

A RENÚNCIA DE RECEITA COMO FONTE ALTERNATIVA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Francisco Carlos Ribeiro de Almeida¹

Renunciar à receita vinculada a tributos e contribuições federais é competência da União que somente pode ser exercida por meio de dispositivos constitucionais ou legais, vedado o embasamento em normas infralegais.

O ato de renunciar à receita pública é, em essência, uma política de governo como todas as demais implementadas com o objetivo de executar as Funções inerentes aos entes políticos que constituem as diferentes esferas de governo: federal, estadual e municipal. Trata-se de política pública consagrada em âmbito internacional, de aplicação difundida em países de todos os continentes, sem distinções de nível de desenvolvimento econômico-social e regime de governo, cujo propósito é promover o suporte financeiro necessário à realização de programas, projetos e atividades de interesse da sociedade e destinados à promoção do equilíbrio do desenvolvimento sócioeconômico nas diferentes regiões geoeconômicas do país, ao desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos e ao favorecimento de determinados grupos de contribuintes, entre outros objetivos públicos relevantes.

Embora os objetivos da renúncia de receita sejam públicos, por natureza, as atividades necessárias à sua consecução nem sempre são executadas por agentes do Estado e os instrumentos utilizados para programação e controle não são os orçamentos da União (fiscal, de investimento das estatais e da Seguridade Social).

Tudo acontece à margem dos orçamentos públicos e por esta razão a aplicação de recursos decorrentes da renúncia de receita é tratada como gastos tributários indiretos, tratamento distinto daquele reservado aos recursos de custeio e investimento inseridos no contexto dos orçamentos da União, classificados como gastos diretos.

Essencialmente, o que difere a aplicação desta política pública no Brasil, em comparação à realidade dos países mais desenvolvidos, é o controle e o monitoramento dos resultados sócioeconômicos efetivamente alcançados e a mensuração do nível de satisfação da sociedade, ou seja uma avaliação de eficácia e efetividade desta política.

Inobstante os mandamentos constitucionais estabelecidos no parágrafo 6º do artigo 165 da CF/88 e demais dispositivos que tratam desta matéria, ainda não foram instituídos mecanismos de controle que permitam conhecer, em nível agregado e por exercício financeiro, os montantes de recursos renunciados, os beneficiários destes recursos e os resultados efetivos comparados aos objetivos dos planos de governo.

¹ Analista de Finanças e Controle Externo do TCU, Secretário de Controle Externo da SECEX/RJ.

Significa dizer que o Estado não tem efetivo controle do que deixa de arrecadar, sob a forma de renúncia de receita e não avalia os resultados desta política. Postura incompatível com a gestão de recursos públicos que, em média, nos últimos 06 (seis) anos são estimados em R\$ 15 bilhões anuais. Em alguns países da Europa e da América do Norte, estes recursos e os objetivos pretendidos com a sua alocação em diferentes segmentos econômicos e sociais, são explicitados e classificados em orçamentos próprios ou constituem parte integrante do orçamento fiscal, sendo, desta forma, objeto de apreciação direta do Congresso ou Parlamento e, por via de consequência, da sociedade.

No Brasil, os chamados gastos tributários indiretos constituem um quadro demonstrativo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, que por não contemplar a renúncia vinculada a benefícios financeiros e creditícios e às contribuições previdenciárias não pode ser considerado um documento completo. Além disto o quadro é elaborado com valores estimados que não são comparados à renúncia efetiva e, por ser enviado ao Congresso Nacional como anexo ao projeto de lei orçamentária, não é objeto de análise crítica consistente por parte de deputados e senadores.

Desta forma, entendo que a intervenção do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, como agentes responsáveis pela fiscalização da renúncia de receita pública federal, deve assegurar a transparência necessária à gestão de tão relevante política pública, bem como a sua permanente avaliação não apenas quanto à observância do princípio da legalidade, mas fundamentalmente no que concerne aos resultados sócioeconômicos efetivamente alcançados, analisados à luz dos princípios constitucionais e legais da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

Para tanto, a solução ideal é a elaboração de um orçamento próprio de renúncia de receita, estruturado nos moldes do orçamento fiscal, mesmo considerando que para viabilizar esta proposta faz-se mister alterar os parágrafos 5º e 6º do artigo 165 da atual Constituição Federal.

