



# BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO E ORÇAMENTO DE GUERRA

## NECESSIDADE DE CONDICIONANTES PARA MELHOR USO DO ARSENAL DE COMBATE

### TAX BENEFITS AND WAR BUDGET

The need for conditions for the optimal use of the combat arsenal

#### Hendrick Pinheiro

Doutor em direito econômico, financeiro e tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Professor adjunto de legislação tributária e direito financeiro da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGCC/UFRJ).

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/3492663438145316>

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-4603-2134>

**E-mail:** [h\\_pinheiro@facc.ufrj.br](mailto:h_pinheiro@facc.ufrj.br)

#### Gustavo de Jesus Pereira

Mestrando em direito econômico, financeiro e tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Especialista em direito tributário brasileiro pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Bacharel em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Atua como advogado em São Paulo.

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/9981144602120342>

**Orcid:** <https://orcid.org/0009-0005-5998-2357>

**E-mail:** [gustavo.jesus.pereira@usp.br](mailto:gustavo.jesus.pereira@usp.br)

### RESUMO

O combate à pandemia de covid-19 no Brasil exigiu a adoção de um ordenamento extraordinário para regular as finanças públicas – a Emenda Constitucional (EC) 106, de 7 de maio de 2020, que, dentre outros pontos, autorizou a utilização de benefícios tributários como alternativa ou complemento à realização de despesas diretas. Posteriormente, tal previsão normativa foi constitucionalizada, por meio da EC 109, de 15 de março de 2021, que introduziu o art. 167-D na Constituição federal de 1988 (CF/88), consolidando o chamado direito financeiro de guerra no ordenamento jurídico brasileiro. O presente artigo apresenta crítica a esse dispositivo, tendo em vista os vícios inerentes à concessão de



benefícios tributários e as vantagens e desvantagens de seu uso em situações de “guerra”, em vez da realização de gastos diretos. São analisados os efeitos orçamentários dos incentivos fiscais, a estrutura do direito financeiro de guerra no Brasil e a forma como a EC 109/2021 regulamenta o uso desses instrumentos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com viés pós-positivista, valendo-se do método hipotético-dedutivo e da codificação básica para análise bibliográfica. Os resultados indicam que, em situação de calamidade, a utilização de gasto direto seria preferível, em relação ao emprego de benefícios tributários, em razão das vicissitudes inerentes à utilização do ferramental tributário. O art. 167-D da Constituição é passível de crítica, por equiparar, de forma indiscriminada, incentivos tributários e despesas diretas no enfrentamento de estados de calamidade, sem estabelecer as salvaguardas mínimas necessárias. Defende-se, portanto, a inclusão de condicionantes e critérios de eficácia na concessão de benefícios tributários no âmbito do direito financeiro de guerra.

**Palavras-chave:** benefícios tributários; renúncia de receita; gastos diretos; despesa; direito financeiro de guerra.

## ABSTRACT

*The fight against the COVID-19 pandemic in Brazil led to the adoption of an extraordinary legal framework for regulating public finances (Constitutional Amendment No. 106/2020), which, among other measures, authorized the use of tax benefits as an alternative or equivalent to direct public expenditures. This provision was later incorporated into the Constitution through Constitutional Amendment No. 109/2021, resulting in Article 167-D of the 1988 Federal Constitution (CF/88), which forms part of what is known as Brazil's “war budgetary law.” This article offers a critical analysis of this constitutional provision, taking into account the inherent shortcomings of tax benefits as well as the advantages and disadvantages of employing them in emergency (“war”) scenarios in place of direct expenditures. It examines the nature of tax benefits and their budgetary impacts, the war budgetary law and its instruments in Brazil, and the specific regulation of tax benefits introduced by Constitutional Amendment No. 109/2021. The study follows a qualitative, post-positivist approach, using the hypothetical-deductive method and bibliographic research based on the “basic coding” technique. The findings suggest that in situations of public calamity, direct expenditures are generally preferable to tax expenditures, given the structural limitations of tax-based instruments. In this light, Article 167-D of the Federal Constitution is subject to criticism for treating tax benefits as equivalent to direct expenditures in addressing public emergencies, without establishing the necessary safeguards. The article concludes by recommending the adoption of specific conditions to optimize the use of tax benefits within the scope of Brazil's war budgetary framework.*

**Keywords:** tax benefits; revenue waiver; direct spending; expenditure; war finance law.

**Data de submissão:** 18 de dezembro de 2023

**Data de aprovação:** 16 de junho de 2025



## 1. INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 impôs ao Estado brasileiro desafio gigantesco do ponto de vista fiscal. Para além dos gastos necessários para ampliar o acesso à saúde, sabe-se que “a guerra não [...] [foi] apenas contra o coronavírus [...] [mas foi] também para salvar vidas com proteção social e produção econômica” (Afonso, 2020, p. 24), o que exigiu esforços orçamentários para atender os diversos tipos de demandas decorrentes da emergência sanitária. Soma-se a isso a queda de arrecadação, decorrente da diminuição das atividades econômicas, por conta de restrições à circulação e demais medidas adotadas para frear a disseminação do vírus.

Os esforços extraordinários que a situação demandava, contudo, esbarravam em limites impostos pelo direito financeiro para a criação de despesas e realização de renúncias fiscais. Nesse contexto, surgiu um ordenamento extraordinário para regular as finanças públicas, que ficou conhecido como direito financeiro de guerra (Scaff; Guimarães, 2021, p. 38). A proposta foi inicialmente apresentada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.357, de 23 de novembro de 2020 (Brasil, 2020b), e, em seguida, consolidada na EC 106/2020 (Brasil, 2020b) – conhecida como “Orçamento de Guerra”. Dentre outras medidas, a norma autorizou que fossem dispensadas “da observância das limitações legais” (art. 3º da EC 106/2020) (Brasil, 2020b) as ações governamentais que acarretassem aumento de despesa e as medidas que concedessem ou ampliassem incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorresse renúncia de receita (art. 3º da EC 106/2020) (Brasil, 2020b).

Nos termos da referida emenda, tanto os incentivos e benefícios tributários quanto as ações governamentais realizadas por meio de despesas diretas poderiam ser utilizados para combate à pandemia. Em outras palavras, os mecanismos da política tributária foram considerados como equivalentes ou alternativos às despesas diretas, embora haja preocupação cada vez maior na sociedade acerca dos riscos e potenciais malefícios associados à utilização desses instrumentos.

É bem verdade que a EC 106/2020 (Brasil, 2020b) tramitou “às pressas”<sup>1</sup>, dado o contexto emergencial, o que limitou reflexões mais aprofundadas sobre suas implicações. Além disso, representou norma autônoma e temporária – sem alteração direta do texto constitucional, conforme disposto no art. 11 da própria emenda, o que mitiga o impacto de seus aspectos negativos. Não obstante, meses depois, sobreveio a EC 109/2021 (Brasil, 2021a), que “constitucionalizou” as previsões do direito financeiro de guerra oriundas da EC 106/2020 (Brasil, 2020b). Dentre elas, destaca-se a constante do art. 3º, que, sem maiores alterações, foi convertido no atual art. 167-D da Constituição federal de 1988 (Brasil, 1988).

