



# **A EFETIVIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS FEDERAIS**

Paula Gonçalves Ferreira Santos  
Consultora Legislativa da Área III  
Direito Tributário e Tributação

**ESTUDO TÉCNICO**

**MAIO DE 2019**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2019 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

## **SUMÁRIO**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>ANÁLISE DOS GASTOS.....</b>  | <b>6</b>  |
| SIMPLES NACIONAL .....  | 6         |
| RENDIMENTOS ISENTOS E NÃO TRIBUTÁVEIS – IRPF.....   | 6         |
| AGRICULTURA E AGROINDUSTRIA .....   | 7         |
| ZONA FRANCA DE MANAUS E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO .....   | 8         |
| ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS – IMUNES/ISENTAS .....  | 8         |
| DEDUÇÕES DO RENDIMENTO TRIBUTÁVEL – IRPF .....  | 9         |
| BENEFÍCIOS DO TRABALHADOR E MEDICAMENTOS, PRODUTOS FARMACÊUTICOS E EQUIPAMENTOS MÉDICOS ..... | 10        |
| DESONERAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIO .....   | 11        |
| POUPANÇA E LETRA IMOBILIÁRIA GARANTIDA .....  | 11        |
| SETOR AUTOMOTIVO, INFORMÁTICA E AUTOMAÇÃO, EMBARCAÇÕES E AERONAVES.....                       | 12        |
| DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....  | 13        |
| PESQUISAS CIENTÍFICAS E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA .....  | 14        |
| REIDI.....  | 15        |
| MEI – MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL .....  | 15        |
| PROUNI .....  | 16        |
| TRANSPORTE COLETIVO.....  | 16        |
| DEMAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS.....  | 17        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>18</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>   | <b>20</b> |

## INTRODUÇÃO

---

Este estudo trata dos impactos gerados pelos benefícios fiscais dispensados pelo governo federal. Como pontos considerados no trabalho, destacam-se o prejuízo causado ao erário público, o beneficiário do gasto tributário e os eventuais resultados positivos para o país.

Utilizou-se para suporte do estudo o Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019, elaborado pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil, que estimou os valores dos benefícios tributários já concedidos pela União neste ano corrente. A metodologia para cálculo dos gastos tributários no Demonstrativo buscou reproduzir a apuração do tributo segundo as regras gerais de incidência. Identificaram-se as medidas desonerativas que se enquadram no conceito de gasto tributário, identificou-se a hipótese do fato gerador do tributo e construiu-se uma simulação de tributação que mediu o montante de tributos que seria devido caso os parâmetros normais de tributação fossem aplicados. Esse seria o “prejuízo” causado ao erário público.

O termo “prejuízo” não reflete bem a situação, pois a análise de um gasto nesses termos deve ser feita do cotejo do seu benefício e do seu custo. O prejuízo só poderia ser aferido se fosse feito um cálculo perfeito entre um e outro. Logicamente, isso não é possível no âmbito desta análise. Assim, o que se coloca é o cálculo do gasto apresentado no Demonstrativo.

O Quadro X do Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019 contém os benefícios analisados neste trabalho e coloca as projeções para 2019 dos principais gastos tributários e o percentual que ele representa em face dos demais.