Uma solução alternativa, de implementação no curto prazo, e preparatória para a criação de um Orçamento próprio de renúncia de receita, é o aperfeiçoamento do quadro demonstrativo elaborado pela Secretaria da Receita Federal, por força do parágrafo 6º do artigo 165 da Constituição Federal.

Para este propósito, o referido quadro deve incluir os benefícios vinculados às contribuições sociais e evidenciar além do efeito sobre as receitas, o efeito sobre as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia bem como o efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de subsídios e benefícios de natureza financeira e creditícia. Tudo estruturado na conformidade da mesma classificação funcional-programática dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social. Outra providência necessária é a inserção deste quadro como anexo ao orçamento fiscal da União e a mensuração pela Secretaria da Receita Federal, dos valores efetivamente renunciados, em cada exercício financeiro, para análise em cotejo com aqueles estimados, visando ao ajuste da metodologia de estimação adotada pelo órgão

O INSTITUTO DO BENEFÍCIO FISCAL NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Não obstante o inciso II do artigo 150 da CF/88 estabeleça que é vedado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por ele exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”, a concessão de incentivos fiscais pelo Governo Federal para promover o desenvolvimento regional constitui política de governo com suporte no texto constitucional vigente, uma vez que o inciso I do artigo 151 da CF/88, em consonância com o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais insculpido no artigo 170, inciso VII, estabelece:”

“Art. 151 – É vedado à União:

*I – instituir tributo que não seja uniforme em todo território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, Distrito Federal ou Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País**”.*

Além dos dispositivos constitucionais supracitados, a Constituição Federal de 1988 abriga outros mandamentos relacionados a benefícios fiscais e renúncia de receita, cujos textos passo a transcrever:

a – Título III – Da Organização do Estado.

Capítulo VII – Da Administração Pública

Seção IV – Das Regiões

“Art. 43 – Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução dos desigualdades regionais.

Parágrafo 2º. Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas fiscais ou jurídicas...”

b - Título VI – Da Tributação e do Orçamento

Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional

Seção II – Das Limitações do Poder de Tributar

“Art. 150 – sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

Parágrafo 6º - qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a imposto, taxas ou

contribuição só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, parágrafo 2º, XII, g”.

“Art. 151 – É vedado à União:

III – instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.

Capítulo II – Das Finanças Públicas

Seção II – Dos Orçamentos.

“Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

Parágrafo 6º - O projeto de Lei Orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

Com esse dispositivo, pretendia o legislador constitucional dar transparência orçamentária de modo a avaliar os efeitos distributivos das políticas adotadas e possibilitar a constituição de fontes alternativas de receita em caso de desequilíbrio ou ineficácia das finanças públicas.

c - Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira

Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

Art. 170, inciso IX (redação dada pela EC nº 6/95):

“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituída sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país”.

“Art. 173 – Ressalvadas os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivos, conforme definidos em lei.

Parágrafo 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivo às do setor privado”

“Art. 174 (caput) – “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivos e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

“Art. 179: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.”

d – Título VIII – Da Ordem Social
Capítulo II – Da Seguridade Social
Seção I – Disposições Gerais

“Art. 195 - A seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Parágrafo 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

Parágrafo 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.”

e - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

“Art. 41 – Os Poderes Executivos da União, dos Estados do DF e dos Municípios reavaliarão todos os incentivos fiscais de natureza setorial ora em vigor, propondo aos poderes legislativos respectivos as medidas cabíveis:

Parágrafo 1º - considerar-se-ão revogados após dois anos, a partir da data da promulgação da Constituição, os incentivos que não forem confirmados por lei.

Parágrafo 2º - a revogação não prejudicará os direitos que já tiverem sido adquiridos àquela data, em relação a incentivos concedidos sob condições e com prazo certo.