Conforme será analisado, os incentivos e benefícios tributários têm características próprias, que, de modo geral, os tornam menos vantajosos do que os gastos diretos

1 Segundo levantamento da consultoria Metapolítica (2022), a média geral de tramitação de emendas constitucionais sob a vigência da CF/88 é de mais de 1.360 dias. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 10/2020, que resultou na EC 106/2020 (Brasil, 2020b), está entre as cinco que tiveram aprovação mais rápida na história brasileira, tendo tramitado em apenas 38 dias.



no combate às calamidades públicas. Essa constatação reforça a necessidade de se repensar a forma como são utilizados. Repensar seu papel não significa abrir mão de um tipo de “arma” útil na “guerra”, mas, sim, estabelecer condicionantes para o melhor aproveitamento do “arsenal”.

Diante desse cenário, a questão central da pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: no contexto de combate às calamidades públicas, é apropriado utilizar benefício tributário de maneira equivalente a gasto direto, conforme previsto no art. 167-D da Constituição, sem adoção de condicionantes específicas? O objetivo geral do trabalho é responder a essa questão.

Quanto aos objetivos específicos, primeiramente, busca-se identificar e descrever os incentivos ou benefícios de natureza tributária que implicam renúncia de receita, conforme previstos no art. 167-D da Constituição federal de 1988, destacando seus impactos orçamentários e a importância de considerar as particularidades e os desafios inerentes a esse tipo de medida. Em seguida, pretende-se analisar a evolução do direito financeiro de guerra no Brasil, com ênfase nas principais transformações ocorridas desde o início da pandemia de covid-19 até o cenário atual. Por fim, o trabalho visa a examinar as vantagens e desvantagens do uso de benefícios tributários em comparação aos gastos diretos no contexto de situação excepcional, como a de calamidade pública, culminando em avaliação crítica do modelo constitucional vigente e na proposição de possíveis aperfeiçoamentos.

A justificativa da pesquisa reside na sua contribuição para o debate sobre o tema e para o aprimoramento do arcabouço jurídico do direito financeiro de guerra no Brasil. Ao promover reflexão crítica sobre o uso de benefícios tributários em contexto emergencial, o estudo busca colaborar para que o país esteja mais bem preparado para enfrentar futuras calamidades e lidar de forma mais eficaz com os impactos econômicos decorrentes dessas situações.

A estrutura do trabalho, além da introdução, inclui uma seção de revisão de literatura, que trata dos seguintes temas: *i)* benefícios fiscais-tributários e seus impactos sobre o orçamento público; *ii)* utilização desses benefícios em substituição à realização de gastos diretos; e *iii)* desafios emergentes para seu adequado manejo. Em seguida, apresenta-se a metodologia adotada na pesquisa. A seção “Resultados e discussão” aborda a consolidação do direito financeiro de guerra no Brasil, analisa as vantagens e desvantagens do uso de benefícios tributários nesse contexto e discute a necessidade de condicionantes específicas para sua aplicação. O trabalho é finalizado com uma reflexão sobre os principais achados e a indicação de perspectivas para futuras investigações sobre o tema.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Para os fins deste artigo, é necessário identificar o conceito e as principais características de incentivos ou benefícios de natureza tributária que implicam renúncia de receita, conforme previsto no art. 167-D da Carta Magna. É preciso, também, compreender o alcance desse dispositivo legal, analisar a equivalência entre benefícios tributários e gastos



diretos, bem como discutir os desafios emergentes relacionados à gestão tributária. Esses aspectos serão abordados nas subseções a seguir.

## 2.1 BENEFÍCIO FISCAL-TRIBUTÁRIO E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

Um primeiro ponto a se abordar diz respeito aos vocábulos “incentivos ou benefícios” tributários, cuja utilização simultânea, a bem da verdade, é redundante, na medida em que os incentivos tributários nada mais são do que uma modalidade dos benefícios tributários (Pinheiro, 2024, p. 40). Com efeito, os incentivos tributários (*tax incentives*), tais quais os benefícios tributários, estão relacionados à ideia de se conferir situação vantajosa (benéfica) a contribuintes por meio de norma tributária. A diferença é que os incentivos são concedidos com o objetivo de fomentar (incentivar) uma atividade. São normas tributárias indutoras, a exemplo das que decorrem do mandamento constitucional – inciso I do art. 151 da CF/88 – que autoriza a concessão de incentivos pela União para promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (Bevilacqua, 2013, p. 162).

Já os benefícios tributários (*tax relief*) não têm, necessariamente, a finalidade de incentivar determinado comportamento ou conduta (Villela, 1981, p. 3). Em alguns casos, medidas dessa natureza buscam aliviar a carga tributária de certos contribuintes, como medida para implementar isonomia. É o caso, por exemplo, da isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de veículos por pessoas com deficiência (PcDs). Não haveria que se cogitar uma suposta pretensão de “induzir” alguém a contrair enfermidade ou condição para obter o benefício. O que se tem é apenas uma medida, com vistas a compensar e/ou adequar determinada situação. Assim, os benefícios tributários constituem um gênero, do qual os incentivos tributários são espécie, de modo que a referência aos primeiros já abrange os últimos (Alho Neto, 2021, p. 70).

Superado esse ponto, cabe destacar que “benefícios tributários” estão compreendidos no conceito mais amplo de “benefício fiscal”, que abarca, também, os benefícios financeiros e creditícios, mencionados expressamente no § 6º do art. 165 da CF/88 (Diniz; Afonso, 2014, p. 2). Não compete aduzir, no presente artigo, considerações aprofundadas sobre a definição de benefícios fiscais, até mesmo em razão de inexistir uma aceção universal ou rígida a esse respeito (Henriques, 2009, p. 39). Basta, assim, distinguir, de forma objetiva, os benefícios financeiros e creditícios daqueles de natureza tributária.

Os benefícios financeiros e creditícios estão relacionados à despesa pública, são “realizados por meio de fundos e programas de governo” e “representam o custo das políticas que envolvem algum tipo de subsídio”. Já os benefícios tributários são medidas de desoneração, implementadas por intermédio do sistema tributário (Diniz; Afonso, 2014, p. 3).

Por fim, ainda quanto à análise dos elementos envolvidos no art. 167-D da CF/88, vale observar que a expressão “da qual decorra renúncia de receita” não é despicienda e serve para explicitar a abrangência da norma: ela exclui programas de benefícios de natureza tributária dos quais não decorre renúncia de receita.



Considerando uma concepção ampla, é possível definir benefício fiscal-tributário como qualquer disposição especial inserida em regra tributária que vise a favorecer o contribuinte. Nesse sentido, estão compreendidas “não só as modalidades de exoneração tributária, mas também outras formas de favorecimento do contribuinte que não diminuem diretamente a carga fiscal”, como aquelas que buscam “reduzir ou simplificar os deveres instrumentais que certos contribuintes devem cumprir” (Correia Neto, 2016, p. 132). Entretanto, mesmo na acepção mais estrita, que pressupõe exoneração tributária, é necessário observar certos requisitos, para se qualificar tecnicamente um benefício como “renúncia de receita”.