**QUADRO X**  
**PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS - PROJEÇÕES PLOA 2019**

|   |                        | UNIDADE: R\$ 1,00 |  |
|---|------------------------|-------------------|--|
| GASTO TRIBUTÁRIO  | VALOR                  | %                 |  |
| Simple Nacional   | 87.253.418.417         | 28,48%            |  |
| Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF                                      | 32.134.927.633         | 10,49%            |  |
| Agricultura e Agroindústria   | 30.233.333.447         | 9,87%             |  |
| Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio                                   | 24.727.653.267         | 8,07%             |  |
| Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas                                  | 24.258.770.271         | 7,92%             |  |
| Deduções do Rendimento Tributável - IRPF  | 20.098.177.238         | 6,56%             |  |
| Benefícios do Trabalhador   | 12.538.025.064         | 4,09%             |  |
| Desoneração da Folha de Salários  | 9.562.771.764          | 3,12%             |  |
| Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos                       | 9.378.437.529          | 3,06%             |  |
| Poupança e Letra Imobiliária Garantida  | 8.264.412.668          | 2,70%             |  |
| Setor Automotivo  | 7.246.894.792          | 2,37%             |  |
| Desenvolvimento Regional  | 6.580.805.047          | 2,15%             |  |
| Informática e Automação   | 6.213.627.573          | 2,03%             |  |
| Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica                                      | 4.247.756.443          | 1,39%             |  |
| REIDI   | 2.819.864.178          | 0,92%             |  |
| MEI - Microempreendedor Individual  | 2.361.941.334          | 0,77%             |  |
| PROUNI  | 2.167.713.503          | 0,71%             |  |
| Embarcações e Aeronaves   | 2.131.305.841          | 0,70%             |  |
| Transporte Coletivo   | 1.933.110.365          | 0,63%             |  |
| Cultura e Audiovisual   | 1.930.228.350          | 0,63%             |  |
| Financiamentos Habitacionais  | 1.688.186.436          | 0,55%             |  |
| Livros  | 816.031.368            | 0,27%             |  |
| Fundos Constitucionais  | 809.029.979            | 0,26%             |  |
| Máquinas e Equipamentos - CNPq  | 530.828.585            | 0,17%             |  |
| TAXI  | 480.561.369            | 0,16%             |  |
| Automóveis - Pessoas Portadoras de Deficiência                                    | 418.337.343            | 0,14%             |  |
| Transporte Escolar  | 401.005.540            | 0,13%             |  |
| Termoeletricidade   | 390.372.346            | 0,13%             |  |
| Horário Eleitoral Gratuito  | 382.654.271            | 0,12%             |  |
| Petroquímica  | 369.617.468            | 0,12%             |  |
| Fundos da Criança e do Adolescente  | 356.496.978            | 0,12%             |  |
| Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistivos   | 343.787.228            | 0,11%             |  |
| Rede Arrecadadora   | 307.589.308            | 0,10%             |  |
| PADIS   | 306.985.589            | 0,10%             |  |
| Investimentos em Infra-Estrutura  | 301.408.273            | 0,10%             |  |
| Seguro Rural  | 276.880.555            | 0,09%             |  |
| Incentivo ao Desporto   | 250.663.509            | 0,08%             |  |
| Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e Entidades Cívis Sem Fins Lucrativos | 245.261.815            | 0,08%             |  |
| Dona de Casa  | 235.451.512            | 0,08%             |  |
| Aerogeradores   | 224.441.976            | 0,07%             |  |
| Fundos do Idoso   | 192.128.111            | 0,06%             |  |
| Pronon  | 155.513.747            | 0,05%             |  |
| REPORTO   | 145.831.617            | 0,05%             |  |
| Pronas/PCD  | 117.487.729            | 0,04%             |  |
| RENUCLEAR   | 113.613.363            | 0,04%             |  |
| Água Mineral  | 88.121.578             | 0,03%             |  |
| Biodiesel   | 73.498.374             | 0,02%             |  |
| Gás Natural Liquefeito  | 71.400.409             | 0,02%             |  |
| Motocicletas  | 57.382.723             | 0,02%             |  |
| TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação   | 50.020.747             | 0,02%             |  |
| ITR   | 45.055.402             | 0,01%             |  |
| Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros                                       | 35.067.208             | 0,01%             |  |
| RETID   | 16.890.391             | 0,01%             |  |
| RECINE  | 8.184.429              | 0,00%             |  |
| Indústria Cinematográfica e Radiodifusão  | 7.260.967              | 0,00%             |  |
| RETAERO   | 1.733.583              | 0,00%             |  |
| Trem de Alta Velocidade   | 0                      | 0,00%             |  |
| Investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação                             | 0                      | 0,00%             |  |
| Programação   | 0                      | 0,00%             |  |
| Evento Esportivo, Cultural e Científico   | 0                      | 0,00%             |  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>306.397.956.548</b> | <b>100%</b>       |  |

## **ANÁLISE DOS GASTOS**

---

Faz-se, a seguir, uma análise dos gastos mais relevantes no quadro anterior, no intento de esclarecer quem se beneficiou dos mesmos e os eventuais resultados para o país. Esses resultados são colocados de forma simples, com respaldo na doutrina, porquanto a quantidade de benefícios e o escopo do trabalho não permitem um exame mais profundo sobre a efetividade de cada um deles.

### **SIMPLES NACIONAL**

O Simples terá um gasto aproximado de R\$ 87 bilhões (oitenta e sete bilhões de reais) neste ano de 2019. É um regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei Complementar nº 123, de 2006).