Parágrafo 3º - os incentivos concedidos por convênios entre Estados, celebrados nos termos do art. 23, parágrafo 6º da Constituição de 1967, com a redação da Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, também deverão ser reavaliados e reconfirmados nos prazos deste artigo”.

O BENEFÍCIO FISCAL E A RENÚNCIA DE RECEITA NO ÂMBITO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – CTN (LEI Nº 5.172/66)

“Art. 172- A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

I – à situação econômica do sujeito passivo;

II – ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;

III – à diminuta importância do crédito tributário;

IV – a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;

V – a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se quando cabível, o disposto no art. 155”

“Art. 175- Excluem o crédito tributário:

I – a isenção;

II – a anistia.

Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüente”.

“Art. 176- A isenção quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Parágrafo único. A isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares”.

“Art. 177- Salvo disposição de lei em contrário, a isenção não é extensiva:

I – às taxas e às contribuições de melhoria;

II – aos tributos instituídos posteriormente à sua concessão.

“Art. 178- A isenção, salvo se concedida por prazo certo em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei a qualquer tempo, observado o disposto no inc. III do art. 104”.

“Art. 179- A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

Parágrafo 1º - Tratando-se de tributo lançado por período certo de tempo, o despacho referido neste artigo será renovado antes da expiração de cada período, cessando automaticamente os efeitos a partir de primeiro dia do período para o qual o interessado deixar de promover a continuidade do reconhecimento da isenção.

Parágrafo 2º - O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no art. 155.”

A INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Identificados os gastos tributários, classificados por função e estimados, o passo subsequente deve ser a sua integração ao processo orçamentário. Com isto, os subsídios tributários passam a ser submetidos ao legislativo para discussão e votação parlamentar da mesma forma que o orçamento fiscal, ficando este importante segmento do gasto público, correspondente a privilégios e benefícios fiscais, sob controle da sociedade.

Dos 10 países da OCDE que elaboram orçamentos de gastos tributários, (Áustria, Austrália, Canadá, Alemanha, Irlanda, Portugal, Espanha, Reino Unido e EUA), os submetem a escrutínio parlamentar.

No Brasil, embora não exista ainda um orçamento de gastos tributários, já se percebeu a necessidade de se identificar e quantificar os subsídios tributários. Assim é que o parágrafo 6º do artigo 165 da CF/88 estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Ao executivo, as informações que um orçamento de gastos tributários pode proporcionar, são importantes na revisão da política tributária, na recuperação da carga tributária sem elevação de alíquotas, no controle e compatibilização das políticas de gasto público que por vezes se dão de forma direta e em outras por meio de renúncia à arrecadação tributária. O governo, independentemente do processo legislativo, precisa saber mais a respeito de seus programas assistenciais e sobre como os recursos públicos disponíveis são alocados.

CONTROLE DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

Existem diferentes formas de se controlar os subsídios tributários. O próprio fato de existir um orçamento de gastos tributários, e este ser submetido ao escrutínio parlamentar, já constitui uma barreira à criação e expansão irresponsável destes benefícios.

Em um país com estrutura federativa, onde existe a co-participação da receita tributária entre diferentes níveis de governo, esta questão é particularmente séria. No Brasil, impostos federais como o Imposto de Renda- IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI têm sua receita partilhada como os demais governos subnacionais por intermédio do FPE - Fundo de Participação dos Estados e do FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Quando a União resolve conceder um incentivo fiscal por meio destes dois impostos, estará abrindo mão de uma receita que em parte não lhe pertence, mas aos estados e municípios.

Caso o Brasil adote, como proposto neste relatório, a sistemática de aprovação parlamentar do orçamento de gastos tributários, os representantes dos estados e de alguns municípios no Congresso Nacional terão a possibilidade de avaliar quanto suas regiões perderão na partilha de impostos federais. Desta forma tais representantes somente estarão inclinados a aprovar os incentivos fiscais se comprovadamente seus benefícios forem superiores à perda fiscal imposta as suas respectivas regiões.