De fato, as renúncias de receitas estão relacionadas aos impactos orçamentários decorrentes dos custos públicos oriundos da decisão de se adotar estratégias de política fiscal por meio do sistema tributário. No entanto, nem toda ação implementada por essa via gera impacto orçamentário e/ou decorre de decisão de não exercer o “direito de arrecadar determinado volume de recursos, que, na ausência da medida, estariam disponíveis para alocação orçamentária” (Pinheiro, 2024, p. 81).

Assim, seria possível apontar as imunidades, que, embora possuam custo público – possível de ser quantificado, como demonstrado pela Receita Federal no Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanha o projeto de lei orçamentária anual<sup>2</sup>, não se enquadram, tecnicamente, como hipóteses de “renúncia de receitas” propriamente ditas (Pinheiro, 2024, p. 42).

Após examinar o alcance do art. 167-D da CF/88 no que se refere aos benefícios tributários, analisam-se as implicações de identificá-los como renúncias de receitas e, em seguida, os desafios relacionados ao manejo desse instrumento.

## 2.2 BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO EQUIVALENTE A GASTO DIRETO

O art. 167-D da CF/88 propõe parâmetros regulatórios para os benefícios tributários dos quais decorra renúncia de receita. Assim, compreender o alcance desse dispositivo passa por reconhecer que o manejo desse ferramental provoca impactos no orçamento público. Embora os benefícios fiscais-tributários sejam tão antigos quanto os próprios tributos (Schoueri, 2005, p. 109)<sup>3</sup>, a análise de seus efeitos sob a perspectiva orçamentária remonta ao século XX (Due, 1963, p. 508).

A partir da década de 1930, com a consolidação de uma matriz econômica intervencionista-keynesiana, as economias ocidentais intensificaram a utilização de instrumentos de política fiscal, o que contribuiu para a erosão das bases tributárias (Horvath; Pinheiro, 2022, p.

---

2 Veja-se, nesse sentido, o Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanhou o projeto de lei orçamentária anual de 2023, o qual aponta, no Quadro X, os valores relativos às “entidades sem fins lucrativos – imunes e isentas” (Brasil, 2021b).

3 Daniel Szelbrackowski e Hugo Funaro (2022, p. 30) recordam que “no Egito, por exemplo, há relatos de remissão de dois terços de impostos na hipótese de grave endividamento de fazendeiros pobres”.



53). Esse cenário agravou-se no final da década de 1960, quando o esgotamento do ciclo de prosperidade conhecido como “Era de Ouro” do capitalismo ocidental (Barros, 2020) levou os Estados Unidos a enfrentar fase crítica de déficit orçamentário, desencadeando iniciativas voltadas à revisão dos gastos públicos (Henriques, 2009, p. 27).

Foi no âmbito desses trabalhos que o economista americano Stanley Surrey, integrante da Secretaria do Tesouro Americano, destacou a necessidade de se estimar o custo da perda de arrecadação derivada de medidas de benefícios tributários, consagrando a expressão “*tax expenditures*” (gastos tributários) (Surrey, 1970, p. 706). Os gastos tributários configuram uma técnica econômica utilizada para mensurar os custos públicos decorrentes de benefícios tributários. Essa abordagem parte da premissa de que, na prática, tais concessões são gastos do governo como quaisquer outros, apenas com a peculiaridade de serem realizados por meio do sistema tributário (Henriques, 2009, p. 32)<sup>4</sup>. Nesse contexto, os Estados Unidos e, posteriormente, diversos outros países passaram a apurar e quantificar as renúncias de receitas decorrentes de benefícios tributários, para fins de análise orçamentário-financeira (Surrey; McDaniel, 1976, p. 681).

O Brasil alinhou-se às práticas internacionais a partir da promulgação da Constituição de 1988 (Andrade, 2021, p. 190), cujo § 6º do art. 165 impôs a obrigatoriedade de o Poder Executivo apresentar demonstrativo regionalizado dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de “isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia”.

No nível infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 14, introduziu o conceito de renúncia de receitas para regular os impactos decorrentes da concessão ou da ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária. As renúncias de receita representam o impacto de incentivos e benefícios tributários no orçamento. Tais impactos devem ser estimados e vir acompanhados de medidas de compensação, para mitigar seus efeitos, tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – inciso V do § 2º do art. 4º da LRF – quanto na Lei Orçamentária Anual (LOA) – inciso II do art. 5º da LRF).

Na perspectiva orçamentária, toda renúncia de receita corresponde a uma decisão que tem como efeito a não arrecadação de um volume de recursos ao qual a unidade federativa teria direito para fazer frente a sua missão constitucional. Se não houvesse a norma tributária criando os incentivos ou benefícios, tais recursos estariam à disposição do ente para realização de gastos públicos. Portanto, “a decisão de renunciar significa a escolha por alocar esses recursos na finalidade que legitimou a criação do programa de incentivo tributário” (Pinheiro, 2024, p. 81).

---

4 Elcio Fiori Henriques (2009) destaca que “o conceito de gasto tributário [...] não se confunde com o de ‘benefício fiscal’, na medida em que o primeiro conceito é tão somente o enunciado quantitativo dos efeitos financeiros acarretados pelo segundo”.



Porém, a quantificação dos benefícios tributários não pode ser um fim em si mesmo<sup>5</sup>. O principal propósito da métrica dos gastos tributários é justamente viabilizar sua comparação com as despesas diretas, como forma de possibilitar decisões relacionadas às políticas públicas (Surrey, 1970, p. 713). A métrica dos gastos tributários, como instrumento para avaliar o impacto das renúncias de receitas de origem tributária, possibilita visão que os coloca “como despesas comparáveis às demais, que são explicitamente registradas no orçamento” (Villela, 1981, p. 3-4).

Afinal, embora os gastos diretos – como as subvenções – e os benefícios tributários sejam institutos jurídicos diversos, tenham suas particularidades e causem externalidades distintas, há que se reconhecer que são “instrumentos alternativos das mesmas finalidades”: capitalizar o particular. No plano “pré-jurídico da ciência das finanças ou da política”, trata-se de mecanismos que podem ser utilizados como ferramentas equivalentes (Bandeira de Mello; Ataliba, 1972, p. 93)<sup>6</sup>. Em termos práticos, seu efeito pode ser idêntico – como bem sintetiza Surrey (1970, p. 717), “*a dollar is a dollar*”, seja por meio da entrega direta do recurso, seja pelo perdão de uma obrigação tributária de igual valor.

A conclusão parcial decorrente da presente subseção é de que os benefícios fiscais--tributários dos quais decorrem renúncias de receita – e, por conseguinte, com impactos orçamentários – devem ser não apenas quantificados de forma precisa, mas também submetidos a uma análise crítica quanto à sua adequação em relação à alternativa dos gastos diretos. Trata-se de reflexão ainda mais relevante, considerando-se situações especiais, como a de “guerra”, que compõe o tema do presente artigo.

### 2.3 DESAFIOS EMERGENTES DO MANEJO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO

A opção pela utilização de benefícios fiscais-tributários como medida de política fiscal em detrimento de gastos diretos deve levar em consideração os desafios inerentes ao manejo desse tipo de instrumento.

