvimento vinculam-se às economias capitalistas já desenvolvidas. A origem deste sistema consistia em um reflexo inerente ao processo histórico de desenvolvimento do arranjo capitalista de produção, tendo em vista os diferentes níveis em que o progresso tecnológico, fruto da crescente industrialização, fora propagado entre os diferentes países. Classificam-se como centros as economias onde as técnicas capitalistas de produção difundiram-se previamente, e como periferia as economias onde o aprimoramento industrial e tecnológico da produção não ocorreu ou ocorreu de forma tardia (PREBISCH, 1949; FLOTO, 1989; HAFFNER, 1996).

Tendo em vista que a produção dos países da periferia demonstrasse tendência em suprir demanda das nações centrais, principalmente mediante fornecimento de insumos e matérias primas para

beneficiamento, a solução para o paradigma do não crescimento latino-americano estaria pautada pela busca do "crescimento para dentro". Crescer para dentro, na visão de Prebisch (1949) denota a necessidade de as economias periféricas impulsionarem o desenvolvimento de suas próprias indústrias nacionais, principalmente, mediante o processo de substituição de importações que, no Brasil, fora aplicado em diversos períodos a partir da década de 1930.

De uma economia, basicamente, agroexportadora até os anos 1930, o Brasil, incentivado pelo contexto de dificuldades de transações no mercado internacional, lançara as bases com Vargas a uma primeira intentona industrializante e, com ela, induziram-se ações diretas do governo que consistiram, sistematicamente, em restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e a compra dos estoques excedentes de produção agrícola a fim de defender a economia brasileira dos efeitos da recessão mundial (TAVARES, 2000). Desta maneira, fazendo uso da capacidade dos fatores de produção ociosos já existentes, sobretudo daqueles deixados pelas baixas na produção cafeeira, surgem novas indústrias, principalmente voltadas à produção de bens intermediários, de consumo final e de materiais de construção, dada expansão dos níveis dos investimentos públicos. Assim, a diversificação da atividade industrial fora traduzida numa significativa mudança da natureza do processo de industrialização brasileiro, embora a produção de bens de capital ainda fosse pouco explorada, em função de ser necessário maior aparato tecnológico para este tipo específico de produção e, também, do maior percentual da demanda brasileira ser ainda composto pela procura por itens do tipo consumo (FURTADO, 1973; TAVARES, 2000).

Desde 1930 até o pós segunda guerra mundial, políticas de câmbio valorizado e de transferência de renda do ramo agroexportador à indústria surtiram efeitos benéficos a produção substitutiva. O crescimento da concessão de crédito subsidiado à indústria, fornecido pelo Banco do Brasil aumentou, respectivamente, nos anos de 1947, 1948, 1949 e 1950 em 38%, 19%, 28% e 5%, e foi um fator importante para retomada do processo de desenvolvimento (LACERDA *et al*., 2013).

Esta alavancagem econômica prosseguiria com Kubitschek e ao longo de seu Plano de Metas. Entre outras medidas relevantes tomadas ao longo de sua administração, destacaram-se a criação, mediante a Lei nº 3.173/1957, do Porto Livre de Manaus, destinado a atender a demanda por armazenagem e beneficiamento da nova indústria advinda do estrangeiro; bem como a instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste [SUDENE], atendendo a Lei nº 3.692/1959, que, conforme assinala Bresser-Pereira (1997), ambicionava viabilizar o desenvolvimento econômico e industrial da região Nordeste como forma de atenuar disparidades sociais e de renda históricas perante as regiões Sul e Sudeste mais próspera, bem como da concessão de grandes estímulos creditícios, cambiais e tributários para expansão de uma indústria automobilística nacional.

No entanto, com o arrefecimento econômico entre os anos de 1962 e 1967, passou-se a questionar a efetividade dos processos de substituição de importações, tais como outrora aplicados. Tal instabilidade também acabou por prover condições propícias para a condução dos militares ao poder, após o golpe de Estado de 1964. Dando partida para criação e manutenção de uma ampla gama de empresas estatais, esforços notáveis para o quase completo fechamento da economia brasileira são bem representados, por exemplo, pelas crescentes restrições as importações de bens tecnológicos, o que acabara por reestabelecer pontes as questionadas substituições das importações (MENDES, 2014).

As políticas de desonerações fiscais tornarem-se mais formais a partir deste momento. Goularti (2019) relata que entre os anos de 1966 e 1969 foram publicados vários decretos, com destaque para o Decreto-Lei nº 37/1966 que reorganiza os serviços aduaneiros e determina a concessão de isenção sobre o imposto de importações para aqueles produtos quais não se encontrem similares comercializados nacionalmente; o Decreto-Lei nº 288/1967 que expandia as atividades do Porto Livre de Manaus, agora Zona Franca de Manaus, e concedia isenções de importação para as mercadorias beneficiadas na região, e de exportação para a produção destinada ao exterior; o Decreto-Lei nº 491/1969 que cedia créditos tributários e deduções do Imposto de Renda para empresas exportadoras de bens manufaturados; e o Decreto-Lei nº 767/1969 que instituía isenções para exportação de bens de capital das empresas com projetos de expansão aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial [CDI].

Ao longo dos anos 1970, a política de desonerações prosseguiu, indo desde a formulação dos programas de desonerações fiscais para o setor exportador, sob a forma da Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação [BEFIEX] e previa abatimentos de até 90% na compra de bens de capital e de até 50% na compra de insumos, até o lançamento do Programa Nacional do Álcool [PROÁLCOOL] que buscava viabilizar a substituição de combustíveis derivados do petróleo. Tais mecanismos proveram estímulos econômicos que colaboraram por solidificar as bases daquele que ficara conhecido por “Milagre Econômico”, auge do ciclo de expansão econômica brasileira entre os anos de 1970 e 1973 (TAVARES; BELUZZO, 1984).

No entanto, com o choque do preço do petróleo decorrente da crise no Oriente Médio, a economia brasileira voltara a estagnar-se e, como resposta, o governo militar introduz novos programas de incentivos fiscais, como medidas de caráter anticíclico, para reestabelecer os lucros decrescentes do empresariado, com destaque para e os Decretos-Lei nº 76.659/1975, 76.063/1975, 1.450/1976, 77.065/1976, 1.522/1977 e 1.726/1979 todos voltados a reduzir alíquotas sobre a produção e importação de bens industrializados, principalmente àqueles destinados a condução dos projetos governamentais no setor de energia elétrica.

A continuidade e agravamento da crise econômica ao longo da década de 1980, culminou na ida do Brasil ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1982, objetivando viabilizar sua recuperação fiscal. Sendo obrigado a reestruturar-se fiscalmente para a obtenção do crédito, o governo haveria de desacelerar a condução desenvolvimentista de outrora. Porém, mesmo com a interrupção da maior parte das linhas de financiamento ao setor de exportações, a manutenção e expansão dos incentivos propostos para empresas exportadoras presentes na carteira da BEFIEX, tais como o não recolhimento de II, IPI e ICM, colaboraram para a retomada dos superávits em dólar na balança de pagamentos (GOULARTI, 2019).

Adentrando ao espírito da Constituinte de 1988, apesar de os legisladores prosseguirem em continuidade das medidas de ajuste fiscal no âmbito das políticas de desonerações, se preservou a Zona Franca de Manaus, vide Art. 40 presente no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT]. Também foram cedidas imunidades tributárias, ao patrimônio das igrejas e dos partidos políticos; estabelecida a previsão de isenções às recém-criadas Contribuições Sociais das receitas decorrentes de atividade comercial exportadora e regulamentadas as definições de tratamento tributário diferenciado para as micro e pequenas empresas, precursor do Regime Simples (LIMA, 2017).

Pós democratização e com a chegada ao poder de Collor e FHC, notadamente com programas econômicos de maior orientação ortodoxa, houve uma reorientação da política pró-exportação e, com isto, o encerramento dos programas de incentivos fiscais destinados ao setor, em especial aqueles previstos para as empresas BEFIEX. Por meio das Medidas Provisórias nº 2.145/2001; nº 2.156-4/2001; e nº 2.157-4/2001 foram extintas as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste e, em seu lugar, foram criadas a Agência de Desenvolvimento da Amazônia [ADA] e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste [ADENE].

Já com Lula, o novo governo introduziu a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior [PITCE], orientada a executar "[...] políticas públicas e reformas que aumentassem a eficiência da atividade produtiva e estimulem o aumento da taxa de investimento e de poupança como fração do PIB" (Brasil, 2003b). Para tal, medidas como a concessão de desonerações tributárias foram implementadas, vide as Leis de nº 10.978/2004, que instituía o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional [Modermaq]; e de nº 11.051/2004 que reduzia o prazo para apropriação dos créditos do PIS e COFINS incidentes sobre máquinas e equipamentos de 48 para 24 meses. No âmbito das políticas públicas voltadas à inserção educacional, foco de grande atenção da parte do governo Lula, cabe destacar a instituição do ProUni; mediante Decreto de Lei nº 5.245/2004, posteriormente Lei nº 11.096/2005. As instituições de ensino aderentes ao novo programa estariam isentas das contribuições para o IRPJ, CSLL, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social e para o PIS.