Quando do processo de aprovação dos orçamentos fiscais e de gastos tributários os parlamentares perceberem que, por vezes, programas prioritários do ponto de vista econômico e social não dispõem de verbas suficientes, mas outros não tão importantes recebem, por intermédio de renúncias tributárias, volumes consideráveis de recursos públicos, as atenções se voltarão para os gastos tributários. As prioridades governamentais passarão a ser ordenadas de forma mais coerente e, provavelmente, a maioria dos incentivos e benefícios fiscais passará a ser concedida por prazos certos e relativamente curtos, sendo cada vez mais monitorados pelo Congresso.

O extremo em termos de controle dos gastos tributários seria a sua eliminação total. É difícil conceber que qualquer país possa a qualquer momento deixar de se utilizar dos gastos tributários como um todo, uma vez que isto envolveria um grande risco para a credibilidade e a estabilidade nacional. Mudanças bruscas na legislação tributária poderiam levar os grandes investidores a se sentirem apenados e a fuga de capitais seria apenas um dos efeitos a se esperar. Além do mais, em alguns casos pode ser realmente desejável o uso de gastos tributários, quando as vantagens são nitidamente superiores às desvantagens e os custos menores que os benefícios. Isto não deve significar, contudo, falta de controle, fiscalização e quantificação dos benefícios fiscais.

APERFEIÇOAMENTO DAS POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIA E TRIBUTÁRIA

A análise de gastos tributários introduz uma nova forma de se visualizarem os programas de ação governamental. De uma maneira geral sabe-se muito pouco sobre os gastos públicos executados por intermédio do sistema tributário, o que freqüentemente resulta em má alocação de recursos e desperdícios.

Uma vez que o governo venha a conhecer mais sobre os seus programas de gastos diretos e tributários, uma reforma em sua política de benefícios e incentivos fiscais pode vir a ocorrer. Certos gastos tributários podem ser eliminados ou pelo menos reconsiderados, possivelmente substituídos por formas mais efetivas e menos dispendiosas de auxílio como subsídios ou investimentos públicos diretos.

A análise de gastos tributários ao explicitar e quantificar um importante segmento dos gastos públicos permite que se questione se efetivamente existe o desejo de se assistir financeiramente determinado setor e, caso positivo, em que montante. Pode-se questionar se um programa está funcionando bem, como os seus custos se comparam com os benefícios esperados, ou ainda se está atingindo seus objetivos, que aliás devem ser claramente delimitados. Pode-se questionar quem efetivamente está se beneficiando daquele programa ou se a assistência financeira proporcionada é suficiente ou não.

Outro importante uso da análise de gastos tributários pode dar-se quando de uma revisão ou reforma tributária. Geralmente um sistema tributário é visto como uma estrutura unitária, mas a análise de gastos tributários mostra que este é, na verdade, composto de duas estruturas complexas e interligadas. Uma diz respeito à parte normativa do imposto e a outra procura promover uma política de assistência financeira governamental.

A finalidade de qualquer imposto deve ser a de proporcionar recursos para o financiamento do Estado da forma mais eficiente e eficaz possível dentro de padrões coerentes de equidade. Já as reformas tributárias são geralmente executadas com o objetivo de aumentar a arrecadação e/ou melhorar a equidade do imposto, ou ainda simplificar a sua administração. Neste sentido, a revisão dos gastos tributários existentes na legislação fiscal deve necessariamente fazer parte de qualquer reforma tributária, visto que tornam a legislação complexa, diminuem a arrecadação e afetam a isonomia entre contribuintes, trazendo iniquidades ao sistema.

EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Exercício	Total estimado	% da Receita	% do PIB
1989 (1)	949.032,60	21,57	1,56
1990 (2)	6.938.867,00	21,80	1,45
1991 (3)	387.969.283,00	23,08	1,25
1992 (3)	2.014.902.939,00	26,60	1,88
1993 (3)	9.749.650.046,00	17,84	1,13
1994 (4)	3.400.000,00	11,25	1,35
1995	7.039.370,00	11,45	1,33
1996	20.762.821,00	25,91	3,22
1997	15.367.615,00	14,55	1,84
1998	17.279.529,00	14,07	1,85
1999	15.530.076,00	11,96	1,69
2000	16.963.231,00	11,47	1,58

(1)- CZ\$ Milhões- preços de junho/88

(2)- NCZ\$ Milhares- preços de maio/89

(3)- CR\$ Milhares

(4)- R\$ Milhares, a partir de 1994

A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM ORÇAMENTO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS

Hodiernamente é grande o número de países que utilizam esse instrumento como um dos meios para se avaliar a alocação dos recursos públicos, sendo que um expressivo número deles o submetem à efetiva aprovação parlamentar. A seguir, é apresentado um resumo da experiência de alguns países nessa área, extraído de publicação da OCDE (Tax Expenditures – A Review of the Issues and Country Practices).

CANADÁ

O Canadá define gastos tributários como desvio de estrutura tributária padrão. Esta é definida como “aquela que não oferece tratamento preferencial a contribuintes com base em características demográficas, fontes ou usos de rendimentos, localização geográfica, ou qualquer outra circunstância especial que se aplique a apenas um ou grupo particular de contribuintes”.

O primeiro orçamento de gastos tributários desse país foi publicado em dezembro de 1979, cobrindo o Imposto de Renda, pessoas jurídicas e fiscais, e os impostos sobre vendas (sale and excise taxes).

Os itens de gastos tributários são agrupados nas mesmas categorias de classificação funcional dos gastos diretos contidos no orçamento tradicional e a estimativa da renúncia de receita é efetuada na suposição de que, na ausência do benefício, seja aplicada a norma regular do imposto. Não se capta, provavelmente por óbvias dificuldades metodológicas, efeitos de Segunda ordem, como, por exemplo, que a eliminação de um benefício poderia induzir um indivíduo utilizar mais de outro. Ganhos decorrentes da supressão de benefícios (deduções) que levem o

contribuinte a ser posicionado em taxas superiores de tributação, devido à progressividade, também são desconsiderados.

Como curiosidade, destaca-se um item de benefício tributário, particularmente estranho ao nosso entendimento, e que representa o maior de todos aqueles constantes do orçamento de gasto tributário canadense. Trata-se da não tributação, como era de se esperar, da renda de aluguel imputada aos contribuintes que residem em sua própria casa.

FRANÇA

Publicou o relatório pela primeira vez em 1980, compondo-o como anexo do projeto de lei orçamentária anual enviado ao parlamento.

A preocupação com a matéria teve início em 1972 no âmbito do “Conseil des Impôts”, um fórum de debates de assuntos tributários.

Nesse país considera-se benefício tributário o dispositivo que provoque perda de receita para o Estado e, paralelamente, reduza o ônus tributário do contribuinte, tendo como referência os princípios gerais da legislação tributária.

A lista de benefício é organizada de três formas: a) – de acordo com a classificação funcional do orçamento normal; b) – segundo objetivos de política econômica e social (estímulos a investimentos produtivos, à poupança financeira, etc) e c) – de acordo com categorias de beneficiados (industriais, proprietários rurais, famílias, etc).

Também neste país considera-se benefício tributário a não tributação da renda imputada de aluguel aos moradores de casa própria.

REINO UNIDO

As preocupações com a matéria datam de 1971. Em 1978 o Comitê do Gasto Público da Câmara dos Comuns recomendou que os futuros “white papers” para 1980 incluíssem os benefícios fiscais.

A lista dos benefícios fiscais hoje apresentada é extensa, não se constituindo exatamente um orçamento de gastos tributários, eis que inclui itens que não poderiam ser considerado como tal.

Abrange o imposto de renda, o imposto sobre valor adicionado e o imposto sobre a transferência de capital.

Também aqui chega-se ao extremo de considerar como gasto tributário a não tributação da renda de aluguel imputada aos contribuintes moradores de suas próprias casas.