Uma primeira característica dos benefícios tributários que impõe desafios no seu manejo é a sua forma de aprovação. Diferentemente dos gastos diretos – que precisam ser aprovados anualmente dentro do processo legislativo orçamentário, em ambiente que contrapõe prioridades à luz de uma quantidade escassa de recursos, os benefícios tributários são aprovados como as demais leis tributárias, para vigorar, em alguns casos, por prazo indeterminado, além de, por vezes, não terem um limite quantitativo (Henriques, 2009, p. 22).

---

5 Como alertam José Roberto Affonso e Erica Diniz (2014, p. 2), “hoje, o governo federal já identifica e apresenta a mínima análise sobre os números divulgados e sem que a sociedade acompanhe e debata”.

6 No mesmo sentido, José Souto Maior Borges (1977, p. 49) destacou que “essa equiparação entre subvenção e isenção, no plano econômico, decorreria do fato de que a isenção tem um custo equivalente ao de uma subvenção. Teoricamente, poder-se-ia substituir o sistema de isenções por um sistema de subvenções, que teria a vantagem de oferecer o custo social decorrente desse último incentivo [...]”.



Embora a legislação pátria imponha o dever de apuração da estimativa do impacto orçamentário dos benefícios fiscais-tributários, trata-se de mera “estimativa”, servindo, em alguns casos, apenas para integrar “a LOA a título de informações complementares” (Gomes, 2013, p. 177)<sup>7</sup>.

Assim, excepcionados os casos que apresentam limite ao volume de benefícios que podem ser concedidos, as normas de benefícios tributários permitem que os próprios contribuintes, na prática, decidam quanto economizarão de tributos. Ou seja, o particular fica com “a decisão sobre o montante de recursos a serem transferidos do Erário para os contribuintes” (Henriques, 2009, p. 22). Essa característica pode levar, eventualmente, a um aumento na eficiência da alocação dos recursos na economia, mas, de qualquer forma, reduz o controle do Estado sobre suas finanças e, conseqüentemente, sobre um planejamento financeiro mais preciso (Swift; Brix; Valenduc, 2004, p. 3).

Outro aspecto que pode ser apontado, relativamente aos benefícios fiscais-tributários, é a desigualdade que deles pode decorrer, na medida em que, em geral, contribuintes de maior renda/consumo podem se beneficiar muito mais de reduções da carga tributária do que contribuintes que recolhem pouco ou nenhum tributo (Surrey, 1970, p. 720).

Além disso, muitas vezes, os benefícios tributários são instituídos em favor de todos os que cumprem certos requisitos para tanto, dificultando a determinação prévia do universo de contribuintes que possam vir a ser beneficiados e impedindo a correta apuração da estimativa do impacto orçamentário (Sampaio Dória, 1986, p. 149).

Outra questão problemática atinente aos benefícios tributários refere-se ao fato de, frequentemente, inexistir limitação temporal para sua fruição. Há chancela legislativa quando o benefício é votado e, a partir de então, ele assume o formato de “benesse eterna”, transferindo recursos para o particular indefinidamente e vindo a cessar somente com o advento de norma revogatória, que é impopular e, também por isso, rara (Henriques, 2009, p. 23). Pinto (2018) propõe que seria possível extrair da regra geral do art. 14 da LRF um prazo máximo de vigência de três anos – exercício em que entrar em vigor e os dois seguintes – para as renúncias de receita, o que exigiria, em caráter trienal, “teste de conformidade com as metas fiscais e correspondente compensação do quanto elas foram afetadas pelo gasto tributário”. Entretanto, é possível identificar “imensa fragilidade na comprovação e/ou compensação em comento, o que decorre do caráter meramente protocolar que a maioria dos gestores públicos adota em suas metodologias de cálculo para cumprir os ditames da LRF”.

Mais uma questão problemática que pode ser relacionada aos benefícios tributários diz respeito ao fato de eles fomentarem rent-seeking, ou seja, o comportamento de pessoas ou grupos pressionarem agentes públicos para obter participação nas rendas criadas

---

7 Élda Graziane Pinto (2018) questiona as altas cifras referentes aos benefícios fiscais, destacando que “indiscutivelmente não teríamos chegado a tamanho impasse fiscal, se as renúncias de receitas trafegassem por dentro do orçamento público, ao invés de comporem meros demonstrativos que são – formalmente – anexados às leis de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, para fins de cumprimento protocolar”.



pelo Estado (Cândia, 2017, p. 32)<sup>8</sup>. Realmente, apesar de figurarem como “importante instrumento fiscal”, as renúncias têm o “potencial de perpetuação de capturas de grupos favorecidos” (Andrade, 2021, p. 198), podendo gerar um ciclo de ações não republicanas<sup>9</sup>.

Por fim, uma característica adicional dos benefícios tributários manifesta-se nos casos em que incidem sobre tributos de receita partilhada. Nesses contextos, a concessão feita por um ente federativo pode implicar a diminuição da cota destinada a outro, comprometendo sua autonomia financeira. Esse tipo de distorção é frequentemente ilustrado pela expressão “cortesia com chapéu alheio” (Horvath; Pinheiro, 2022, p. 70).

Esses são alguns dos desafios que podem, exemplificativamente, ser suscitados na utilização de benefícios tributários para implementação de política fiscal. Tais aspectos merecem ser considerados no processo decisório sobre a conveniência de se optar por esse mecanismo em vez de gastos diretos, especialmente em cenários excepcionais, como o de “guerra”. Antes de avançar na análise, é pertinente recordar o iter percorrido até o atual estágio do direito financeiro de guerra brasileiro.

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida é qualitativa (Guba; Lincoln, 1994), de viés pós-positivista (Andrade, 2006) – escolha metodológica que decorreu do reconhecimento da complexidade dos fenômenos jurídicos e da dificuldade de reduzi-los a modelos empíricos estritos.

Adotou-se o método hipotético-dedutivo, adequado para construção e verificação de hipóteses oriundas da problematização teórica inicial. Realizou-se a pesquisa a partir de revisão bibliográfica dogmática (Adeodato, 1999) de textos do ordenamento positivo brasileiro e de textos da ciência do direito, sem limitação temporal.

O levantamento bibliográfico foi conduzido por meio do método denominado “codificação básica” (Miles; Huberman, 1994, p. 12), em que se passa pelas fases de coleta de dados, consolidação, apresentação e elaboração de conclusões.

---

8 Uma definição mais técnica e completa foi formulada por Eduardo Cândia (2017, p. 32): “todo comportamento comissivo e intencional de pessoas que, atuando individualmente ou através de grupos por um determinado período de tempo, de modo isolado ou em conjunto, mediante a utilização de recursos pecuniários ou não, pressionam, direta ou indiretamente, agentes públicos, com o propósito de obter, manter ou expandir a renda econômica disponibilizada a partir da intervenção estatal na ou sobre a economia, gerando perdas sociais em casos concretos”.

