

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

Box 1. Gasto Tributário: Definição, Experiência Internacional e Brasileira

Definição

O conceito de gasto tributário não é trivial. Em uma primeira acepção, corresponde a um gasto público indireto, realizado por meio do sistema tributário nacional. Em vez de se consumir por meio de uma despesa pública, o gasto tributário efetiva-se por meio de alguma desoneração legal de tributo, acompanhada de renúncia de receita pública.

Mas nem toda desoneração tributária pode ser considerada gasto tributário. Entre os elementos necessários à caracterização do gasto tributário estão a busca de determinado objetivo de interesse público, tal qual ocorre com o gasto público direto, e o desvio em relação à estrutura básica do tributo desonerado.

Esse último atributo é o de mais difícil compreensão. Por exemplo, o dispositivo com as alíquotas diferenciadas por faixa de renda presentes na legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) não é gasto tributário, pois a referida diferenciação imprime a progressividade que se espera de um imposto sobre a renda. Já a dedução dos gastos com saúde e educação enquadra-se na definição de gasto tributário, pois consiste em um desvio da estrutura básica do IRPF, e visa objetivos de interesse público, no caso compensar os gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo Estado.

Experiência Internacional

A experiência internacional com gasto tributário tem mostrado uma evolução importante da sociedade no tocante à transparência no uso dos recursos públicos. Inicialmente, a sua existência era praticamente ignorada.

Nas décadas de oitenta e noventa do século passado, em especial nos países desenvolvidos, gradualmente os gastos tributários passaram a receber a devida atenção: definição mais precisa; estimativa de perda de receita mais apurada; maior integração ao orçamento e maior sujeição à avaliação, controle e limites. Esses últimos pontos são importantes, pois, embora o gasto tributário possa ser um instrumento de política pública relevante, constata-se que a disseminação descontrolada desse gasto pode também causar importantes distorções: aumento da regressividade e complexidade do sistema tributário; maior ineficiência na alocação de recursos públicos; aumento do peso da carga tributária sobre os contribuintes não beneficiados e maior dificuldade de controle das contas públicas.

Essas distorções derivam da ausência de regras adequadas que disciplinem o gasto tributário, individualmente, e em conjunto. Tal afirmação vale tanto para a fase de criação, com a facilidade de aprovação no âmbito do Poder Executivo e Legislativo; como na fase de vigência, com a falta de mecanismos de responsabilização, prazo de validade e avaliação periódica. Para ter claro: o gasto tributário precisa ser passível de avaliação quanto ao tamanho, ao propósito e ao resultado do ponto de vista econômico e social.

Experiência Brasileira

No Brasil, a primeira grande inovação em termos de transparência se deu com a aprovação da Constituição Federal de 1988, especialmente no § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Esse comando determina que o projeto de lei orçamentária venha acompanhado do demonstrativo dos efeitos da desoneração tributária sobre a receita orçada. Assim, desde 1989, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) calcula as renúncias de receitas advindas dos gastos tributários na órbita federal, a partir das projeções de receitas contidas no orçamento.

Entretanto, apenas em 2011, o órgão passou a calcular a renúncia com base nas receitas efetivamente observadas, mas ainda assim com defasagem de três anos. Vale registrar que se trata de um cálculo metodologicamente complexo, pois, além da identificação prévia de qual dispositivo legal deva ou não ser considerado como gasto tributário, é preciso ainda estimar qual teria sido a receita não fosse a existência da desoneração.

Os resultados observados no período 2011-2017 podem ser vistos na tabela abaixo, segundo informações obtidas da página eletrônica da RFB¹. Conforme se pode ver, o uso dos gastos tributários se intensificou no triênio 2012-2014, seguido de aparente estabilização e reversão no biênio seguinte. Em 2013, último ano com dados efetivos disponíveis, as perdas de receita foram de R\$ 223,3 bilhões, o equivalente a 20,3% da receita administrada pela RFB e a 4,2% do PIB. Isso significa que de cada 100 reais arrecadados pelo governo federal, outros 20,3 deixaram de ser recolhidos por conta dos gastos tributários.

RENÚNCIA DE RECEITA COM GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL

	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*
Renúncia de Receita - RR (R\$ bilhões)	152,4	182,4	223,3	253,7	271,8	267	284,8
RR/Receita administrada pela RFB (%)	16,2	18,4	20,3	22,1	22,8	20,4	21,3
RR/PIB (%)	3,5	3,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,2

Fonte: RFB.

*Projeção da RFB.

Em relação a 2017, os valores da tabela acima são os constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual relativo a 2017 (PLOA – 2017)². Conforme se pode ver, a renúncia com gastos tributários poderá chegar a R\$ 284,8 bilhões, o equivalente a 4,2% do PIB e a 21,3% da arrecadação administrada pela RFB.

Vale lembrar que esses números se referem à União, não incluindo, portanto, os gastos tributários existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Sabe-se, por exemplo, que a desoneração do ICMS é bastante utilizada como instrumento de política pública na órbita dos Estados, mas não há informações no âmbito subnacional tais quais as produzidas pela RFB, deficiência essa que deve ser suprida em atendimento ao disposto no já citado § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

Outra informação digna de registro diz respeito à distribuição da renúncia total de receita na órbita da União entre as diferentes modalidades de gasto tributário. Chama atenção a forte concentração em poucas modalidades, pois apenas quatro respondem por cerca de 55% das renúncias e nove, por mais de 80%, segundo os dados da RFB relativos a 2013. A tabela abaixo informa as modalidades de gastos tributários em ordem decrescente de perda de receita, acompanhadas da participação da respectiva perda no total da renúncia.

Por fim, cabe destacar que as distorções anteriormente apontadas advindas do uso disseminado dos gastos tributários parecem estar presentes na situação brasileira conforme registrado inclusive pelo Tribunal de

¹ Demonstrativos dos Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas 2013 – Série 2011-2016, p. 95 (https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-versao-para-republicacao_02-06-2016.pdf).

² Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2017, p. 39 (<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>).

Contas da União (TCU) em suas auditorias³. A importância de tal diagnóstico aumentou ainda mais após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o chamado Novo Regime Fiscal. A introdução de limite global à expansão das despesas federais eleva o risco de que se intensifique o uso do gasto tributário, como meio para contornar o limite estabelecido. Sendo assim, há ainda um longo caminho a percorrer por aqui em termos de avanços no tratamento do gasto tributário.

MODALIDADES DE GASTOS TRIBUTÁRIOS - 2013

Modalidades	Renúncia de receita (R\$ milhões)	Participação no total (%)	Participação acumulada (%)
Simplex Nacional	62.056,6	27,8	27,8
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	23.608,8	10,6	38,4
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	18.493,6	8,3	46,6
Entidades sem Fins Lucrativos Imunes e Isentas	18.343,1	8,2	54,9
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	17.764,5	8,0	62,8
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	12.905,4	5,8	68,6
Desoneração da Folha de Salários	12.284,3	5,5	74,1
Benefícios do Trabalhador	9.005,2	4,0	78,1
Programa de Inclusão Digital	5.829,9	2,6	80,7
Desenvolvimento Regional	5.746,4	2,6	83,3
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	5.029,3	2,3	85,6
Informática e Automação	4.934,9	2,2	87,8
Medicamentos, Farmacêuticos e Equip. Médicos	4.337,9	1,9	89,7
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	2.817,8	1,3	91,0
Setor Automotivo	2.519,4	1,1	92,1
REIDI*	2.217,6	1,0	93,1
Financiamentos Habitacionais	1.540,0	0,7	93,8
Embarcações e Aeronaves	1.531,3	0,7	94,5
Outros	12.344,3	5,5	100,0
Total	223.310,5	100,0	

Fonte: RFB.

* Regime Especial de Incentivos para Desenvolvimento da Infraestrutura.

³ Ver, por exemplo, o relatório de levantamento de auditoria feito no âmbito do Processo nº TC 018.259/2013- 8, aprovado no plenário do TCU, em 14 de maio de 2014, pelo Acórdão nº 1205/2014.