Em estudo científico, Kalume, Courseuil e Santos (2013) inferiram que o Simples Nacional contribuiu tanto para a abertura de empresas como para a definitiva retomada de atividades daquelas que permaneciam inativas no Estado do Rio de Janeiro. Assim, pode-se considerar que existe um pequeno indicativo de que é um gasto que traz resultados positivos, pois aumenta a arrecadação e diminui a informalidade entre os contribuintes. O que não se sabe é a dimensão desse resultado.

### **RENDIMENTOS ISENTOS E NÃO TRIBUTÁVEIS – IRPF**

Terá um gasto aproximado de R\$ 32 bilhões (trinta e dois bilhões de reais) no corrente ano. Contudo, aqui se encontra uma grande sorte de benefícios dados a determinados rendimentos. Aliás, é importante salientar que, a rigor, apesar da denominação, os “rendimentos não tributáveis” não são gastos tributáveis. Sobre eles não incide o IRPF por não se configurarem como acréscimo patrimonial advindo de algum fator de capital. Pode-se dar como exemplo a herança.

Por outro lado, a isenção é um gasto tributário típico, pois exclui da base de incidência algo que ali deveria estar. É o caso dos rendimentos de caderneta de poupança.

De acordo com Appy (2015), a maior parte dessas isenções se refere aos lucros distribuídos por empresas no regime do lucro presumido e do Simples, nos quais a tributação é muito inferior à tributação das pessoas físicas pelo IRPF. Desta forma, se privilegiam pessoas com maior renda.

Além disso, tem-se que esses gastos causam grandes distorções. O exemplo utilizado pelo autor ilustra bem o fato:

*Se uma pessoa física for proprietária de um imóvel, a renda do aluguel será tributada pelo IRPF, cuja alíquota marginal é de 27,5%. Se esta mesma pessoa for cotista de uma empresa do Lucro Presumido e o imóvel for propriedade desta empresa, o aluguel será tributado por uma alíquota que pode variar de 11,3% a 14,3%. Já se a pessoa for cotista de um fundo de investimento imobiliário com cotas negociadas em bolsa, e o imóvel compuser o patrimônio do fundo, a renda do aluguel não será tributada.*

## AGRICULTURA E AGROINDÚSTRIA

Terá um gasto aproximado de R\$ 30 bilhões (trinta bilhões de reais) no ano corrente.

Contém duas desonerações relativamente distintas. Uma reduz a zero as alíquotas do PIS e Cofins sobre a importação ou a venda no mercado interno de vários tipos de alimentos e insumos utilizados na agropecuária, considerados como pertencentes à cesta básica. A segunda é a não incidência de contribuição previdenciária sobre a receita de exportação (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica).

Em uma análise feita com base no ICMS, Tomich, Magalhães e Guedes (1997) chegaram à conclusão de que a desoneração da cesta básica nas despesas gerais das famílias de baixa renda, tendo em vista o grande peso desses gastos no orçamento delas e os indícios de níveis elevados de sonegação fiscal na comercialização desses produtos, deve resultar em benefícios líquidos sociais. Assim, essa desoneração, além de diminuir o valor

total dos bens da cesta básica, ainda faz com que se aumente a receita tributária por reduzir os níveis de sonegação.

### ZONA FRANCA DE MANAUS E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO

Terá um gasto aproximado de R\$ 25 bilhões (vinte e cinco bilhões de reais) neste ano. As empresas beneficiadas têm isenção do Imposto de Importação (II) no consumo interno e redução do imposto na industrialização. Contam com isenção do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) tanto no consumo interno como na industrialização. Já a alíquota de PIS/Pasep/Cofins é zero na entrada e nas vendas internas inter-indústrias, e de 3,65% na venda de produtos para o restante do país.

De acordo com Bispo (2009), as empresas industriais do mesmo setor ou similares instaladas na Zona Franca de Manaus (ZFM), beneficiadas com incentivos fiscais, não distribuem maior parcela de riqueza aos empregados do que as instaladas em outras regiões do país. Além disso, o autor constatou que as empresas instaladas na ZFM destinam uma parcela maior de riqueza aos governos. Por outro lado, ainda de acordo com o autor, não há diferença significativa da parcela de riqueza que as empresas industriais instaladas na ZFM distribuem aos seus proprietários e a que as empresas instaladas em outras regiões do país distribuem a eles. Desta forma, não foi identificado um efeito positivo significativo para a sociedade.

### ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS – IMUNES/ISENTAS

Serão de aproximadamente R\$ 24 bilhões (vinte e quatro bilhões de reais) os gastos referentes a essas entidades.