Em tempos de seu segundo mandato, Lula lançava as primeiras fases do Plano de Aceleração do Crescimento [PAC] que intentava dar continuidade ao crescimento do país, através do incremento nos níveis de investimentos públicos. As renúncias fiscais tornavam-se elemento cada vez mais central para a consecução de tais objetivos, vide a criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura [REIDI], a troca da PITCE pela Política de Desenvolvimento Produtivo [PDP], nova orientação industrial do governo fora recebida com grande entusiasmo pelos industriais por ser mais abrangente do que sua predecessora. Apesar disto, a satisfação de tais setores não seria prolongada. A própria Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2011, p. 01), criticara artifícios propostos pela PDP em função de "[serem] pouco ousados, se valendo apenas de desonerações pontuais e disponibilização de certas linhas de crédito mais caras e de mais difícil acesso do que as oferecidas nos outros países".

Dilma Roussef, sucessora de Lula, intentara, sabidamente, prolongar a satisfação dos agentes econômicos mediante estímulos governamentais. A PDP fora substituída pelo Plano Brasil Maior [PBM], instituiu-se a Desoneração da Folha de Pagamentos, regimes de refinanciamento e reintegração de valores de tributos as empresas exportadoras e reduziu-se a zero alíquotas sobre as contribuições para o PIS/PASEP e para a COFINS, daquelas empresas cuja receita fosse decorrente da comercialização dos produtos que compunham a cesta básica de alimentos (GOULARTI, 2019). Apesar disto, com o agravar da tensão política e os efeitos decorrentes da situação econômica à época, Roussef fora deposta por meio de um processo de *impeachment.*

Nos anos mais recentes, primeiramente com Temer, deu-se continuidade à política de desonerações, embora em volume inferior. Os maiores destaques foram a prorrogação do Programa de Recuperação Fiscal [REFIS], via Medida Provisória nº 783/2017, dos benefícios da Lei do Audiovisual e, em contrapartida, a reoneração da folha de pagamentos. Por outro lado, as vésperas do recebimento da denúncia realizada pela Procuradoria Geral da República [PGR] pela Câmara, apenas um dia antes da votação para o acatamento ou não desta, Temer fora recebido num almoço oferecido pela Frente Parlamentar da Agropecuária [FPA] e, neste mesmo dia, assinara a Medida Provisória Nº 793/2017 que instituía o Programa de Regularização Tributária Rural, isto é, um pacote de perdão para encargos, multas e juros acumulados aos referentes subsetores de atividades beneficiadas, numa perda estimada de receita a União de R$ 8,6 bilhões até 2020.

Já com Bolsonaro, foi sancionada a Lei de nº 13.799/2019 que fixava até dezembro de 2023 a prorrogação dos incentivos fiscais destinados as empresas atuantes nas áreas de guarda da SUDAM e da SUDENE. Sob o contexto da promulgação da Reforma Previdenciária, implementada mediante a Emenda Constitucional nº 103/2019, o governo federal, neste mesmo ano, provera desoneração da

ordem de R$ 64,12 bilhões sobre as Contribuições para a Previdência Social, o que representaria cerca de 21,74% do déficit previdenciário de cerca de R$ 294,9 bilhões apresentado pelo Ministério da Economia como justificativa para a urgência da reforma (BRASIL, 2019b; TOMAZELLI, 2019).

Citando-se algumas legislações relacionadas com a temática das renúncias tributárias, é de se notar a aprovação da Lei Complementar nº 170/2019 que passa a permitir a prorrogação, em até quinze anos, das isenções e incentivos fiscais vinculados ao ICMS incidentes sobre templos religiosos e demais entidades beneficentes. Paralelamente, teve-se o aumento de 23% para 35% nos ganhos da alíquota do IPI incidente sobre os bens industriais, a prorrogação de benefícios sobre a CSLL e as deduções sobre o IRPJ concedida as multinacionais brasileiras para internalização de resultados de outras empresas controladas, fez com que, em 2022, ano de eleição, o volume de desonerações totais ultrapassasse a casa dos R$ 400 milhões pela primeira vez na história (IRAJÁ, 2022; MACHADO, 2022; TEMÓTEO; 2022).

Cenário posto, o novo governo Lula atesta dificuldade para redução das desonerações totais e dos compromissos pré-estabelecidos para os próximos anos. Tendo por meta a redução a zero do déficit público, arquitetava-se que uma considerável redução nas margens de renúncia fiscal poderia ser aliada para tal objetivo. Entretanto, como recomendável pela própria Receita Federal em documento mantido em sigilo ao longo da gestão de Bolsonaro, dada complexidade do emaranhado de benefícios tributários em curso, torna-se pouco recomendável uma reversão brusca sobre o montante, sem um devido planejamento orientado ao longo prazo (SALOMÃO, 2023; PUPO, 2023).

EVIDÊNCIAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS QUANTO AO ACOMPANHAMENTO DA EVOLUÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

Relevante parcela dos estudos relacionados a análise das renúncias fiscais/gastos tributários produzidos internacionalmente consiste no acompanhamento da evolução do dispêndio dos recursos públicos por órgãos supracionais, como o conduzido pela OECD (2010); Redonda e Neubig (2018); Kassim e Mansour (2018); e por Longinotti (2019). O estudo da OECD (2010) concentrou-se em apurar a evolução dos gastos tributários em dez de seus Estados membros entre os anos de 2004 e 2010 (Canadá, França, Alemanha, Japão, Coréia do Sul, Holanda, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos). Em participação da renúncia tributária em proporção ao PIB, Coréia do Sul e Reino Unido lideram, com 14,33% e 12,54% respectivamente, com destaque para o baixo percentual de participação na Alemanha, na ordem de 0,64% do PIB.

Redonda e Neubig (2018), por sua vez, dividiram em três grupos 43 países integrantes do G-20 e outros membros da OECD, classificados conforme a qualidade da prestação de informações por parte dos governos nacionais em relação da distribuição dos gastos tributários concedidos. O estudo mostrou que 24 países disponibilizam os relatórios de renúncias fiscais mediante anexos presentes em seus respectivos orçamentos nacionais e que apenas 25 países fornecem estimativas retrospectivas enquanto apenas 15 fornecem previsões para os próximos anos, destacando-se o Canadá e os Estados Unidos.

Ainda no sentido de avaliar a qualidade das informações referentes aos gastos tributários disponibilizadas pelos governos, Kassim e Mansour (2018) examinaram os relatórios de renúncias tributárias em 26 economias em estado de desenvolvimento. Pouco mais da metade dos países analisados descrevem com algum nível de detalhe seu sistema tributário de referência. Em apenas 18 países a publicação dos relatórios possui teor obrigatório.

Longinotti (2019) busca traçar um panorama das políticas de gastos tributários nos países membros do Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT]. Até a data da pesquisa, 26 dos 40 países integrantes ao grupo produzem algum tipo de demonstrativo de renúncia fiscal, sendo os pioneiros a adoção deste tipo de relatório os Estados Unidos [1974], Espanha [1978], Canadá [1979] e França [1979].

Em relação ao contexto nacional, destacam-se os trabalhos de Maciel (2010); da ANFIP (2018); e de Goularti (2019). Maciel (2010), usando os relatórios das projeções de gastos tributários publicados pela União entre os anos de 1997 e 2009, buscou traçar um panorama para acompanhar a evolução de tais tipos de dispêndios sobre o orçamento público, identificando os setores e regiões do país que beneficiados pelas políticas de desonerações fiscais. Em relação a participação total dos gastos tributários sobre a receita geral da União, entre os anos de 1997 e 2004, observou-se suave declínio de 14,6% [1997] para 8,4% [2004]. Já entre o período de 2004 a 2009, o que se nota é um rápido crescimento, onde ao fim deste último ano, o percentual de receita abdicada atingirá 18,9% do agregado de tributos recolhidos pelo governo federal.

O estudo elaborado pela ANFIP (2018) destaca os impactos gerais das renúncias tributárias instituídas a partir do ano de 2010 sobre os exercícios fiscais seguintes que, se neste primeiro ano apresentaram impacto de cerca de R$ 12,62 bilhões para o quadriênio, cujos valores estão distribuídos para o período 2010-2014, alcançaram maior pico em 2012 com R$ 142,62 bilhões de desonerações distribuídas para os quatro anos subsequentes.