9 Como alerta Marcus Abraham (2018, p. 271), a corrupção “tem o efeito maléfico de desviar para terceiros parcela dos recursos públicos que deveriam ser destinados à sociedade, seja pelo superfaturamento e pela respectiva elevação nos custos de obras, investimentos e outros gastos, seja através da não arrecadação de receitas pela concessão de benefícios fiscais indevidos”.



## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a instalação dos efeitos nefastos da pandemia emergente da disseminação do coronavírus, o Estado brasileiro viu-se em uma “corrida contra o tempo”, para disponibilizar e/ou ampliar o acesso à saúde, tendo sido obrigado a incorrer em gastos públicos elevados em caráter imediato.

Entretanto, a necessidade de atendimento das demandas decorrentes da situação de emergência entrou em rota de colisão com normas de direito financeiro que impedem ou limitam a realização de despesas e/ou a implementação/o aumento de renúncias fiscais sem o respeito a determinados requisitos. Como aponta Fernando Facury Scaff (2020), a ideia de emergência – situação ampla que exige um conjunto de ações estruturadas – não se confunde com a de urgência – condição que, por vezes, derroga limites orçamentários para casos pontuais.

Para superar esses entraves, foram tomadas medidas que, para além de viabilizar o combate à pandemia da covid-19, acarretaram a constitucionalização de um regramento – regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações – voltado à gestão de eventuais novas calamidades públicas. Fala-se, assim, em um direito financeiro de guerra, tomado como “a regulação normativa das finanças públicas em um formato temporário, excepcional, mediante autorização constitucional contemporânea aos fatos extraordinários imprevisíveis provenientes de gravíssima crise na sociedade” (Scaff; Guimarães, 2021, p. 38). A seguir, serão apontados os principais eventos que levaram ao estado atual, bem como seus elementos mais relevantes.

### 4.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.357/2020

Pouco após a deflagração da pandemia de covid-19 no Brasil, o presidente da República ajuizou uma ADI – a 6.357/2020 – requerendo que fosse dada, aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e ao caput e § 14 do art. 114 da LDO do exercício fiscal de 2020, interpretação conforme à CF/88. O objetivo era afastar as restrições impostas por esses dispositivos durante a vigência do estado de calamidade pública instaurado.

Os referidos dispositivos impõem a obrigatoriedade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro – tanto no exercício corrente quanto nos dois subsequentes – de medidas que acarretam diminuição de receitas ou aumento de despesas, além de indicação das correspondentes medidas compensatórias. Segundo argumentou o Requerente,

[...] considerada a excepcionalidade das ações que devem ser tomadas pela União com vistas à redução dos impactos negativos decorrentes da disseminação do coronavírus, a incidência pura e simples desses dispositivos violaria a dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º da CF), a garantia do direito à saúde (caput do art. 6º e art. 196 da CF), os valores sociais do trabalho e a garantia da ordem econômica (inciso I do art. 1º; caput do art. 6º; caput do art. 170; e art. 193 da CF) (Brasil, 2020b, p. 5).



Destacou, ainda, que, “apesar de o art. 65 da LRF prever a relativização parcial das demandas de adequação orçamentárias previstas na LRF, tal flexibilização não seria suficiente para garantir a celeridade decisória exigida pelo cenário vigente” (Brasil, 2020b, p. 6).

Em 29 de março de 2020, três dias depois do ajuizamento da ADI, sobreveio decisão do Ministro Alexandre de Moraes, concedendo a medida cautelar pleiteada no bojo da ação,

[...] para, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de covid-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/à expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de covid-19 (Brasil, 2020b, p. 6).

Em maio do mesmo ano, a medida cautelar foi levada ao colegiado do Supremo Tribunal Federal (STF), oportunidade na qual o ministro Alexandre de Moraes referendou sua decisão anterior, destacando sua posição no sentido de que:

[...] o excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e do *caput, in fine*, e § 14 do art. 114 da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de covid-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF (Brasil, 2020b, p. 9).

Outrossim, observou que o Congresso Nacional (CN) promulgou a EC 106/2020 (Brasil, 2020b), que dispôs expressamente sobre o mesmo caminho adotado na decisão liminar proferida na ação direta, o que fez com que o interesse processual do autor deixasse de subsistir. Assim, o ministro julgou extinto o feito sem resolução de mérito, em razão da perda superveniente do interesse de agir. A decisão foi acompanhada pela maioria dos demais ministros do STF (Brasil, 2020b, p. 19). Embora “superada”, a ADI 6.357/2020 representou um primeiro momento normativo na “guerra” ao coronavírus, contribuindo para os atos subsequentes e a formação do estado atual do direito financeiro de guerra brasileiro (Scaff; Guimarães, 2021, p. 29).

#### 4.2 EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020 (“ORÇAMENTO DE GUERRA”)

Como mencionado, paralelamente ao trâmite da ADI 6.357/2020, o CN tomou providências para flexibilizar as restrições de direito financeiro e viabilizar o combate tempestivo à pandemia de covid-19. Nesse sentido, o presidente da Câmara dos Deputados (CD) apresentou a PEC 10, de 10 de abril de 2020 (Brasil, 2020a), que ficou conhecida como “PEC do Orçamento de Guerra” e deu origem à EC 106/2020 (Brasil, 2020b).

A referida emenda instituiu “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades” relacionadas especificamente à “emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia”. Entre outras medidas, merece destaque o art. 3º do normativo, o qual assim dispôs:



Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (Brasil, 2020a).

Como se vê, a norma permitiu a dispensa da observância de limitações legais tanto para aumento de despesa quanto para renúncia de receita – hipóteses de gastos públicos que, embora similares em sua finalidade, têm impactos e custos sociais diversos. A par de essa questão ser passível de debate e exigir reflexões mais profundas, é compreensível que isso não tenha sido feito à época, dado o caráter emergencial em que tramitou a proposta (Brasil, 2020b).

Para além disso, fato é que o regime decorrente da EC 106/2020 (Brasil, 2020b) possuía natureza autônoma e caráter temporário, o que reduz os efeitos de suas eventuais controvérsias. Na realidade, nos termos de seu art. 11, a emenda abrangia apenas o período de calamidade pública referente à pandemia de covid-19, de forma que não modificou o texto constitucional propriamente dito, mas apenas integrou o bloco de constitucionalidade de maneira avulsa e passageira (Scaff; Guimarães, 2021, p. 34).

#### 4.3 EMENDA CONSTITUCIONAL 109/2021 E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO DE GUERRA

O decreto de calamidade pública aprovado pelo CN quando do início da pandemia – Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020 (Brasil, 2020c) – perdeu a vigência em 31 de dezembro de 2020 e, com isso, o regime imposto pela EC 106/2020 (Brasil, 2020b) restou automaticamente revogado.

Entretanto, a expectativa inicial de que a pandemia da covid-19 já tivesse controlada àquela altura não se concretizou e, em 2021, esforços para combate à calamidade continuaram a ser necessários, ensejando a edição da EC 109, de 15 de março de 2021 (Brasil, 2021a). Essa emenda, conhecida como “Emenda Emergencial”, notabilizou-se por instituir um novo regime fiscal que viabilizou a prorrogação do auxílio emergencial.