As entidades sem fins lucrativos são as organizações e associações que têm a finalidade de prestar serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação. Elas são beneficiadas com duas imunidades: no que concerne às contribuições previdenciárias, a CSLL e a Cofins, a qual figura no § 7º, art. 195, da CF/88; e a que se refere aos impostos, que está na alínea “c” do inciso VI do art. 150 da CF/88.



Couri e Salvador (2017) reclamam que as desonerações tributárias, tanto as imunidades como as isenções concedidas às entidades sem fins lucrativos, contribuem negativamente para o orçamento da seguridade social. Isso ocorre, porque as desonerações se referem, em sua maior parte, a tributos que financiam a seguridade social (principalmente a Cofins). De acordo com os autores, entre 2003 e 2016, houve um aumento nesse gasto tributário maior que mil por cento, destinado a financiar indiretamente entidades sem fins lucrativos. Esse problema tende a se exacerbar com a aprovação da Emenda Constitucional 95, que impôs um Novo Regime Fiscal (NRF), o qual, provavelmente, irá implicar uma redução expressiva de recursos orçamentários à política de assistência social.

#### DEDUÇÕES DO RENDIMENTO TRIBUTÁVEL – IRPF

Essas deduções deverão chegar a um gasto de R\$ 20 bilhões (vinte bilhões de reais) neste ano.

Esse abatimento é feito na determinação da base de cálculo sujeita à incidência do imposto sobre a renda. Os principais são:

- Contribuição previdenciária (sem limite);
- Gastos com saúde (sem limite);
- Dedução por dependente de R\$ 2.275,08;
- Despesas com educação até o limite anual de R\$ 3.561,50 por pessoa;
- Pensão alimentícia (sem limites);
- Dedução de R\$ 3.807,96 mensais para os aposentados e pensionistas, com mais de 65 anos.

De acordo com a pesquisa feita por Soares (2009), poucos pagam Imposto de Renda (IR) no Brasil. Mesmo supondo que não haja elisão ou evasão, somente 4,9% da renda individual total é tributada. Além disso, o IRPF é altamente regressivo e pouco arrecadado no Brasil (por conta das elisões e evasões). Com relação às deduções, tendo em vista favorecerem em grande

medida os indivíduos que têm uma renda individual mais elevada, o autor entende que o seu fim aumentaria a arrecadação e a progressividade do IRPF.

## BENEFÍCIOS DO TRABALHADOR E MEDICAMENTOS, PRODUTOS FARMACÊUTICOS E EQUIPAMENTOS MÉDICOS

Deve chegar a R\$ 12,5 bilhões (doze bilhões e meio de reais) a renúncia com benefícios do trabalhador este ano, enquanto a renúncia com medicamentos, produtos farmacêuticos e equipamentos médicos deve passar de R\$ 9 bilhões (nove bilhões de reais).

Os benefícios do trabalhador incluem diferentes tipos de renúncia fiscal, no âmbito da legislação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), que estão relacionadas com assistência médica, odontológica e farmacêutica, alimentação e previdência. Logo se percebe a identidade com o gasto tributário em medicamentos, produtos farmacêuticos e equipamentos médicos.

Existe pouca bibliografia que analise de forma direta esses benefícios e a efetividade dos mesmos (o ganho para a sociedade como um todo). Por isso, optou-se por recorrer a um autor que fizesse a análise de um desses estímulos tributários em especial.

No que tange à assistência médica, Mendes (2015) releva que os gastos tributários em saúde vêm aumentando consideravelmente nos últimos anos, principalmente quando se analisa o percentual próximo ao da Indústria. As pessoas jurídicas, como também as físicas, tiveram o pagamento de seus Impostos de Renda reduzidos pelo consumo de planos de saúde ou compra direta de serviços. Isso, sem um limite máximo de desconto, dá vazão a um crescimento desenfreado das desonerações tributárias nessa função.

Como o comportamento da empresa, com relação ao consumo de planos de saúde ou a compra direta de serviços, foi alterado por razão econômica, discute-se a efetividade desses subsídios e o comprometimento desses recursos. Essa receita poderia ser dirigida à saúde pública e auxiliar no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), para que se pudesse garantir acesso universal, integral e gratuito a toda a população brasileira.

## DESONERAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIO

Deverá haver um gasto de R\$ 9,5 bilhões (nove bilhões e meio de reais) este ano somente com a desoneração da folha de salários.