Por fim, Goularti (2019) apura a trajetória da política de desonerações fiscais no Brasil entre os anos de 1966 até 2018. Agregando as renúncias tributárias, subsídios e demais subvenções econômicas, bem como benefícios de ordem financeira e creditícia, indica que, no Brasil, fora formada uma

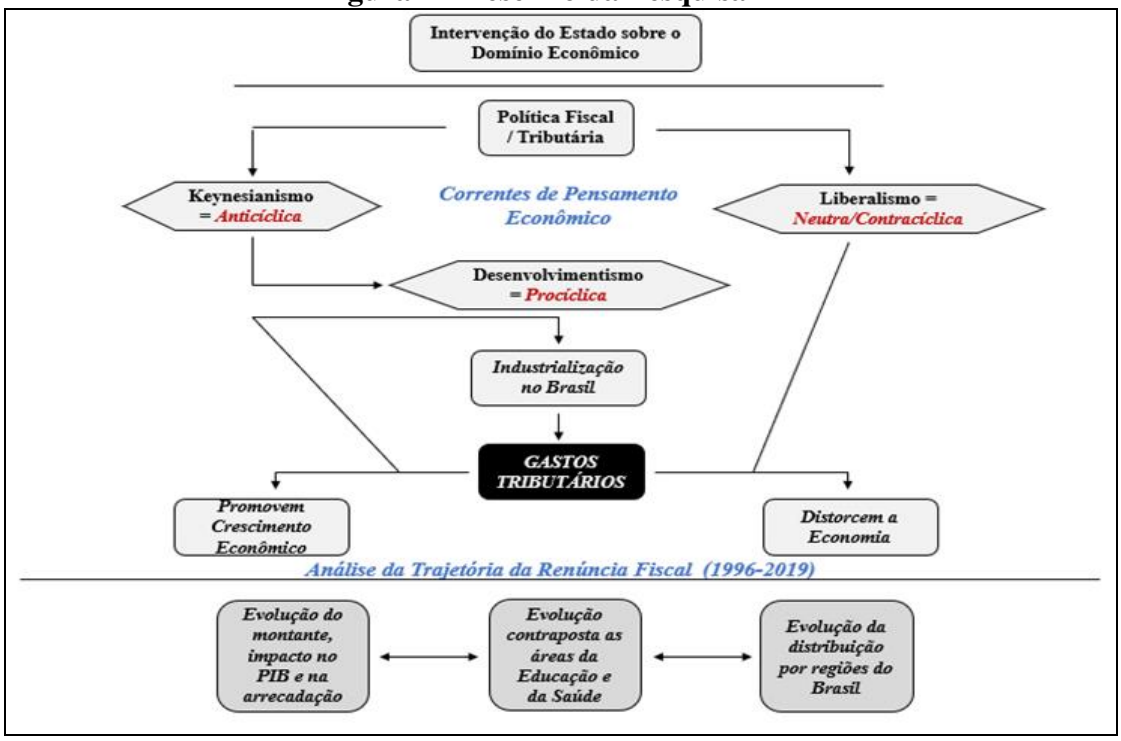
"macroestrutura fiscal de financiamento", que desempenhara papel relevante para a implementação dos sucessivos planos econômicos introduzidos entre as décadas de 1960 e 1970. Já para décadas mais recentes, as políticas de desonerações regrediram, principalmente, dada a conduta de austeridade fiscal implementada via governo FHC, mas ganham novamente relevância nos governos Lula e Dilma, num gradual esforço destas administrações em manter o cenário econômico brasileiro aquecido em frente a um quadro de desaceleração da economia global após 2008. A partir de FHC, o foco das renúncias tributárias altera-se da indução por parte do Estado ao processo de desenvolvimento, principalmente, de áreas da indústria nacional, para a concessão de estímulos para aquelas atividades de baixa complexidade, através de regimes tributários especiais para as micro e pequenas empresas, fato este determinístico para o agravamento do processo de desindustrialização da economia brasileira.

METODOLOGIA

O presente estudo possui natureza descritiva, numa abordagem metodológica quantitativa. Para Creswell (2007), os estudos de abordagem quantitativa, habitualmente, partem de tipificações de deduções lógicas auferidas mediante possíveis relações de causa e efeito, para construção de um novo tipo de conhecimento ainda não estabelecido. Mediante processo de coleta de dados, seja através da observação ou da condução de experimentos, estipulam-se instrumentos predeterminados capazes de prover informações de cunho estatístico, correlacionáveis ou não.

A pesquisa utiliza-se, em grande parte, de ferramentas vinculadas ao campo da estatística descritiva. Segundo Becker (2015), neste campo, ferramentas de observação descritivas devem ser empregadas para atenuar problemas de arbitrariedade de escolhas. Entre as métricas mais comumente utilizadas estão a apuração das médias dos valores para as amostras, estipulação da moda, desvios padrão, variações e variância. O principal objetivo de um estudo estatístico de caráter descritivo reside na redução e compactação dos dados observados, de modo que o entendimento seja facilitado (AGRESTI; FINLAY, 2012). Considerando-se as reflexões que conduziram as investigações tratadas neste trabalho, elaborou-se o desenho da pesquisa disposto pela Figura 1.

Figura 1 - Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Conforme se observa no final da Figura 1, a análise da trajetória para as desonerações tributárias foi subdividida em três etapas gerais de observações, sendo cada uma destas direcionada ao estudo das evoluções dos quesitos explicitados até aqui. No Quadro 1, são elencadas as etapas donde a análise dos dados partira, a descrição das fontes dos dados utilizadas para formulação das menções a frente observáveis, dos períodos de abrangência das séries, bem como de uma especificação de estudos prévios que, de alguma forma, já trataram de relevância inserida para cada variação da análise.

Quadro 1 - Detalhamento das especificidades de cada análise desempenhada

#	Ordem da Análise	Período da Observação	Fontes dos Dados	Pesquisas Anteriores
1	Evolução ano versus ano dos Gastos Tributários: crescimento do montante, de seu impacto sobre o PIB e sobre a arrecadação tributária brasileira.	1996-2023	Demonstrativos e Projeções dos Gastos Tributários (1996-2023).	Maciel (2010); Goularti (2019); Longinotti (2019).
2	Evolução anual dos Orçamentos das áreas de Educação e Saúde versus Gastos Tributários Totais: trajetórias dos montantes e respectivas variações anuais e entre governos.	1996-2023	Demonstrativos e Projeções dos Gastos Tributários (1996-2023) / Orçamento da União (1996-2023).	Ocké-Reis (2014); Paes (2014).
3	Evolução ano versus ano dos Gastos Tributários: trajetória das distribuições da renúncia por regiões do Brasil.	1997-2023	Demonstrativos e Projeções dos Gastos Tributários (1996-2023).	FAPESPA (2017); Garcia, Sachsida e Carvalho (2018); Goularti (2019).

Fonte: Elaboração própria.

Os dados foram obtidos no site da Receita Federal do Brasil e os indicadores analisados, além de considerar a literatura apresentada no Quadro 1, efetuou um comparativo entre as renúncias e duas das principais rubricas orçamentárias, a saber: saúde e educação. Além de serem garantidas constitucionais a todos os cidadãos, saúde e educação são importantes vetores de desenvolvimento socioeconômico, devendo seu montante ser comparado com a política de renúncias. A regionalização dos gastos foi considerada visando evidenciar desigualdades entre as regiões, as quais podem perpetuar diferenças e demonstrar o poder do capital econômico. Os dados primários foram organizados e tabulados em Microsoft Excel, onde em seguida, se elaboraram as planilhas e gráficos apresentados neste estudo.

Conforme se pode observar, a primeira das análises partiu do estudo das variações interanuais dos gastos tributários consolidados, estabelecendo-se, assim, dados para plotagem e observação das tendências de comportamento dos mecanismos de desonerações ao longo dos exercícios abrangentes. Além das variações apuradas para o somatório da renúncia total, foram apontadas as trajetórias da representação dos gastos tributários sobre o PIB e sobre a arrecadação tributária, estipulando as diferenças percentuais interanuais para que se torne possível auferir, com maior profundidade, disposições das representações, por períodos de governo, referentes a dotação sobre o produto e do total da receita com impostos recolhida.

A segunda das análises parte de um princípio comparativo entre as trajetórias de evolução dos orçamentos das pastas ministeriais da saúde e da educação e a estrutura orçamentária referente à renúncia fiscal da União. Para tal, levantou-se os dados referentes ao orçamento destinado a cada área, considerando-se a execução dos recursos, isto é, aquelas despesas já pagas e liquidadas pela administração pública num dado exercício. Para todas as três dotações orçamentárias computaram-se as variações interanuais de crescimento, para que seu curso de evolução fosse contrastado a cada ano e fração de período governamental.

Para a terceira análise o montante da renúncia fiscal federal foi segmentado e repartido em acordo com suas respectivas vinculações regionais. Diferenças e variações interanuais também foram calculadas para estabelecer-se análises, primeiramente, entre todas as regiões e, em sequência, isoladas para aquelas regiões em que, ao longo da observação dos dados denotassem algum tipo de trajetória em comum. Também se estipularam médias para o crescimento, ao ano, do volume de novas renúncias, subdivido por períodos de governo.

ANÁLISE E RESULTADOS

Evolução ano versus ano dos Gastos Tributários: crescimento do montante, de seu impacto sobre o PIB e sobre a arrecadação tributária brasileira

Em termos gerais, observável através da Tabela 1, a média de crescimento ano a ano da conta de gastos tributários da União, para o período 1996-2019, foi de 14,18%. Em termos monetários, no ano de 1996, o volume da renúncia fiscal federal representava R$ 20,76 bilhões *versus* um total de R$ 499,30 bilhões estimados para o fim do exercício fiscal de 2023. Em linhas gerais, ao serem computados todos os dispêndios anuais referentes a conta de Gastos Tributários para o período 1996-2023, tais gastos acumulam-se em R$ 4,58 trilhões.

Totalizando 28 anos observáveis, apenas em três deles percebeu-se uma redução direta, de ano anterior para seguinte, do total de renúncia consolidada, sendo estes 1997, 1999 e, após dezesseis anos de crescimento sequencial, 2016.