Paralelamente, outras medidas também foram adotadas<sup>10</sup>. A mais relevante para os fins do presente artigo foi a inserção dos arts. 167-B a 167-F na Constituição, os quais permitem a adoção de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades decorrentes de eventuais novos estados de calamidade pública em âmbito nacional. Em outras palavras, houve a “constitucionalização” do arcabouço jurídico oriundo

---

10 Veja-se, nesse sentido, o resumo apresentado por Élide Graziane Pinto (2021) na época em que a EC ainda era a PEC 186/2019.



da EC 106/2020 (Brasil, 2020b), reforçando o direito financeiro de “guerra” brasileiro agora em caráter definitivo e permanente.

No âmbito do direito financeiro de guerra constitucionalizado pela EC 109/2021, merece destaque o art. 167-D da CF/88:

As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (Brasil, 2021a).

Como se vê, o dispositivo é praticamente uma reprodução *ipsis litteris* do anterior art. 3º da EC 106/2020 (Brasil, 2020b). Ao permitir a não observância das limitações impostas pelo direito financeiro, tanto para medidas que acarretassem aumento de despesas quanto para as que concedessem ou ampliassem benefícios tributários, o texto colocou os instrumentos em pé de igualdade, tratando-os como alternativas equivalentes de resposta ao estado de calamidade, sem impor quaisquer condicionantes ou restrições específicas aos benefícios tributários.

A diferença é que, enquanto a EC 106/2020 (Brasil, 2020b), tal qual já visto, teve caráter provisório, o art. 167-D passou a fazer parte da norma constitucional em caráter definitivo. Nesse contexto, mostra-se –ainda mais – justificável avaliar o acerto da referida inovação. É disso que tratará a seção a seguir.

#### 4.4 BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO NO DIREITO FINANCEIRO DE GUERRA BRASILEIRO

As seções anteriores trataram do conceito e das características dos benefícios tributários – referidos no art. 167-D da Lei Maior, bem como das transformações recentes do direito financeiro de guerra brasileiro. Até este ponto, o objetivo foi demonstrar que os mencionados benefícios, que podem representar renúncia de receita, foram elencados como uma das ferramentas primordiais para combate a futuras calamidades públicas, de forma equivalente a ações diretas do Estado (aumento de despesas).

Nesta seção, analisa-se a pertinência dessa decisão, considerando as vantagens e desvantagens da concessão de benefícios tributários em comparação com a realização de gastos diretos em contextos excepcionais. Ao final, apresentam-se considerações que objetivam o aprimoramento do direito financeiro de guerra brasileiro.

##### 4.4.1 Vantagens de benefício tributário em contexto de “guerra”

Inicialmente, é importante esclarecer que o presente texto não pretende negar a relevância dos benefícios fiscais-tributários ou descartar sua utilidade. Trata-se, sem dúvida, de



ferramenta notável na implementação da política fiscal<sup>11</sup>. O que se propõe aqui é uma reflexão a respeito da forma como esses benefícios têm sido utilizados no âmbito do direito financeiro de guerra brasileiro. A esse respeito, vale começar pela análise de suas vantagens.

Os benefícios tributários, em comparação aos gastos diretos, permitem que o Estado reduza receita futura em vez de efetuar desembolso imediato (Correia Neto, 2016, p. 145). Em situação de calamidade pública (“guerra”), é possível que o Estado esteja com suas reservas defasadas – inclusive em decorrência do aumento de dispêndios e investimentos necessários –, de modo que a utilização dos benefícios tributários pode ser uma forma de resguardar o caixa, garantindo maior liquidez às contas públicas.

Outrossim, os benefícios tributários permitem que os particulares tenham poder de decisão sobre o montante que lhes será destinado, bem como sobre a frequência com que tais recursos deixarão de ser arrecadados (Henriques, 2009, p. 22), o que pode resultar em maior eficiência da alocação dos recursos na economia (Swift; Brix; Valenduc, 2004, p. 3). Realmente, em contexto de “guerra”, pode ser interessante “socializar” o poder de decisão sobre as ações de enfrentamento à calamidade pública, até para fins de driblar a burocracia e a eventual morosidade na deliberação estatal.

Esses elementos justificam a manutenção dos benefícios tributários como uma das armas disponíveis no “arsenal” do esforço de guerra – conquanto não impeçam a reflexão sobre a melhor forma de utilizá-los.

#### 4.4.2 Desvantagens de benefício tributário em contexto de “guerra”

O mesmo exercício efetuado na subseção anterior pode ser realizado agora da perspectiva das desvantagens de utilização de benefícios tributários em detrimento de gastos diretos em contexto de “guerra”. Nessa situação, a concessão ou a ampliação de benefícios tributários estará dispensada “da observância das limitações legais”, conforme art. 167-D, de forma que não haverá obrigatoriedade de apresentação da respectiva “estimativa do impacto orçamentário-financeiro” de que trata o art. 14 da LRF.

Assim, uma primeira desvantagem que se pode apontar é a inexistência de controle sobre o montante que será renunciado, pois, como já mencionado, os benefícios tributários costumam ser concedidos sem limite quantitativo pré-estabelecido. A essa imprevisibilidade soma-se a dificuldade em se estimar com precisão o número de contribuintes que efetivamente irão usufruir do benefício. A falta de transparência e de conscientização coletiva sobre o universo de contribuintes beneficiados pode induzir o chamado efeito carona – *free rider* – no consumo de bens públicos, já que os benefícios acabam sendo aproveitados por sujeitos que não estavam entre os destinatários originais do programa (Slemrod, 2003, p. 54).

11 Dentre as diversas funções dos benefícios fiscais, Heleno Torres (2014, p. 52) destaca que são “instrumentos hábeis à consecução” do “objetivo fundamental” relacionado ao desenvolvimento nacional e à superação de desigualdades regionais.



Por outro lado, a realização de gastos diretos pressupõe o conhecimento do montante que será destinado para determinada ação. Ou seja, ainda que o dever de estimar o impacto orçamentário-financeiro daquele gasto – para o presente e para o futuro, segundo o art. 16 da LRF – esteja afastado no contexto de “guerra”, ao menos já se tem ciência do valor despendido, o que facilita a futura reorganização das contas públicas.

Outrossim, a via do gasto direto permite que o Estado reparta os recursos entre os setores ou particulares contemplados de forma mais equitativa. Já os benefícios tributários podem acarretar desigualdades, já que contribuintes com maior renda ou nível de consumo acabam se beneficiando mais das reduções de carga tributária do que aqueles que recolhem pouco ou nenhum tributo. Essa assimetria torna-se ainda mais danosa em contextos de “guerra”, que, em regra, costumam castigar mais severamente os menos abastados (Tobler, 2020).

Outra desvantagem na utilização de benefícios tributários em comparação aos gastos diretos, no âmbito de “guerra”, diz respeito à questão do prazo de duração. Não raro, os benefícios são instituídos sem qualquer limitação temporal, dependendo de norma revogatória para ter seus efeitos cessados. É bem verdade que o art. 167-D da Constituição dispõe que a “vigência e os efeitos” das medidas tomadas no âmbito do enfrentamento de “guerra” ficarão restritos à duração do estado de calamidade pública de âmbito nacional, mas sua aplicação, uma vez cessada a calamidade, demandará fiscalização e postura ativa das autoridades e dos legisladores – atitudes pouco usuais em matéria de benefícios tributários. Os gastos diretos, por sua vez, são menos danosos nesse sentido, já que a duração da ação instituída está vinculada aos recursos disponibilizados para sua manutenção, os quais são determinados e finitos.