A desoneração se caracteriza pela substituição dos 20% de contribuição patronal ao regime de previdência, incidente sobre a folha de pagamentos, por uma contribuição entre 1% e 2%, incidente sobre o faturamento das empresas (Lei nº 12.546, de 2011).

Garcia, Sachsida e De Carvalho (2018) fizeram uma avaliação quantitativa do impacto da política setorial de desoneração da folha de pagamentos, implementada a partir de 2012, sobre o volume de emprego de empresas que ficaram aptas a contribuir sobre o faturamento. Os resultados indicam que não há evidências concretas de que a desoneração tenha gerado efeitos positivos reais. Além disso, ficou constatada a baixa correlação entre a desoneração e a performance do mercado de trabalho. Não houve geração de emprego. Assim, os autores recomendam uma revisão, tendo em vista a magnitude da renúncia fiscal concedida.

## POUPANÇA E LETRA IMOBILIÁRIA GARANTIDA

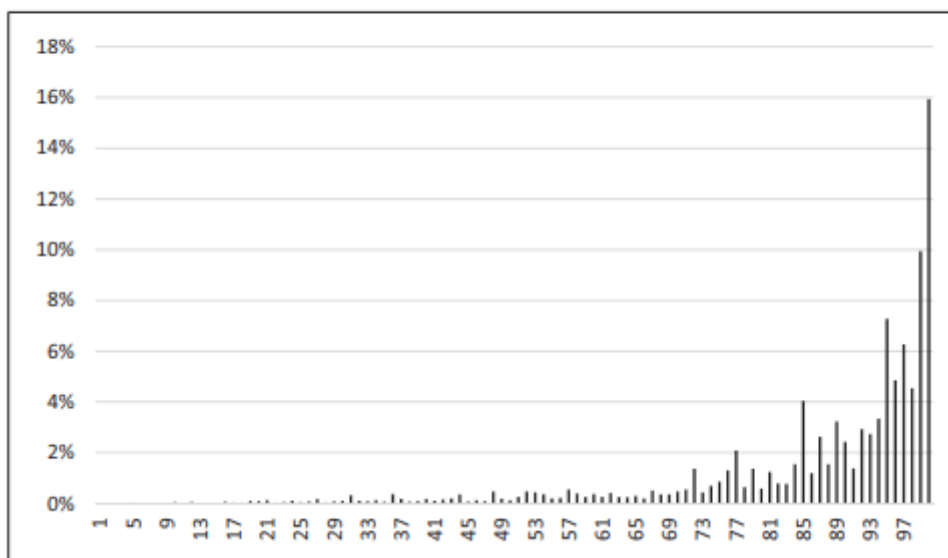
Este ano, provavelmente, constituirá um gasto de aproximadamente R\$ 8,2 bilhões (oito bilhões e duzentos milhões de reais).

O benefício consiste na isenção para pessoa física do IR quanto aos rendimentos da poupança ou de uma Letra Imobiliária Garantida.

De acordo com estudo feito pela ESAF (Escola de Administração Fazendária, 2018), apesar de todas as renúncias crescerem com o aumento da renda do contribuinte, são “Desenvolvimento Regional”, “Deduções do Rendimento Tributável” e “Poupança e Letra Imobiliária Garantida” que mais crescem.

No gráfico a seguir, percebe-se claramente o efeito. No eixo vertical está o percentual do gasto e, no eixo horizontal, a renda do contribuinte:

**Gráfico 10 - Distribuição absoluta do gasto com Poupança e Letra Imobiliária Garantida**



Fonte: Esaf (2018).

De acordo com a pesquisa, o Programa Bolsa Família e a transferência direta como proporção da renda são muito mais favoráveis aos estratos de renda mais baixos. O Programa Bolsa Família, no que tange à redução das desigualdades, atinge resultado superior mobilizando um décimo do total de recursos dispendidos pelo conjunto dos gastos tributários.

#### SETOR AUTOMOTIVO, INFORMÁTICA E AUTOMAÇÃO, EMBARCAÇÕES E AERONAVES

Para o setor automotivo ter-se-á um gasto de, aproximadamente, R\$ 7,2 bilhões (sete bilhões e duzentos milhões de reais). A renúncia para o setor de informática e automação será de R\$ 6,2 bilhões (seis bilhões e duzentos milhões de reais). Já a relativa a embarcações e informática é estimada em R\$ 2,13 bilhões (dois bilhões e cento e trinta milhões de reais) para este ano.