A maior alta observada acontece na passagem do ano de 2005 para 2006 com a conta de gastos tributários mais do que dobrando seu montante, num crescimento de 109,02% em apenas um ano. Como principal razão para o aumento, dá-se a reformulação do programa SIMPLES Nacional, cujos incentivos relacionados ao IRPJ, IPI Contribuições Sociais para o PIS-PASEP, sobre o Lucro Líquido e sobre o financiamento da Seguridade Social incrementaram cerca de R$ 15 bilhões no orçamento das renúncias tributárias da União.

No entanto, conforme exposto anteriormente, diferentes períodos marcados por mudanças de governos e das políticas macroeconômicas, quer sejam fiscais ou até mesmo de incentivo a determinados setores da economia, suscitam relevância a uma observação também periodizada da trajetória de evolução do montante das renúncias fiscais brasileiras. Ao observar-se os dados, é possível notar, três períodos principais de oscilações entre as taxas de variação do crescimento da conta de gastos tributários: (i) 1997 a 2004; (ii) 2005 a 2014; (iii) 2015 a 2019; (iv) 2021 a 2023.

Neste primeiro, é observável uma tendência para a variação anual do volume de renúncias fiscais seguir abaixo da média de crescimento histórica ano a ano. Considerando apenas tal período, a taxa de crescimento anual é de cerca de 3%. Excetuando-se os anos de 2000, com 16,18% e de 2002, com 20,31%, todos os demais exercícios representaram valores de evolução inferiores a 14,39%. Para o segundo período, é perceptível uma forte tendência de aceleração do crescimento anual da conta de gastos tributários. Começando com um crescimento de 29,23% da renúncia total do ano de 2005 em

relação ao ano anterior, de todos os onze anos periodizados, apenas em 2008 fora observado crescimento inferior à média histórica, ainda que em diferença marginal, de 14,29%.

Já entre os anos de 2015 e 2019, inicia-se um processo de desaceleração do crescimento ano a ano das desonerações. O exercício de 2016 é um marco da série ao indicar queda do valor total de gastos tributários dispendidos em relação ao ano fiscal anterior, com baixa de R$ 1,57 bilhão, ou cerca de -0,58%, algo que não era visto desde o ano de 1999. De 2017 em diante, nota-se retomada do crescimento das renúncias, embora as variações de ano para ano apontem um crescimento muito abaixo da média histórica, com taxas de 7,27% em 2017, 2,66% em 2018 e de 4,32% em 2019. Em termos gerais, a desaceleração da economia brasileira somada ao processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff e a retomada de uma política fiscal de orientação mais ortodoxa com Temer, exerceram relevante influência sobre a trajetória dos gastos tributários neste período mais recente.

Entretanto, neste último triênio, percebe-se forte retomada do crescimento médio anual do volume de renúncias fiscais, destacando-se o ano de 2022 em que a variação de 23,84% ficou na 4ª posição entre todos os 28 exercícios observáveis, elevação esta que não se via desde 2013. Entende-se por aqui, vide menções de eventos anteriores, o desenrolar de efeitos políticos/eleitorais na justificativa deste recorte temporal em específico, uma vez dada a queda de popularidade do governo do período, inclusive, nos redutos de apoio de outrora, compreendidas aqui as elites empresariais nacionais.

Tabela 1 - Variação de crescimento ano a ano dos gastos tributários (1996-2023)

Ano	Gastos Tributários Consolidados [R$ 1,00]	Crescimento em Relação ao Ano Anterior [R$]	Variação em Relação ao Ano Anterior [%]
1996	R$ 20.762.821.383,00	-	-
1997	R$ 15.367.615.542,00	-R$ 5.395.205.841,00	-25,98%
1998	R$ 17.279.528.798,00	R$ 1.911.913.256,00	12,44%
1999	R$ 15.530.076.652,00	-R$ 1.749.452.146,00	-10,12%
2000	R$ 18.043.231.467,00	R$ 2.513.154.815,00	16,18%
2001	R$ 19.334.083.148,00	R$ 1.290.851.681,00	7,15%
2002	R$ 23.261.564.919,00	R$ 3.927.481.771,00	20,31%
2003	R$ 23.957.719.515,00	R$ 696.154.596,00	2,99%
2004	R$ 24.211.156.283,00	R$ 253.436.768,00	1,06%
2005	R$ 31.288.196.343,00	R$ 7.077.040.060,00	29,23%
2006	R$ 65.397.519.167,00	R$ 34.109.322.824,00	109,02%
2007	R$ 75.744.655.884,00	R$ 10.347.136.717,00	15,82%
2008	R$ 86.571.822.891,00	R$ 10.827.167.007,00	14,29%
2009	R$ 100.991.607.352,00	R$ 14.419.784.461,00	16,66%
2010	R$ 118.361.190.262,00	R$ 17.369.582.910,00	17,20%
2011	R$ 152.450.400.020,00	R$ 34.089.209.758,00	28,80%
2012	R$ 182.409.626.632,00	R$ 29.959.226.612,00	19,65%
2013	R$ 223.310.466.756,00	R$ 40.900.840.124,00	22,42%
2014	R$ 257.223.366.910,00	R$ 33.912.900.154,00	15,19%
2015	R$ 270.054.263.882,00	R$ 12.830.896.972,00	4,99%
2016	R$ 268.417.393.339,00	-R$ 1.636.870.543,00	-0,61%
2017	R$ 287.936.182.013,00	R$ 19.518.788.674,00	7,27%
2018	R$ 310.519.878.468,02	R$ 22.583.696.455,02	7,84%
2019	R$ 317.636.047.041,02	R$ 7.116.168.573,01	2,29%
2020	R$ 328.579.429.309,24	R$ 10.943.382.268,22	3,45%
2021ª	R$ 372.285.683.140,71	R$ 43.706.253.831,46	13,30%
2022ª	R$ 461.050.702.340,35	R$ 88.765.019.199,64	23,84%
2023ª	R$ 499.302.627.224,01	R$ 38.251.924.883,66	8,30%
Total R$	R$ 4.587.278.856.681,35	**Média Histórica ano a ano**	14,18%

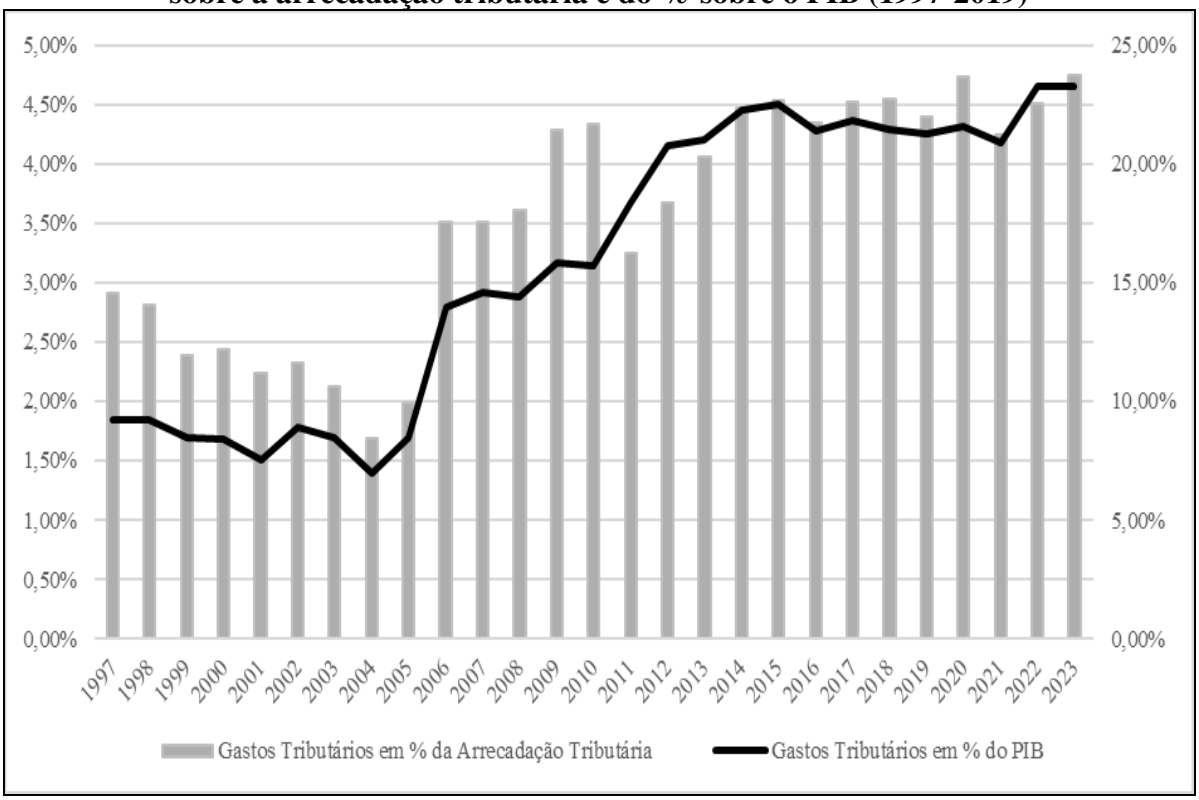
Fonte: Elaboração própria.
Nota: Sintetizado pelos autores a partir dos dados disponíveis em Brasil (2023a).; ª Os anos de 2021, 2022 e 2023 consideram as projeções de gastos tributários totais via bases efetivas anteriores disponibilizadas pela Receita Federal.