Mais uma desvantagem associada aos benefícios tributários diz respeito à prática de *rent-seeking*. Embora essa conduta também possa ocorrer no âmbito dos gastos diretos, os benefícios tributários, como visto acima, são menos transparentes e podem permitir transferências indeterminadas ou mais vultosas a determinados grupos, o que os torna particularmente mais atrativos para tal prática. Em contexto de “guerra”, o prejuízo pode ser amplificado, pois a sociedade e a opinião pública estarão distraídas, focadas no combate à calamidade.

Por fim, destaca-se o problema da chamada “cortesia com chapéu alheio”, que afeta unicamente os benefícios tributários. Em contexto de “guerra”, tal prática pode agravar disputas entre entes da Federação e gerar tensões quanto à repartição de encargos e responsabilidades no enfrentamento à calamidade.

Essas são, de forma sintética e exemplificativa, algumas das desvantagens da opção pelos benefícios tributários em vez dos gastos diretos no âmbito do direito financeiro de guerra. Com base nelas, são possíveis algumas conclusões.



#### 4.4.3 Necessidade de imposição de condicionantes à utilização de benefício tributário no direito financeiro de guerra brasileiro

Embora não se tenha pretendido exaurir todas as hipóteses ou os elementos que permitem comparação entre benefícios tributários e gastos diretos, para fins de utilização no âmbito do direito financeiro de guerra, parece claro haver maior número de desvantagens relacionadas aos primeiros. Ademais, nota-se que o cenário de “guerra” tende a intensificar tais desvantagens ou, ao menos, reduzir a eficácia dos mecanismos de controle associados a esse tipo de medida.

Realmente, uma desvantagem usualmente associada aos gastos diretos é a burocracia envolvida em sua implementação, como a definição do valor, do setor beneficiado e da forma de execução, além da necessidade de aprovação legislativa. Porém, cabe destacar que essas “dificuldades” contribuem para torná-los um instrumento mais transparente, o que permite à sociedade controlar mais efetivamente a alocação dos recursos públicos, bem como realizar análise crítica quanto à adequação e à legitimidade dos investimentos realizados.

Em contexto de “guerra”, essa “desvantagem” fica **mitigada**, pois são despiciendas maiores considerações para justificar a realização de gastos relativos ao combate da calamidade pública. A tendência é de que toda a sociedade já esteja mobilizada nesse sentido e/ou sofrendo os impactos decorrentes da “guerra”.

Por outro lado, esse mesmo contexto de “guerra” – que envolve urgência, foco no enfrentamento do problema e, conseqüentemente, fiscalização mais branda de aspectos secundários – pode agravar algumas das principais desvantagens associadas aos benefícios tributários. A suposta necessidade de atuação emergencial pode levar à aprovação de vantagens fiscais de forma tendenciosa e oportunista, sob pressão de grupos que praticam *rent-seeking*, sem transparência ou avaliação rigorosa do impacto orçamentário, do prazo de vigência, da quantidade de beneficiários, dos efeitos federativos ou da amplificação de desigualdades entre contribuintes.

Assim, o art. 167-D da Lei Fundamental é passível de crítica, por tratar de forma equiparada e alternativa, na atuação em face do estado de calamidade, concessão de benefício tributário e adoção de ação que acarreta aumento de despesa. Justifica-se, portanto, maior cautela no uso de benefícios tributários nessa conjuntura, o que pode ser feito com a utilização de condicionantes – por exemplo, a adoção da ferramenta apenas de forma subsidiária à realização de gasto direto, vinculada à demonstração de escassez ou à diminuição severa de reservas; e/ou a instituição de mecanismo de fiscalização e controle específico para benefícios tributários em contexto excepcional, com o de “guerra”.

A versão original da PEC que resultou no “Orçamento de Guerra” – EC 106/2020 (Brasil, 2020b) chegou a prever modelo de fiscalização dos gastos públicos no âmbito da pandemia, que seria exercido pelo “Comitê de Gestão da Crise” – órgão federativo com poderes para anular e revogar atos, a fim de prevenir a malversação dos recursos públicos, mas ele foi retirado do texto da emenda na redação final (Scaff; Guimarães, 2021, p. 37-38).



Em suma, o artigo em análise merece reflexão e ajuste no que se refere à utilização de benefício tributário no combate a futuras situações de calamidade pública. Destaque-se, mais uma vez, que não se pretende suprimir integralmente esse importante instrumento de política fiscal ou negar suas virtudes, mas apenas aprimorar sua utilização no âmbito do direito financeiro de guerra, tendo em vista os vícios apontados.

Aliás, a conscientização quanto às vicissitudes relacionadas aos benefícios tributários tem-se consolidado de forma gradual, ainda que de maneira lenta e com eficácia limitada. Como exemplos, é possível citar o art. 70 e o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como o inciso V do § 2º do art. 4º e o art. 14 da LRF.

Essa preocupação também se reflete no debate sobre a reforma tributária. Os dois projetos sobre o tema com tramitação mais avançada no CN propõem extinguir esses instrumentos ou limitar consideravelmente a utilização deles. Há certo consenso quanto aos riscos envolvidos na concessão indiscriminada de benefícios fiscais-tributários.

Nesse mesmo sentido, a EC 109/2021 (Brasil, 2021a) previu, em seu art. 4º, a obrigatoriedade de o presidente da República apresentar plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária. A emenda também prevê a necessidade de lei complementar que disponha sobre “critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para sua concessão e alteração, bem como regras que estabeleçam “a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais” desses instrumentos.

Ora, é importante que a mesma cautela seja adotada quanto aos benefícios tributários no âmbito do direito financeiro de guerra, de modo que se configura um contrassenso a mesma emenda constitucional, que implementou os dispositivos descritos no parágrafo anterior, ter instituído o art. 167-D nos termos atuais. O momento de “guerra” é delicado e não permite que sejam ignoradas quaisquer “armas” potencialmente úteis, mas é necessário parcimônia. Não se deve assumir a “falácia de que o gasto público sem limites vencerá a guerra [...] sendo mais importante gastar melhor e com eficiência” (Scaff; Guimarães, 2021, p. 37-38). Como diz o velho ditado, lembrado pelo professor José Maurício Conti ao tratar desse tema: “a diferença entre o veneno e o remédio é a dose” (2022, p. 119).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o objetivo deste trabalho foi examinar a forma como atualmente está prevista a utilização de benefícios tributários no âmbito do direito financeiro de guerra brasileiro, espera-se ter demonstrado a necessidade de reflexão crítica sobre o tema, em especial quanto à conveniência de se alterar o art. 167-D da Constituição federal, para impor condicionantes à utilização desses benefícios em situações de calamidade. Por acarretarem renúncia de receita, os benefícios tributários geram impacto orçamentário como qualquer outro gasto público, razão pela qual deve ser avaliada a pertinência de sua utilização, sobretudo diante de alternativas como as ações estatais diretas.