Aqui se incluem vários benefícios, como regimes especiais ou isenções tributárias específicas, que se destinam a estimular políticas públicas voltadas ao setor automotivo, aos setores da informática e da automação e aos setores de embarcações e de aeronaves. Apesar de não estar mais vigente, o Inovar-Auto é um caso emblemático das políticas públicas do Governo Federal

para o setor automotivo, que serve também para o setor da informática e da automação e para o setor de embarcações e de aeronaves. O programa se encerrou em 2017, mas reflete muito bem a política de incentivos nas áreas. Dessa forma, tem-se que, de acordo com o Banco Mundial (2017), o programa Inovar-Auto não alterou suficientemente a competitividade da indústria para permitir o crescimento da produção e dos empregos. Apesar de o custo fiscal do programa ter sido relativamente limitado, os resultados foram contraditórios, com produção em pequena escala e alta de preços ao consumidor.

As políticas aqui discutidas deveriam ser menos protecionistas e apoiar a modernização tecnológica com metas ambiciosas de exportação, em vez de permitir que os fabricantes nacionais dependam de um mercado interno favorecido.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Consistirá em um gasto aproximado de R\$ 6,5 bilhões (seis bilhões e meio de reais) no corrente ano.

Aqui têm-se os incentivos no âmbito da Sudam e da Sudene. Nas regiões respectivas, o capital alocado que preencher determinados requisitos terá o IRPJ e o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) desonerados.

Como se falou na análise do gasto em “Poupança e Letra Imobiliária Garantida”, “Desenvolvimento Regional” é um gasto que concentra renda, pois é utilizado pelos estratos mais altos.

Aliás, também de acordo com o estudo realizado pela Esaf (2018), este é o gasto com maior potencial de redução da equidade. Além disso, em uma análise feita sobre o efeito e a eficiência, o Desenvolvimento Regional foi um dos gastos que teve menor variação positiva.

**Tabela 9 – Efeito sobre a eficiência dos gastos tributários  
(DGT – Bases Efetivas 2015)**

| <b>Gasto Tributário</b>                                     | <b>Valor (R\$<br/>Bilhões)</b> | <b>Efeito sobre<br/>Eficiência<br/>(% PIB)</b> |
|---|--------------------------------|--|
| Simples Nacional  | 80,3                           | 0,86%  |
| Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF                | 29,7                           | 0,27%  |
| Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio             | 22,4                           | 0,11%  |
| Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica      | 26,4                           | 0,24%  |
| Entidades Sem Fins Lucrativos                               | 22,5                           | 0,23%  |
| Deduções do Rendimento Tributável                           | 18,5                           | 0,17%  |
| Desoneração da Folha de Salários                            | 14,1                           | 0,13%  |
| Benefícios do Trabalhador                                   | 11,7                           | 0,23%  |
| Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos | 9,9                            | 0,05%  |
| Poupança e Letra Imobiliária Garantida                      | 7,4                            | 0,07%  |
| Desenvolvimento Regional                                    | 6,2                            | 0,11%  |
| Informática e Automação                                     | 5,6                            | 0,03%  |
| Demais  | 32,8                           | 0,35%  |
| <b>Total</b>  | <b>287,5</b>                   | <b>2,83%</b>                                   |

Fonte: Esaf, 2018

Essa eficiência foi obtida a partir da variação do bem-estar em valor presente. Fez-se um cotejo entre as realidades anterior e posterior à vigência da renúncia. Pelo cálculo, percebe-se que a eficiência dos gastos com “Desenvolvimento Regional” fica muito aquém da eficiência dos gastos com o “Simples Nacional”. Aliás, o Simples é o benefício mais eficiente por uma boa margem.

## PESQUISAS CIENTÍFICAS E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

A estimativa para este gasto é de, aproximadamente, R\$ 4,2 bilhões (quatro bilhões e duzentos milhões de reais) para o corrente ano.

Os incentivos são dados ao setor empresarial objetivando aumentar a participação do setor privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Pode-se ter como exemplo a Lei do Bem (Lei nº 11.196, 2005) e a Lei do Inovar-Auto (Lei nº 12.715, de 2012)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Como dito, o Inovar-Auto teve seu prazo de vigência expirado em 2017. Em 2018, foi aprovada a Lei nº 13.755, que instituiu o Rota 2030, para seguir no intento de fazer com que as empresas invistam em desenvolvimento tecnológico.