Quanto a análise da evolução da representatividade dos gastos tributários em porcentagem ao PIB, a tendência de comportamento é similar as análises prévias relacionadas ao crescimento do montante de renúncias geral e ponderação a arrecadação tributária anual, principalmente em relação a esta última supracitada, vide exposto pelo Gráfico 1, disposto abaixo.

Resumidamente, após auferidas as análises em termos do crescimento anual geral do montante de gastos tributários, de sua representatividade sobre a arrecadação tributária e sobre o PIB, apura-se tendência similar de comportamento das curvas de evolução destes três indicadores ao longo de toda série de anos observada. Observa-se um ciclo geral, para todas as estatísticas, de baixa acumulada entre os anos de 1997 e 2004, período este marcado pelos anos finais da gestão FHC e transição para o primeiro governo de Lula.

O que se veria a partir de 2006 seria a total inversão deste ciclo de baixa/crescimento moderado. Isto posto, pode-se dizer que neste referido ano estabeleceu-se as bases para uma mudança de patamar em toda trajetória de evolução dos indicadores expressivos ao montante da renúncia fiscal federal e que, a partir deste, apuram-se fortes elevações anuais sobre os valores totais de gastos tributários executados ano após ano, tendência esta que se findaria apenas no ano de 2016.

Gráfico 1 - Evolução do % de gastos tributários sobre a arrecadação tributária e do % sobre o PIB (1997-2019)



Fonte: Elaboração própria.

Evolução ano versus ano dos Gastos Tributários: orçamentos das áreas de Educação e Saúde versus Gastos Tributários Totais

Ao se contrastar o ritmo de evolução da renúncia tributária distribuída anualmente para o período 1996-2023 com as curvas de crescimento do orçamentos executados para o Ministério da Educação e da Saúde, isto é, o valor que, de fato, foi, após empenho e liquidação das despesas, pago pela administração pública, o que se nota é uma etapa de proximidade entre as curvas, tal como dispostas na Tabela 2, para estas três contas vista entre os anos de 1996-2005 e, posteriormente, como já visto no tópico anterior, um disparo para evolução do orçamento de gastos tributários, após o exercício de 2006.

O ano de 2006, como já visto outrora, consiste numa ruptura de crescimento mais moderado do orçamento de gastos tributários, tendo este mais do que dobrado em relação àquele de 2005. O crescimento no exercício fora tamanho que, mesmo se somados os orçamentos das áreas da saúde e da educação para este ano, o total da renúncia distribuída pela União lhes supera em R$ 3,77 bilhões.

Na pasta da educação, o ritmo de elevação da dotação orçamentária também veria início em 2006 de um processo de fortes elevações se comparadas aos exercícios anteriores, muito embora num ritmo muito mais sequencial. Entre os anos de 2006 e 2014, a menor variação encontrada foi de 11,86% de crescimento do orçamento executado em 2013, com a maior variação atribuída ao ano de 2010, de 30,06% apenas numa passagem anual.

O crescimento para 2006-2014 na área educacional só não é mais impressionante do que aquele observado para o próprio montante dos gastos tributários. A variação entre os orçamentos dos anos de 2006 a 2014 expressam 293,32% de alta acumulada, a maior entre toda série. Por outro lado, o orçamento da saúde crescera num ritmo muito mais moderado em relação aos outros dois, numa taxa de expansão de 11% ao ano, mas ainda acima dos 8,34% se considerado todo o período 1996-2019.

Após tal período, o crescimento anual das dotações para ambas as pastas seguiu curso estável até o ano de 2020 no qual se observa um aumento de 51,40% para a saúde, provavelmente alavancado por conta dos gastos emergenciais ao longo do primeiro ano da pandemia da COVID-19. Entretanto, mesmo com o prolongamento da pandemia para os anos subsequentes, o ritmo de elevações pouco se sustentou, com tímida elevação de 1,01% percebida em 2021 seguida por queda abrupta em 2022 de -17,90%, sendo tal ano apenas o segundo onde observa-se involução orçamentária, remontando-se a 1998, embora em volume deveras superior.

Tabela 2 - Orçamentos executados da Saúde vs Educação vs Gastos Tributários totais (em R$ correntes) e variações anuais (em %) (1996-2023)

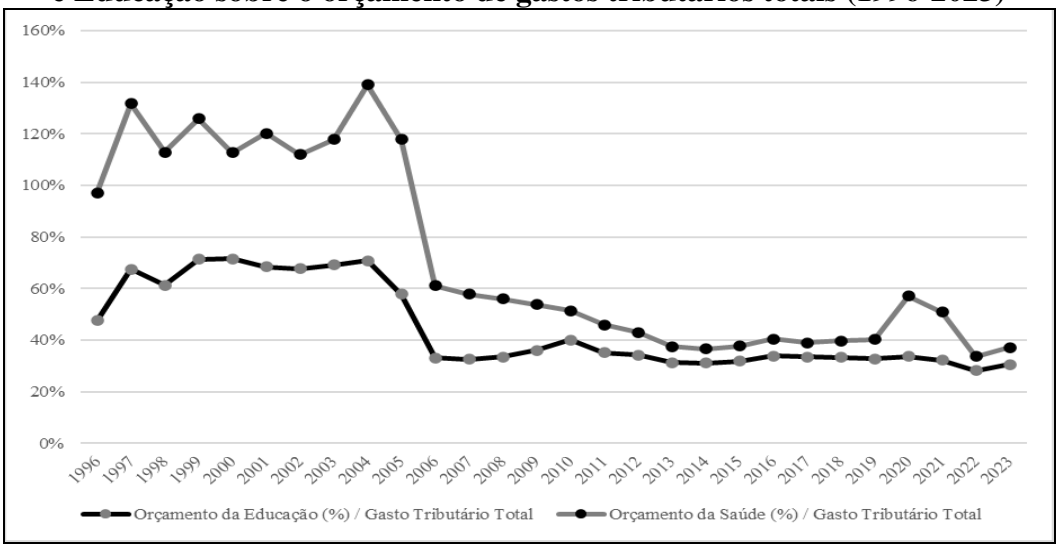
Ano	Orçamento da Educação	Δ anual (Educação)	Orçamento da Saúde	Δ anual (Saúde)	Orçamento de Gastos Tributários	Δ anual (G.T)
1996[a]	R$ 9.860.553.024,00	-	R$ 20.175.642.226,00	-	R$ 20.762.821.383,00	-
1997[a]	R$ 10.376.412.913,00	5,23%	R$ 20.233.614.416,00	0,29%	R$ 15.367.615.542,00	-25,98%
1998[a]	R$ 10.594.265.288,00	2,10%	R$ 19.501.690.276,00	-3,62%	R$ 17.279.528.798,00	12,44%
1999[a]	R$ 11.065.162.818,00	4,44%	R$ 19.555.360.852,00	0,28%	R$ 15.530.076.652,00	-10,12%
2000[a]	R$ 12.918.401.393,00	16,75%	R$ 20.331.262.326,00	3,97%	R$ 18.043.231.467,00	16,18%
2001	R$ 13.234.679.546,00	2,45%	R$ 23.228.378.505,00	14,25%	R$ 19.334.083.148,00	7,15%
2002	R$ 15.760.729.579,00	19,09%	R$ 26.027.957.018,00	12,05%	R$ 23.261.564.919,00	20,31%
2003	R$ 16.570.771.043,00	5,14%	R$ 28.219.878.371,00	8,42%	R$ 23.957.719.515,00	2,99%
2004	R$ 17.157.878.368,00	3,54%	R$ 33.652.264.131,00	19,25%	R$ 24.211.156.283,00	1,06%
2005	R$ 18.082.501.460,00	5,39%	R$ 36.845.040.043,00	9,49%	R$ 31.288.196.343,00	29,23%
2006	R$ 21.673.566.266,00	19,86%	R$ 39.949.908.860,00	8,43%	R$ 65.397.519.167,00	109,02%
2007	R$ 24.625.885.394,00	13,62%	R$ 43.839.983.025,00	9,74%	R$ 75.744.655.884,00	15,82%
2008	R$ 28.984.386.427,00	17,70%	R$ 48.421.304.530,00	10,45%	R$ 86.571.822.891,00	14,29%
2009	R$ 36.388.742.029,00	25,55%	R$ 54.319.012.577,00	12,18%	R$ 100.991.607.352,00	16,66%
2010	R$ 47.327.358.112,00	30,06%	R$ 60.924.192.395,00	12,16%	R$ 118.361.190.262,00	17,20%
2011	R$ 53.551.493.297,00	13,15%	R$ 70.101.574.689,00	15,06%	R$ 152.450.400.020,00	28,80%
2012	R$ 62.498.898.962,00	16,71%	R$ 78.272.325.636,00	11,66%	R$ 182.409.626.632,00	19,65%
2013	R$ 69.913.265.639,00	11,86%	R$ 83.825.836.819,00	7,10%	R$ 223.310.466.756,00	22,42%
2014	R$ 79.730.860.685,00	14,04%	R$ 94.107.630.692,00	12,27%	R$ 257.223.366.910,00	15,19%
2015	R$ 86.019.861.162,00	7,89%	R$ 101.948.914.377,00	8,33%	R$ 270.054.263.882,00	4,99%
2016	R$ 90.683.711.320,00	5,42%	R$ 108.684.311.034,00	6,61%	R$ 268.417.393.339,00	-0,61%
2017	R$ 96.611.127.215,00	6,54%	R$ 112.016.409.396,00	3,07%	R$ 287.936.182.013,00	7,27%
2018	R$ 98.161.637.162,00	1,60%	R$ 117.099.982.826,00	4,54%	R$ 310.519.878.468,02	7,84%
2019	R$ 101.092.170.222,00	2,99%	R$ 123.856.916.956,00	5,77%	R$ 317.636.047.041,02	2,29%
2020	R$ 110.648.446.765,00	9,45%	R$ 187.514.367.435,00	51,40%	R$ 328.579.429.309,24	3,45%
2021[b]	R$ 120.042.886.110,00	8,49%	R$ 189.412.405.448,00	1,01%	R$ 372.285.683.140,71	13,30%
2022[b]	R$ 129.736.557.216,00	8,08%	R$ 155.504.145.935,00	-17,90%	R$ 461.050.702.340,35	23,84%
2023[b]	R$ 152.096.984.678,00	17,24%	R$ 185.463.246.584,00	19,27%	R$ 499.302.627.224,01	8,30%
Totais	R$ 1.545.409.194.093,00	10,90%	R$ 1.385.139.391.976,00	9,09%	R$ 4.587.278.856.681,35	14,18%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Sintetizado pelos autores a partir dos dados disponíveis em Brasil (2023a) e Brasil (2023b). [a] Os anos de 1996-2000 referem-se as dotações para as pastas da educação e saúde dispostas na LOA referente a cada exercício. Para os anos seguintes, os valores referem-se, de fato, a execução orçamentária auferida anualmente. [b] Os anos de 2021, 2022 e 2023 consideram as projeções de gastos tributários totais via bases efetivas anteriores disponibilizadas pela Receita Federal.