Verificou-se que os benefícios tributários apresentam limitações inerentes e que algumas delas se agravam em contextos excepcionais, como o de “guerra” – calamidade pública. Por outro lado, os problemas usualmente atribuídos à utilização de gastos diretos tendem a ser atenuados nessas mesmas circunstâncias. Assim, seria preferível que, no âmbito do direito financeiro de guerra, os gastos diretos fossem privilegiados ou, ao menos, que fossem instituídas formas de fiscalização e controle específicas para uso de benefícios tributários nesse cenário.

Evidentemente, o tema não se esgota nesta pesquisa qualitativa. A análise de casos concretos específicos, bem como uma abordagem quantitativa das finanças públicas a esse respeito, podem ampliar os horizontes da discussão e aprofundar a reflexão sobre os termos atuais do art. 167-D e a utilização dos benefícios tributários in casu. Importa destacar, como reiterado ao longo do trabalho, que não se pretende negar a relevância e utilidade dos benefícios tributários como “arma” do direito financeiro de guerra, mas, sim, otimizar a utilização desse arsenal.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcos. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 4, p. 171-187, 1998. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/661/505>. Acesso em: 4 fev. 2025.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Orçamento de guerra e quarentena fiscal. **Conjuntura econômica**, Rio de Janeiro, v. 74, n. 4, p. 24-27, abr. 2020.

ALHO NETO, João de Souza. **Interpretação e aplicação de benefícios fiscais**. São Paulo: IBDT, 2021.

ANDRADE, José Maria Arruda de. **Interpretação da norma tributária**. São Paulo: Editora MP, 2006.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Responsabilidade fiscal dinâmica e incentivos tributários: de quem é o dever de apresentar os números do impacto fiscal? **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 189-213, mar./ago. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio; ATALIBA, Geraldo. Subvenções: natureza jurídica: não se confundem com isenções: irretroatividade da lei: direito adquirido não gozado. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 20, p. 85-100, 1972.

BARROS, Luciano Alencar. O fim político da “Era de Ouro” nos Estados Unidos. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 30, p. 23-34, jan./jun. 2020.



BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013 (Série Doutrina Tributária, v. IX).

BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e dedução tributárias. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 8, n. 41-42, p. 43-54, jan./jun. 1977.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 10, de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional. Brasília, DF: CD, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242583>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. extra, p. 1, 20 mar. 2020c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/DLG6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020**. Altera o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Receita Federal. Gastos tributários (Previsão PLOA): demonstrativos dos gastos tributários que acompanham os projetos de lei orçamentária anual. **Gov.br**, Brasília, DF, 29 dez. 2021b. Renúncia Fiscal. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa>. Acesso em: 23 jun. 2023.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357 MC-Ref/DF**. ADI. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 23 de novembro de 2020b.

CÂNDIA, Eduardo Franco. **Orçamento público e rent-seeking**: a despesa pública como norma jurídica. 2017. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2017.

CONTI, José Maurício. **A luta pelo direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016.

DINIZ, Érica; AFONSO, José Roberto. Benefícios fiscais concedidos (e mensurados) pelo governo federal. **Texto de Discussão IBRE**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 2-25, 2014. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/benef\\_cios-fiscais-concedidos-\\_e-mensurados\\_-\\_pelo-governo-federal.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/benef_cios-fiscais-concedidos-_e-mensurados_-_pelo-governo-federal.pdf). Acesso em: 15 jun. 2023.

DUE, John Fitzgerald. **Government finance, and economic analysis**. 3. ed. Homewood (US): Richard D. Irwin, 1963.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Regime jurídico da despesa pública no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Direito Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GUBA, Egon Gotthold; LINCOLN, Yvonna Sessions. Competing Paradigms in Qualitative Research. In: DENZIN, Norman Kent; LINCOLN, Yvonna Sessions (org.). **Handbook of Qualitative Research**, Thousand Oaks, CA: Sage, p. 105-117, 1994.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2009.

HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. **Federalismo e guerra fiscal do ICMS**: “cortesia com chapéu alheio”. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

METAPOLÍTICA. Levantamento: tempo de tramitação de emendas constitucionais. **Poder 360**, nov. 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/11/Metapolitica-Emendas-Constitucionais-PEC-fura-teto.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MILES, Matthew Benedict; HUBERMAN, Michael Allan. **Qualitative data analysis**. 2. ed. Londres: Sage, 1994.

PINHEIRO, Hendrick. **Controle de programas de incentivo tributário pelo TCU**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.



PINTO, Élida Graziane. “Museu de grandes novidades” da PEC Emergencial. **Consultor Jurídico**, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-09/contas-vista-museu-grandes-novidades-pec-emergencial>. Acesso em: 13 jun. 2023.

PINTO, Élida Graziane. Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal? **Consultor Jurídico**, 30 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio Roberto. **Direito constitucional tributário e “due process of law”**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

SCAFF, Fernando Facury. O estado de emergência financeira e a disputa entre Congresso e Presidência. **Consultor Jurídico**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/contas-vista-estado-emergencia-financiera-disputa-controle/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. “Direito financeiro de guerra” e coronavírus: estudos sobre ADI 6357 e EC n. 106 (Orçamento de Guerra). **Revista da PGFN**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 27-41, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-xi-numero-i-2021/pgfn\\_11-1\\_02\\_direito-financeiro-de-guerra.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-xi-numero-i-2021/pgfn_11-1_02_direito-financeiro-de-guerra.pdf). Acesso em: 11 jun. 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SLEMROD, Joel. Trust in public finance. *In*: CNOSSEN, Sijbren; SINN, Hans-Werner (ed.). **Public finance and public policy in the new century**. Cambridge: MIT Press, p. 49-88, 2003.

SURREY, Stanley. *Tax incentives as device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures*. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 83, n. 4, p. 705-738, fev. 1970.

SURREY, Stanley; MCDANIEL, Paul. The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974. **Boston College Industrial and Commercial Law Review**, Chestnut Hill, v. 17, n. 5, p. 679-725, jun. 1976.

SWIFT, Zhicheng Li; BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian Michel Antoine. *Tax expenditures: general concept, measurement, and overview of country practices*. *In*: BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian Michel Antoine; SWIFT, Zhicheng Li (ed.). **Tax expenditures: shedding light on government spending through the tax system**. Washington: The World Bank, 2004, p. 1-18.

SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa; FUNARO, Hugo. **ICMS e guerra fiscal: da LC 24/1975 à LC 160/2017**. São Paulo: Amanuense, 2022.



TOBLER, Rodolpho. Empresas de pequeno porte sofrem muito mais durante a pandemia. **Blog do IBRE**, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/empresas-de-pequeno-porte-sofrem-muito-mais-durante-pandemia>. Acesso em: 13 jun. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

VILLELA, Luiz Arruda. **Gastos tributários e justiça fiscal**: o caso do IRPF no Brasil. 1981. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1981.

---

Os conceitos e as interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