ESTADOS UNIDOS

A primeira utilização do Orçamento de Gastos Tributários nos EUA data de 1968, quando este foi agregado ao orçamento fiscal daquele país. Em 1974, passou-se a exigir, por força de lei, que fosse apresentado um relatório anual juntamente com o projeto de orçamento fiscal.

Atualmente a elaboração do orçamento de gasto tributários é obrigatório, abrangendo o imposto de renda federal sobre pessoas físicas e empresas

A classificação das modalidades de gastos tributários dá-se por tipo de imposto e por função programática e a quantificação ou mensuração por meio dos métodos de equivalência de gastos diretos e da perda de arrecadação.

RAZÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UM ORÇAMENTO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E OUTRAS MODALIDADES DE RENÚNCIA DE RECEITA

A gênese redacional do parágrafo 6º, do art. 165, da Constituição Federal de 1988, que determinou a anexação do “Demonstrativo de Benefícios Tributários” ao projeto de lei orçamentária, decorreu da observação da experiência internacional sobre a matéria, pesquisada pelo legislador constituinte.

É fato que o montante de recursos destinados no orçamento clássico à uma determinada função programática, ou região, pode não refletir o volume total que lhes foi efetivamente direcionado, se não levar em consideração os valores canalizados na forma de benefícios tributários. Desse modo, a primeira e principal razão para a elaboração do orçamento de renúncia de receita é a necessidade de conferir “transparência orçamentária”, de modo que se possa avaliar, com maior exatidão, os efeitos distributivos da ação governamental, direta e indireta.

Uma Segunda razão que pode ser alinhada reside em que um orçamento de benefício tributário bem organizado e monitorado pode se constituir em fonte alternativa de receita, na eventualidade do Estado estar em desequilíbrio com suas finanças. Com efeito, tendo em vista a necessidade de cobertura de um possível déficit, ao invés de aumentar a carga tributária nominal existente, ou ainda, promover a colocação de títulos públicos, o Estado poderia optar, ainda que parcialmente, por extinguir benefícios tributários, cuja justificativa original pela qual foram criados não mais subsistisse, ou que, por qualquer outro motivo, venham se mostrando ineficazes quanto ao alcance de seus objetivos.

Pode-se também argüir que a receita pública renunciada pelo governo para financiar projetos, programas e atividades de interesse de determinadas regiões geográficas, setores econômicos ou segmentos de contribuintes deixa de ser carreada aos orçamentos da União para custeio de atividades públicas de interesse da sociedade em geral e, por via de consequência, deve ser objeto de rigoroso controle dos Poderes Legislativo e Executivo e dos Órgãos de Controle Externo e Interno da Administração Pública Federal, quanto aos aspectos da legalidade, eficiência e eficácia e da efetiva consecução dos objetivos pretendidos.

Os argumentos aqui destacados são suficientemente relevantes para fundamentar proposta de encaminhamento ao Congresso Nacional, pelo Tribunal de Contas da União, de sugestão para discussão nas Comissões Técnicas permanentes que tratam da matéria, acerca da oportunidade e relevância de dar início aos procedimentos legislativos necessários à inserção no artigo 165 da CF, parágrafo 5º, de orçamento específico das diversas modalidades de renúncia de receitas públicas federais. O fim colimado é assegurar a necessária transparência à atual política de alocação de recursos financeiros fora do contexto do orçamento fiscal da União, permitindo ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira avaliarem os reais benefícios sócioeconômicos desta política pública, para deliberação acerca de sua preservação, aperfeiçoamento ou substituição por mecanismos mais eficazes e efetivos.



CONCLUSÃO

O objetivo pretendido é o da consagração da concepção da renúncia da receita como uma política pública utilizada pelo governo para prestação de serviços à sociedade, resultante da harmonização de planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o Plano Plurianual, na conformidade dos Orçamentos da União (artigos 21 inciso IX, 43, 165 parágrafo 4º e 174 da Constituição Federal).