Tal como observável no Gráfico 2, 2022 representa o ano onde o percentual dos orçamentos para os dois ministérios indica menores valores de representatividade sobre a renúncia da receita tributária, totalizando 61,87% somando-se as pastas. Para a educação, se em boa parte do período 1996-2004 seu percentual de representação encontrava-se entre os sessenta e setenta pontos percentuais, para a saúde, tais valores superavam o orçamento em desonerações em quase que 1/5 de seu referido valor.

Gráfico 2 - Representação (em %) dos orçamentos da Saúde e Educação sobre o orçamento de gastos tributários totais (1996-2023)



Fonte: Elaboração própria.

Considerando tais ponderações, faz-se necessário enfatizar que, apesar do avanço em termos orçamentários vistos em ambos os ministérios, aquele visto para a renúncia fiscal, em muito o superou. Logo, a distância para a representação de cada orçamento sobre os gastos tributários totais aumentara em ritmo acelerado em termos dos valores percentuais, apesar do progresso para saúde e, ainda mais para a educação. Noutras palavras, o crescimento visto para as pastas, a partir dos anos de 2005 e 2006, embora significativo, não fora suficiente para que estas acompanhassem o ritmo percebido para as desonerações tributárias.

Por fim, estratificando os anos dispostos ao longo de toda série em função dos períodos governamentais, vide Tabela 3, é notável a moderação das taxas entre os governos FHC e Lula 1, bem como a aceleração das variações a partir do período do segundo mandato de Lula e, mais recentemente, estagnação e crescimento próximo ao IPCA na gestão Temer.

Tabela 3 - Variações anuais (em %) dos orçamentos executados da saúde, educação e gastos tributários totais por período de governo vs IPCA médio a.a (em %) Enfoque dos artigos analisados

Anos de Governos	Δ média a.a (Educ.)	Δ média a.a (Saúde)	Δ média a.a (G.T)	IPCA médio a.a (%)
1997-1998	3,67%	-1,67%	-6,77%	3,44%
1999-2002	10,68%	7,64%	8,38%	8,78%
2003-2006	8,48%	11,40%	35,57%	6,43%
2007-2010	21,73%	11,13%	15,99%	5,15%
2011-2014	13,94%	11,52%	21,52%	6,17%
2015-2016	6,65%	7,47%	2,19%	8,48%
2017-2018	4,07%	3,80%	7,56%	3,35%
2019-2022	7,25%	10,07%	10,72%	6,17%

Fonte: Elaboração própria.

Evolução ano *versus* ano dos Gastos Tributários: trajetória das distribuições da renúncia por regiões do Brasil

Ao apurar-se o curso da distribuição das desonerações tributárias ao longo dos últimos 23 anos, tendências de comportamento esclarecedoras acabam por surgir. No entanto, é necessário frisar que, para auferir as variações e médias anuais/regionais, o ano de *start* para as séries fora o exercício de 1997, tendo em vista que, ao longo das datas anteriores, os órgãos de controle não disponibilizavam a distribuição dos gastos tributários por regiões do país, constando apenas valores totais referentes a União.

A maior evolução apurada ano *versus* ano em termos da distribuição dos valores concedidos em desonerações encontra-se na região Sudeste do país, seguida pelas regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte, nesta ordem. É possível identificar maiores oscilações em termos de baixas, ao longo dos anos, na região Norte, enquanto as maiores oscilações em termos de altas são encontradas na Região Centro-

Oeste. Esta última, inclusive, ao menos em termos de crescimento percentual, representa a maior elevação média entre os anos, com 24,06%, quase que sete pontos percentuais acima da segunda e terceira colocadas, regiões Sudeste e Sul, respectivamente.

Os termos da dotação repartida percentualmente, isto é, a fatia do bolo referente a cada região da renúncia fiscal total distribuída pela União, expõem-se mediante dados constantes na Tabela 4. É interessante notar que, tanto para região Nordeste quanto para a Norte, as variações anuais negativas detêm forte efeito, principalmente, a partir da passagem entre os anos de 2001 e 2002, período este marcado pela extinção conjunta das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia.

Tabela 4 – Distribuição de gastos por regiões do Brasil em moedas (x R$ 1 milhão) e variações anuais (%) (1997-2019)

Ano	Região Norte			Região Nordeste			Região Centro-Oeste			Sudeste			Sul		
	Gasto (R$)	DIF anual (R$)	Δ anual (%)	Gasto (R$)	DIF anual (R$)	Δ anual (%)	Gasto (R$)	DIF anual (R$)	Δ anual (%)	Gasto (R$)	DIF anual (R$)	Δ anual (%)	Gasto (R$)	DIF anual (R$)	Δ anual (%)
1997[a]	4.261	-	-	2.140	-	-	445	-	-	6.570	-	-	1.949	-	-
1998[a]	4.585	324	7,60	2.375	235	10,99	600	154	34,78	7.605	1.035	15,76	2.111	162	8,32
1999[a]	3.612	-973	-21,23	1.805	-570	-24,01	587	-13	-2,20	7.729	123	1,62	1.796	-315	-14,95
2000[a]	3.218	-393	-10,89	2.104	299	16,57	788	201	34,27	9.643	1.914	24,78	2.287	491	27,35
2001	4.563	1.344	41,78	2.345	241	11,47	725	-63	-8,01	9.240	-403	-4,18	2.458	171	7,48
2002	5.286	722	15,84	2.284	-60	-2,60	827	101	14,05	11.773	2.532	27,41	3.089	630	25,66
2003	5.099	-186	-3,53	3.022	737	32,26	1.130	303	36,62	11.620	-153	-1,30	3.085	-4	-0,14
2004	4.853	-246	-4,83	2.480	-541	-17,93	1.264	133	11,84	12.472	852	7,34	3.140	55	1,79
2005	6.437	1.584	32,64	3.978	1.498	60,41	3.833	2.569	203,20	13.366	894	7,17	3.671	530	16,90
2006	14.285	7.847	121,90	6.638	2.659	66,84	3.286	-546	-14,26	33.582	20.215	151,23	7.605	3.933	107,14
2007	15.271	986	6,91	8.252	1.614	24,32	4.000	714	21,72	38.787	5.204	15,50	8.982	1.377	18,11
2008	17.895	2.623	17,18	9.356	1.104	13,38	4.859	858	21,47	42.392	3.605	9,29	12.067	3.085	34,35
2009	16.560	-1.335	-7,46	11.731	2.375	25,39	6.378	1.518	31,25	51.039	8.646	20,40	15.281	3.213	26,63
2010	21.401	4.841	29,23	14.788	3.056	26,05	7.893	1.515	23,75	57.202	6.163	12,08	17.074	17.933	11,74
2011	24.172	2.770	12,95	18.481	3.692	24,97	10.664	2.770	35,10	75.146	17.943	31,37	23.986	6.911	40,48
2012	26.736	2.564	10,61	22.115	3.633	19,66	13.082	2.417	22,67	90.838	15.691	20,88	29.637	5.651	23,56
2013	30.953	4.217	15,77	25.107	2.992	13,53	16.255	3.173	24,25	115.562	24.724	27,22	35.431	5.794	19,55
2014	32.312	1.358	4,39	29.343	4.235	16,87	18.239	1.983	12,20	135.877	20.315	17,58	41.450	6.019	16,99
2015	30.823	-1.489	-4,61	35.232	5.889	20,07	29.511	11.272	61,80	135.553	-324	-0,24	38.932	2.518	-6,07
2016	30.019	-803	-2,61	33.668	-1.564	-4,44	28.409	-1.101	-3,73	135.960	406	0,30	40.359	1.426	3,66
2017	28.722	-1.297	-4,32	36.431	2.763	8,21	25.960	-2.449	-8,62	151.533	15.572	11,45	45.289	4.930	12,22
2018	38.322	9.600	33,42	41.797	5.366	14,73	29.052	3.092	11,91	152.087	554	0,37	49.259	3.970	8,77
2019	42.100	3.778	9,86	36.759	-5.038	-12,05	37.685	8.633	29,72	152.135	48	0,03	48.955	-304	-0,62
2020	38.624	-3.476	-8,26	44.227	7.468	20,32	31.744	-5.941	-15,76	161.193	9.058	5,95	52.789	3.834	7,83
2021[b]	48.680	10.056	26,04	49.273	5.046	11,41	36.066	4.322	13,62	179.631	18.438	11,44	58.632	5.843	11,07
2022[b]	53.210	4.530	9,31	62.300	13.027	26,44	45.362	9.296	25,77	226.123	46.492	25,88	74.053	15.421	26,30
2023[b]	55.831	2.621	4,93	67.598	5.298	8,50	49.096	3.734	8,23	246.484	20.361	9,00	80.291	6.238	8,42
μ	-	1.983	**12,79**	-	2.517	**15,82**	-	1.871	**24,06**	-	9.227	**17,24**	-	3.827	**17,02**