De acordo com Rocha e Rauen (2018), não houve incremento do investimento privado em P&D. Mesmo em um contexto de forte aumento das isenções, o investimento privado continua praticamente nos mesmos níveis relativos. O Estado ainda é o principal investidor em P&D no Brasil. Aliás, de acordo com os autores, quando uma isenção é criada, as pesquisas apontam para um efeito substituição dos projetos em andamento. Isso indica que os investimentos em P&D já seriam feitos, mesmo sem o incentivo público.

## REIDI

É um regime que custará este ano para a União, aproximadamente, R\$ 2,8 bilhões (dois bilhões e oitocentos milhões de reais).

Pode se beneficiar do REIDI (Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura) a pessoa jurídica que tenha projeto aprovado para implantação de obras de infraestrutura nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação (Lei nº 11.488, de 2007).

Lima, Sachsida e De Lima (2018) fizeram uma análise do efeito causado pelo Reidi. Para isso, avaliaram o impacto de 703 projetos de geração de energia elétrica vinculados ao Regime, em 298 municípios. O estudo evidenciou um efeito estatisticamente significativo e positivo de, pelo menos, 5% (cinco por cento) na geração de emprego e no PIB dos municípios beneficiados.

## MEI – MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Custará, aproximadamente, R\$ 2,3 bilhões (dois bilhões e trezentos milhões de reais) aos cofres públicos este ano.

O MEI é o empresário individual ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), conforme § 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Corseuil, Neri e Ulyssea (2014) fizeram uma pesquisa para identificar se a política do MEI (criada com a Lei Complementar nº 128, de 2009)

contribuiu para o empreendedorismo e a formalização dos empreendedores no país. A conclusão foi de que não houve aumento de empreendedorismo por conta da lei, mas, por outro lado, houve um impacto positivo na decisão dos empreendedores individuais de contribuírem para a previdência. Por último, os autores inferiram que houve uma redução relativa do assalariamento da força de trabalho, principalmente em pequenas empresas, que passaram a trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço.

## PROUNI

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) está com um gasto estimado para este ano de R\$ 2,16 bilhões (dois bilhões, cento e sessenta milhões de reais). Os beneficiados são os estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (Lei nº 11.096, de 2005).

De acordo com pesquisa anual feita pelo Ipea (2018), como a oferta desse nível de ensino é predominantemente privada, tem sido imprescindível o acesso ao Fies ou ao Prouni para os que não dispõem de recursos financeiros para poderem frequentar o ensino superior. Apesar de o crescimento na concessão de bolsas ter arrefecido depois do decênio 1995-2005, entre 2010-2014 se teve uma grande expansão na concessão de bolsas e se constatou que esse aumento ocorreu principalmente nas regiões mais pobres do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Pode-se perceber, então, que o programa é positivo em termos sociais e tem potencial para a redução das desigualdades de acesso à educação superior.

## TRANSPORTE COLETIVO

É uma renúncia estimada, este ano, para R\$ 1,93 bilhão (um bilhão e novecentos e trinta milhões de reais). Trata da redução a zero das alíquotas do PIS/Cofins sobre o transporte público coletivo municipal de passageiros, por meio rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário. Aplica-se também ao transporte público coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano (Lei nº 12.860, de 2013).



Quanto menor a renúncia, menor a possibilidade de se encontrarem estudos que meçam a efetividade do gasto. Assim, não foi localizada na doutrina pesquisa que fizesse referência ao benefício. Contudo, existe uma boa doutrina defendendo o financiamento público direto (por meio de subvenções) e indireto (por meio de renúncia fiscal) para os transportes públicos. Nesse sentido, interessante ver o estudo promovido pelo Ipea (CARVALHO, PEREIRA, GALINDO e NETO, 2010):

*Sendo o transporte público um serviço essencial, a visão do seu financiamento deve ser especial e não ficar submetida a enfoques monetaristas rígidos, como o da sustentabilidade financeira a qualquer custo. Dada sua relevância para a sociedade, o aporte de recursos para garantir operações aritmeticamente deficitárias deve ser visto como investimento, e não como desperdício, desde que seja feito com critérios claros de justificativa e com controle social eficaz.*

De acordo com os autores, é positivo para a sociedade a desoneração do serviço de transporte público, porém deve haver um controle de modo a se garantir que a renúncia seja repassada ao consumidor final do serviço.

## DEMAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS

Com já se disse anteriormente, os gastos menores são de difícil análise em uma revisão bibliográfica, como a feita neste estudo. A atenção se volta para as grandes renúncias da União e deixa de lado os pequenos gastos. Não existem pesquisas que examinem os efeitos dos mesmos para a sociedade.

Logicamente, essa não é uma razão para serem deixados de lado. Apesar de não entrarem neste trabalho, indica-se fortemente uma análise pontual de cada um para se verificar a sua efetividade e o interesse social na sua manutenção.

## CONCLUSÃO

---

Existem muitos estudos tratando das renúncias tributárias, todavia poucos fazem a relação entre gasto e efetividade. Seria interessante que se pudesse amarrar um benefício ao seu efeito positivo. Assim, o gasto só seguiria existindo se houvesse real interesse.

A análise sobre a efetividade de um benefício não é suficiente. A renúncia pode acarretar efeitos claramente positivos e ainda sofrer com problemas relacionados ao modo como foi estruturada. O Simples Nacional, por exemplo, além de ser um benefício que deu resultados favoráveis, é bastante efetivo nos seus pressupostos. Contudo, tal análise não o isenta de críticas. O Simples traz um problema quando se trata do aumento da empresa, pois, no momento em que ela cresce o suficiente para estar quase migrando para o Regime de Lucro Presumido, segundo o qual a empresa terá de pagar mais tributos, começa a haver um planejamento para que não haja mais expansão, objetivando evitar a migração. Esse não é um comportamento desejado, posto que, além de diminuir a arrecadação tributária, ainda existe uma perda de eficiência para a empresa contribuinte, que passa a se pautar não na sua capacidade produtiva, mas na possibilidade de aumento das despesas com tributos.

Por outro lado, existem benefícios que acarretam efeitos claramente negativos para a sociedade e que ainda são difíceis de ser eliminados. A isenção do IRPF sob o lucro distribuído por empresas, por exemplo, acarreta grandes distorções no Sistema Tributário. Porém, mesmo tendo esse efeito claro, sua extinção é custosa por conta da bitributação que pode ser criada com relação ao mesmo rendimento (o IR seria pago duas vezes, uma na esfera da empresa e outra na do sócio que recebe o lucro). Se esse gasto for abolido, deve ser possibilitada alguma dedução no IR pago pelo sócio quando do recebimento dos respectivos dividendos, porquanto parcela do imposto de renda já foi paga (com uma alíquota menor) pela empresa.

De todo o exposto, resta clara a necessidade de estudar melhor a efetividade e a eficiência de cada gasto tributário, não só para a análise da sua

manutenção, mas também no que concerne ao seu aprimoramento e melhor alocação dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Interesse Nacional**, v. 8, n. 31, p. 65-81, 2015.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. 2017.

BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CARVALHO, C. H. R. de; PEREIRA, R. H. M. ; VASCONCELOS, E. A. ; GALINDO, E. P. ; NETO, V. C. de L. . A mobilidade urbana no Brasil. In: Maria da Piedade Morais; Marco Aurélio Costa. (Org.). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010, v. 2.

CORSEUIL, Carlos Henrique L.; NERI, Marcelo Côrtes; ULYSSEA, Gabriel. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilasio. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, v. 9, n. 3, p. 81-97, 2017.

DA UNIÃO, Política de Subsídios. **Contribuições Acadêmicas para a Política de Subsídios da União**, 2018.

GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; DE CARVALHO, Alexandre Ywata. **Impacto da Desoneração da Folha de Pagamento sobre o emprego: Novas evidências**. Texto para Discussão, 2018.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019**. Brasília: SRF, agosto de 2018.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Governo Federal, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/190116\\_bps\\_25.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2019.

KALUME, Luciana RV; CORSEUIL, Carlos Henrique L.; DOS SANTOS, Daniel Domingues. O Simples Nacional e a Formalização das Firms no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 40, 2013.

LIMA, Alex Felipe Rodrigues; SACHSIDA, Adolfo; DE LIMA, George Barbosa. UMA ANÁLISE ECONOMETRICA DO REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA (REIDI), In: SACHSIDA, Adolfo Organizador. **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. 2018.

MENDES, Áquilas; WEILLER, José Alexandre Buso. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. **Saúde em Debate**, v. 39, p. 491-505, 2015.

ROCHA, Glauter; RAUEN, André. **Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento.** 2018.

SOARES, Sergei et al. **O Potencial Distributivo do Imposto de Renda pessoa Física (IRPF).** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

TOMICH, Frederico Andrade; MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; GUEDES, Eduardo Malheiros. **Desoneração do ICMS da cesta básica.** 1997.

2019-4865