Fonte: Elaboração própria.
Nota: [a] Os anos de 1997-2000 referem-se as dotações para as pastas da educação e saúde dispostas na LOA referente a cada exercício. Para os anos seguintes, os valores referem-se de fato a execução orçamentária autoferidaanualmente.; [b] Os anos de 2021, 2022 e 2023 consideram as projeções de gastos tributários totais via bases efetivas anteriores disponibilizadas pela Receita Federal.

No entanto, pós Lei Complementar Nº 125/2007 que instituiu as bases de recriação da SUDENE o que se percebe é o início de um processo de retomada do crescimento do percentual repassado ao Nordeste, ainda que em margens de crescimento anuais tímidas, mas ainda assim mais próximas daqueles percentuais vistos ao começo da série. A trajetória de comportamento da destinação da renúncia à região Centro-Oeste a partir de 2007, por outro lado, é contrastada, de maneira inversa, ao processo de desaceleração identificado na região Norte, denotando forte tendência para o crescimento contínuo e anual do total de gastos tributários auferidos anualmente, sequência pausada, apenas, no ano de 2016 com retração de -3,73% na elevação em relação ao exercício anterior.

Isto posto, a trajetória do montante de renúncias destinadas à região central do país apresentara um forte pico de crescimento no ano de 2015, atingindo, pela primeira vez, dotação superior aos 10% da fatia total nacional. A tal, faz-se necessário recordar, como uma das variáveis de influência, da outorga da Lei Nº 12.839/2013 que reduzira a zero uma série de tarifas e percentuais de contribuições tais como o PIS/COFINS para a venda e importação de produtos relativos à cesta básica nacional que, de certo, em muito contribuíram para ampliação da relevância das destinações numa região, sabidamente, com ampla economia atrelada ao setor agrícola. Notadamente, tendo em vista as projeções da Receita Federal expostas para os últimos anos observáveis, é esperada a ultrapassagem do Centro-Oeste em relação a região Norte, mantendo-se as médias de crescimento históricas, já entre 2024 e 2025 no volume de isenções tributárias destináveis.

Quanto ao Sudeste, assim como no Nordeste, a trajetória dos repasses em desonerações indica um percentual, praticamente, estável, no entanto, notadamente superior e próximo da casa dos 50% de toda fatia de incentivos distribuída nacionalmente.

Em linhas gerais, com exceção para os anos de 1997, com 42,76%, de 1998, com 44,02%, e de 2005, com 42,72%, em nenhum outro ano a região Sudeste apresenta valor recebido inferior a 47% de todo gasto tributário distribuído no Brasil. Em termos de baixas percentuais anuais sobre o crescimento da partilha, apenas nos exercícios de 2001, 2003 e 2015 encontraram-se baixas sequenciais quanto ao percentual de concessão, de -4,18%, -1,30% e -0,24%, nesta ordem.

Para a região Sul, há uma tendência de comportamento ao longo dos anos similar àquela vista para o Centro-Oeste, de crescimento ao longo de boa parte do período observado, porém com incremento de recursos médio anual superior, de cerca de R$ 3,82 bilhões em novos gastos tributários. Porém, ao contrário desta última região citada, como já visto, apura-se relativa estagnação para os últimos anos da década passada, mas que, tendo vista as últimas projeções, deverá retomar os níveis de crescimento mais normais julgando os dados totais.

Entre as baixas anuais mais relevantes, destaque para os exercícios de 1999 e 2015, com -14,95% e -6,07%, respectivamente. Apesar disto, salvo recuo na partição de renúncias totais percebido também em 2015, os crescimentos médios vistos nos anos seguintes foram suficientes para estabilização do percentual no mínimo de quinze pontos onde, para o último ano observável, 2023, o total da renúncia fiscal referente a região Sul deverá residir na casa dos 16%.

Tais disparidades de aportes entre regiões tornam-se ainda mais claras caso a dotação para os respectivos montantes da renúncia fiscal sejam analisados de maneira per capita, isto é, considerando o total de habitantes para as das três regiões. Para o ano de 2001, segundo dados do IBGE, residiam, respectivamente, nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul cerca de 49,72, 75,16 e 25,67 milhões de pessoas. Com isto, o percentual de gastos tributários per capita por região fora de R$ 122,93 reais para o Sudeste, R$ 95,40 para o Sul contra apenas R$ 47,17 reais por pessoa residente na região Nordeste. Já para o ano de 2019 o valor per capita, na mesma ordem anterior, fora de R$ 1733,56 mil reais; R$ 1586,53; e de, apenas, R$ 718,10 reais para o Nordeste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, intentou-se melhor compreender os rumos da trajetória das políticas relativas à administração dos mecanismos de renúncia da receita tributária, de outorga à União, para o período que abrange os anos de 1996 até 2023. Para tal, mediante as análises discorridas ao longo dos capítulos antecessores, tornou-se possível perceber nuances quanto ao comportamento das desonerações, ao longo dos anos, em termos de sua evolução total; de sua representação sobre o PIB; de seu impacto perante a arrecadação tributária; da comparação entre o orçamento da renúncia perante as áreas públicas da saúde e educação e por regiões do Brasil.

Dada amplitude das observações e das inferências ponderadas até aqui, um resumo para os principais resultados obtidos ao longo das etapas de análise e inferências deverá denotar teor elucidativo:

1) A renúncia tributária brasileira, em média, crescera num ritmo de 14,18% ao ano desde o ano de 1996;
2) Nos anos de 2005 e 2006, ainda no primeiro governo Lula, apuram se as maiores variações de incremento das renúncias totais, de 29,23%, e de 109,02%, respectivamente;
3) O ano de 2006 representa uma reordenação do ritmo de crescimento da renúncia tributária para todos os exercícios seguintes;
4) Gastos tributários representavam 14,55% de toda arrecadação tributária em 1997. Em 2023 estima-se que este percentual tenha sido de 23,77%;

5) Gastos tributários representavam 1,84% de representação quanto ao PIB em 1997. Em 2019, estima-se que este percentual tenha atingido 4,66%;

6) Desde o ano de 2006, o montante da renúncia fiscal federal supera todos os gastos executados somados dos ministérios da saúde e da educação;

7) Após crescimento médio mais moderado entre os anos de 2015 a 2018, de acordo com as projeções da Receita Federal, o volume de isenções tributárias deverá retomar crescimento em taxas mais próximas às percebidas entre 2003 e 2014, período de maior elevação em toda série histórica;

8) Com a retração econômica intensificada em 2016, apesar de não diretamente vinculados, os gastos tributários totais cresceram em ritmo mais próximo da inflação;

9) Regiões Sul/Sudeste, historicamente, concentram, juntas, cerca de 65% da renúncia fiscal total;

10) A região Norte, outrora detentora de cerca de ¼ das desonerações totais nos anos finais da década de 1990, fora perdendo relevância até ser ultrapassada pelo Centro-Oeste, em 2018, que a deverá ultrapassar entre os anos de 2024 e 2025.

11) Em 2001, os gastos tributários per capita para o Sul eram de R$ 95,40 reais e, para o Nordeste R$ 47,17. Em 2019, nesta mesma ordem, o valor per capita era de R$ 1586,35 *versus* R$ 718,10 reais.

Entre todas estas notações, ainda cabe um maior detalhamento para algumas. O exercício fiscal de 2006 exerce fortíssima influência para a apuração do período da primeira presidência de Lula como aquele governo que expressara a maior taxa média de crescimento ao ano da conta de gastos tributários, com cerca de 35,57% de incrementos médios anuais.

Isto posto, é sabido, em aspectos monetários, que o montante das desonerações viu ao longo das gestões da presidente Dilma, forte alta, mas, todavia, os ritmos médios de crescimento anuais em seus primeiro e segundo anos de governo foram de 21,52% e de 2,19%, respectivamente. Logo, a elevação em termos da abstenção da receita tributária dá-se muito mais por conta de uma administração de política econômica herdada de seu padrinho político do que de uma própria mudança estratégica dentro de sua gestão.

Quanto as comparações das dotações do montante de gastos tributários frente as pastas ministeriais, a discrepância entre os valores atuais é enorme. Ilustrativamente, os R$ 499 bilhões que se estima terem sido dispendidos em 2023 seriam suficientes para bancar os gastos do ministério da educação por mais do que três exercícios futuros, inclusive, com correção dos valores mediante inflação medida pelo IPCA no referido ano para o hipotético triênio. Já para a pasta da saúde, apesar de um incremento pontual ao longo da pandemia da COVID-19, os recursos seriam suficientes por, ao menos, dois anos, restando recursos para quase um, ainda, terceiro.

No que se refere a distribuição regional das renúncias fiscais, tal modelação corrobora para uma das inferências mais importantes ao se interpretar os dados observáveis. Sabidamente, os mecanismos de estímulos tributários expressam uma função de intervenção estatal quanto ao campo da atuação social e, portanto, econômica. Com isto, cabe ao Estado ponderar os aspectos que hão de lhe direcionar a tomada

de decisões, haja vista que, se bem utilizados, tais artifícios podem colaborar para a prosperidade de uma região. Ao menos, é isto que se expressa no Artigo 170º da Carta Magna, que outorga a intervenção do Estado para os mais diversos fins, entre eles a mitigação de desigualdades regionais e sociais.

Contudo, observando-se a estagnação em baixo percentual da destinação da renúncia ao Nordeste, ao longo de toda série observada, bem como da manutenção dos altos patamares relativos ao Sul/Sudeste e a perda de relevância crescente relativa à região Norte perante as demais, torna-se difícil crer que mecanismos tais como as desonerações tributárias, de fato, exerçam algum tipo de influência em tornar nossa sociedade mais igualitária.

Portanto é notável que um rearranjo da estrutura de subsidiação tributária no Brasil, em muito, faz-se necessário num novo contexto do comércio mundial, agora globalizado. A indústria nacional e outros setores econômicos, em muito beneficiados pelos mecanismos de isenção tributária, sabidamente, persistem como atividades "incipientes", muitas das vezes mantidos em vida mediante assistência estatal contínua, sem apuração mensurável da devida contrapartida ao desenvolvimento econômico e social do país. Tal maneira, políticas de transferência de renda como os gastos tributários, tais como aplicáveis, no Brasil, aparentam deter pouca eficácia quanto suas finalidades primordiais.

Sendo assim alguns questionamentos ainda persistem. Quanto a distribuição regional das renúncias, seria plausível acreditar que com uma distribuição mais igualitária das desonerações, a região Nordeste expressaria melhores índices em seu desenvolvimento econômico/social? Poderia, com isto, se esperar um maior número de empresas alocadas, provendo emprego na região, mas até que ponto este repasse, via incentivos, poderia ser distribuído em benefícios reais as camadas mais baixas da hierarquia social? E quanto ao montante da renúncia distribuído anualmente? Seria esta a maneira para repasse da receita abdicada mais eficiente possível? Existiria algum valor ótimo para a distribuição destes artifícios?

Tendo em vista a estratégia proposta neste trabalho, pautada no recorte e detalhamento da trajetória da renúncia fiscal brasileira não prosseguira numa mensuração empírica de efeitos específicos, tais questões sugerem novas hipóteses testáveis mediante execução de futuras pesquisas. Por fim, espera-se que este estudo possa servir de material para um público maior interessado no debate público nacional, no que se refere a questão da renúncia fiscal federal ou, em outras palavras, dos gastos tributários.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, F. H. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social - 2017**. Brasília: ANFIP, 2018. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: 23/02/2024.

BENJAMIN, L. M.; POSNER, P. L. "Tax Expenditures and Accountability: The Case of the Ambivalent Principals". **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 28, n. 4, 2018.

BRASIL. "Áreas de atuação (Funções) do Governo". **Portal da Transparência** [2023b]. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 02/02/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/04/2024.

BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários**. Brasília: Receita Federal, 2019b. Disponível em: <www.receitafederal.gov.br>. Acesso em: 15/04/2024.

BRASIL. **Gasto Tributário**: Conceito e Critérios de Classificação. Brasília: Receita Federal, 2019a. Disponível em: <www.receitafederal.gov.br>. Acesso em: 15/04/2024.

BRASIL. **Gastos Tributários (Bases Efetivas)**. Brasília: Receita Federal, 2023a. Disponível em <www.receitafederal.gov.br>. Acesso em: 24/01/2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Economia Brasileira**: Uma Introdução Crítica. São Paulo: Editora 34, 1997.

FAPESPA - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. **O Impacto da Lei Kandir na Arrecadação do ICMS dos Estados no Período 1997-2016**. Belém: FAPESPA, 2017. Disponível em: <www.fapespa.pa.gov.br>. Acesso em: 02/02/2024.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo**. São Paulo: FIESP, 2011. Disponível em: <www.fiesp.com.br>. Acesso em: 18/01/2024.

FLOTO, E. "El sistema centro-periferia y el intercambio desigual". **Revista de la Cepal**, vol. 39, 1989.

FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973.

GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. X. Y. **Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego**: novas evidências. Brasília: IPEA, 2018.

GOULARTI, J. G. **A trajetória da política fiscal de desoneração no Brasil**: da reforma tributária de 1966 à crise econômica de 2018 (Tese de Doutorado em Economia). São Paulo: UNICAMP, 2018.

HAFFNER, J. A. **CEPAL**: Uma perspectiva sobre o desenvolvimento latino-americano. Porto Alegre: Editora da PUCRS, 1996.

HAYEK, F. A. **The Pure Theory of Capital**. Norwich: Jarrold and Sons Limited, 1950.

IRAJÁ, V. "Novo corte do IPI deixa bilhões em renúncia fiscal para próxima gestão". **Revista Veja** [2022]. Disponível em: <www.veja.abril.com.br>. Acesso em: 02/02/2024.

KASSIM, L.; MANSOUR, M. “Les rapports sur les dépenses fiscales des pays em déve-loppement: une évaluation”. **Revue d'Économie du Développement**, vol. 26, n. 2, 2018.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

KNIGHT, F. H. “Unemployment: And Mr. Keynes’s Revolution in Economic Theory”. **The Canadian Journal of Economics and Political Science**, vol. 3, n. 1, 1937.

LACERDA, A. C. *et al*. **Economia Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

LIMA, A. N. **Renúncias fiscais da União**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 20/04/2024.

LONGINOTTI, F. P. **Tax Expenditures in the CIAT Member Countries**. Ciudad de Panamá: CIAT, 2019.

MACHADO, R. “Nova lei prorroga regime de tributação para multinacionais brasileiras”. **Câmara dos Deputados** [2023]. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 01/02/2024.

MACIEL, M. S. **Política de incentivos fiscais**: Quem recebe isenção por setores e regiões do país. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

MENDES, M. **Por que o Brasil cresce pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

MILAGRES, D. M. “Incentivos Fiscais”. **Revista de Ciência Política**, vol. 29, n. 3, 1986.

MISES, L. V. **Ação Humana**: Um Tratado de Economia. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

OCKÉ-REIS, C. O. **Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil**: eliminar, reduzir ou focalizar? Brasília: IPEA, 2014.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <www.ciat.org>. Acesso em: 20/06/2020.

PAES, N. L. “Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários”. **Nova Economia**, vol. 24, n. 3, 2014.

PELLEGRINI, J. A. **Gastos Tributários**: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2014.

PREBISCH, R. “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 3, n. 3, 1949.

PUPO, F. “Governo prevê usar R$ 486 bi em subsídios e desonerações de impostos em 2024”. **Folha de São Paulo** [2023]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 02/02/2024.

REDONDA, A.; NEUBIG, T. “Assesing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies”. **Council on Economic Policies** [2018]. Disponível em: <www.cepweb.org>. Acesso em: 02/02/2024.

RESENDE, A. L. **Juros, moeda e ortodoxia**: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Editora Cia das Letras, 2017.

SALOMÃO, A. "Nota da Receita alerta sobre riscos políticos em corte de gastos tributários". **Folha de São Paulo** [2023]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 01/02/2024.

SCHICK, A. "Off-budget Expenditure: An Economic and Political Framework". **OECD Journal on Budgeting**, vol. 7, n. 3, 2007.

SILVEIRA, R. M. **Tributação e Concorrência**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011.

SOUZA, W. P. A. **Direito Econômico**. São Paulo: Editora Saraiva, 1980.

STIGLITZ, J. E. "Markets, Market Failures, and Development". **The American Economic Review**, vol. 79, n. 2, 1989.

SURREY, S. S. "Federal Income Tax Reform: The Varied Approaches Necessary to Replace Tax Expenditures with Direct Governmental Assistance". **Harvard Law Review**, vol. 84, n. 2, 1970.

SWIFT, Z. L.; BRIXI, H. P.; VALENDUC, C. **Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices**. Washington: The World Bank, 2004.

TAVARES, M. C. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. **Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1984.

TEMÓTEO, A. "Bondades de Bolsonaro em ano eleitoral podem custar R$ 111,4 bi aos cofres públicos". **UOL** [2022]. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em 01/02/2024.

TINOCO, G. **Os Benefícios Tributários do Governo Federal**. São Paulo: FIPE, 2019.

TOMAZELLI, I. "Na comissão especial Guedes afirma que rombo da previdência ameaça engolir o país". **Estadão** [2019]. Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em: 21/11/2020.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 18 | Nº 52 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima