INSTITUCIONALIZAÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS: um debate teórico controverso

Tatiana Maria Almeida Saiki[1]

Osmar Gomes de Alencar Júnior [2]

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar uma revisão de literatura sobre a temática renúncia de receitas, um instrumento de políticas públicas utilizado pelo Estado com o intuito de atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento econômico e social em suas esferas de governo. A partir da utilização de recursos metodológicos da análise bibliométrica, visando à obtenção de indicadores da produção científica dessa área do estudo, foram recuperados 64 artigos de referências e 11 artigos alinhados à temática. A delimitação temporal foi de 2011 a 2020, na base de periódicos da CAPES/MEC. A literatura aponta a necessidade de aperfeiçoamento da gestão de políticas fiscais quanto ao monitoramento e avaliação dos resultados advindos das renúncias de receitas, trazendo ao debate, à luz dos autores pesquisados, os favoráveis e os contrários à institucionalização desse mecanismo constitucional na perspectiva de os benefícios resultantes atenderem a toda a sociedade ou somente parte dela, ampliando as desigualdades existentes.

Palavras-chave: Renúncia de Receita; Políticas Públicas; Fundo Público.

ABSTRACT

This article aims to present a literature review on the topic of revenue waiver, a public policy instrument used by the State in order to attract investments and foster economic and social development in its spheres of government. From the use of methodological resources of bibliometric analysis, aiming to obtain indicators of scientific production in this study area, 64 articles of references and 11 articles aligned to the theme were retrieved. The temporal delimitation was from 2011 to 2020, in the CAPES/MEC periodicals database. The literature points to the need for improvement in the management of fiscal policies regarding the monitoring and evaluation of the results arising from revenue waivers, bringing to the debate in the light of the authors surveyed, those in favor and those against the institutionalization of this constitutional mechanism in the perspective of the resulting benefits meet the entire society or only part of it, expanding existing inequalities.

Keywords: Revenue Waiver; Public Policies; Public Fund.

---

[1] Mestranda em Políticas Públicas (UFPI). Especialista em Direito Tributário (UECE). Bacharel em Ciências Contábeis (UFPI). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). e-mail: tatiana.interage@gmail.com.

[2] Doutor em Políticas Públicas pelo PGPP-UFMA. Mestre em Políticas Públicas pelo PGPP-UFPI. Graduado em Ciências Econômicas pela UFC. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e Quantitativas da UFDPar e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Coordenador do Observatório do Fundo Público na UFDPar, membro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e pesquisador do Grupo de Estudos de Hegemonia e Lutas na América Latina (GEHLAL). e-mail: jrosmar@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Em tempo de crise global aprofundada pela pandemia do Covid-19, o Estado é instado a intervir cada vez mais na economia para minimizar os efeitos perversos produzidos pelo modo de produção capitalista sobre a sociedade, principalmente, nas camadas mais vulneráveis. Desta forma a capacidade de arrecadação dos governos passa a ser instrumento de política fiscal estratégico para mitigar tais efeitos.

Quanto maior é a capacidade dos governos de arrecadarem recursos, maiores serão as chances destes implementarem políticas públicas autônomas e capazes de resolverem ou minimizarem a questão social. No entanto, quando essa capacidade é reduzida, o financiamento das políticas públicas fica ameaçado e a questão social é amplificada.

Essa ameaça pode ser causada por fatores econômicos e políticos. Destaca-se, no artigo, o último, isto é, o relacionado à renúncia de receita como instrumento de política pública.

A renúncia de receitas é um instrumento de política fiscal que os governos podem utilizar para atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento econômico e social; são transferências de recursos do fundo público para o setor privado da economia de forma indireta e extraorçamentária, pois, sua realização não se vincula à execução do orçamento (SALVADOR, 2015). Pode incrementar, ou não, a atividade econômica e as receitas orçamentárias.

Para a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária que decorram de renúncia de receitas, são impostas medidas rígidas de planejamento, controle e transparência aos gestores públicos, uma vez que o Estado deixa de arrecadar receitas legitimamente devidas, que implica na redução de recursos orçamentários destinados ao financiamento de políticas públicas, de modo a identificar as repercussões sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis, para que os resultados advindos tenham reflexos efetivos no almejado desenvolvimento econômico e da força de trabalho, e que, sobretudo possam ser mensuráveis.

Estudos sobre o tema apontam opiniões diversas quanto ao papel das renúncias de receitas públicas e trazem para o centro do debate as seguintes

questões: a política fiscal de renúncia de receitas ao ser instituída é benéfica a todos? A quem favorece?

Neste sentido, este artigo tem por objetivo apresentar uma revisão de literatura sobre a renúncia de receitas e o seu papel controverso como instrumento de políticas públicas.

A partir da utilização de recursos metodológicos da análise bibliométrica, visando à obtenção de indicadores da produção científica da área de estudo, foram recuperados 64 artigos de referências e 11 artigos alinhados à temática.

Para a recuperação de informações relevantes, nas bases de dados da CAPES, foram utilizados os termos de busca "renúncia de receita" e "políticas públicas", "renúncia tributária" e "políticas públicas", "renúncia fiscal" e "políticas públicas", de periódicos revisados por pares na área do conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas, publicados a partir da primeira década da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e fixou condições e limites para a renúncia de receitas tributárias no Brasil (BRASIL, 2000).

Posteriormente à construção dos indicadores bibliométricos, procedeu-se à análise crítica desses artigos e suas referências, no qual foram descartados os que não atendiam ao critério de “descrever estudo direto sobre a institucionalização da renúncia de receitas e relacioná-la como instrumento de políticas públicas do Estado”.

O artigo, além da introdução e das considerações finais, constitui-se de 02 seções: Estado, fundo público e renúncia de receitas; e A institucionalização da renúncia de receitas públicas no Brasil.

2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E RENÚNCIA DE RECEITAS

Essa seção tem como objetivo realizar uma breve análise do papel do Estado, do fundo público e das renúncias de receitas públicas na atual fase do capitalismo.

Na perspectiva dos clássicos do marxismo, o Estado é um aparelho repressor que serve aos interesses da burguesia. Segundo Lenin (2007, p. 37) “é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes”.

Para Althusser (1997), corroborado por Poulantzas (2019), o Estado é um aparelho repressor e ideológico. Não se trata de um comitê da burguesia, pois

quando os trabalhadores se organizam e lutam, conseguem alguns benefícios do governo, porém é um Estado a serviço dos interesses da classe dominante. Exerce a função política de dominação de classe utilizando a ideologia para convencer a classe dominada de que os interesses da classe dominante são os interesses de todos.

Na perspectiva liberal, o Estado não é um instrumento de dominação, mas sim de conciliação de classes. Pois cumpre o papel de mediar os conflitos de classes gerados no interior do modo de produção capitalista, quando as forças de mercado não conseguem resolver os problemas econômicos e sociais vigentes. No entanto, o papel do Estado é mínimo, no sentido de garantir a propriedade privada, a segurança de ataques externos, a justiça e a alocação ótima de recursos.

A partir da crise do capital dos anos de 1930, o Estado, em contrapartida aos ideais liberais, "passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Dessa forma, o Estado assume controles em matérias originalmente da iniciativa privada, utilizando toda sua estrutura jurídico-política, bem como sua capacidade arrecadatória e de direcionamento dos recursos públicos em prol do bem estar social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nesse sentido, a ampliação das funções do Estado, de alocativa para também distributiva e estabilizadora aumentam cada vez mais a importância do fundo público na resolução dos conflitos de classe gerado pelo modo de produção capitalista a partir da crise dos anos 1930.

O fundo público se constitui de receitas e despesas públicas, e devido a sua capacidade de "recolher recursos para execução das políticas públicas e do orçamento público, passou a ser condição estrutural para a acumulação e a legitimação capitalista" (ALENCAR JÚNIOR, 2021, p. 126).

As políticas sociais e econômicas do governo são espelhadas pelo fundo público, por meio do orçamento estatal, sendo determinante para atender aos diversos interesses em uma sociedade capitalista (SALVADOR, 2015).

Desse modo, o fundo público "ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital" (SALVADOR, 2010, p. 79), exercendo uma função imprescindível para "manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social" (SALVADOR, 2010, p. 81).

Assim, o fundo público opera por uma série ampla de ações, incidindo sobre a rotação do capital, sendo solicitado a amortecer

> [...] as tendências de crise de superacumulação e superprodução, estimuladas pela queda tendencial da taxa de lucros, e contidas por suas causas contrariantes numa espécie de paradoxo permanente (BEHRING, 2010, p. 32).

Para compreender a configuração do Estado no financiamento das políticas públicas e os embates por recursos entre as classes sociais, faz-se necessário conhecer a origem e o destino desses recursos, o que "revelará quais classes e frações são beneficiárias e financiadoras dos gastos sociais e dos gastos financeiros" (ALENCAR JÚNIOR, 2021, p. 15).

E qual a origem desses recursos? As políticas públicas, que constituem um quadro normativo de ação dos governos combinando elementos de força pública e de competência [expertise] e tende a constituir uma ordem local (MULLER; SUREL, 2002), são financiadas por fontes diversas de receitas, onde a sociedade arca com os custos, direta e indiretamente, e o Estado, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais, desempenha seu papel articulador na distribuição desses recursos.

Contudo, as receitas que constituem o fundo público vêm sofrendo com escassez de recursos diante da crise e são impactadas ainda mais pelas renúncias de receitas que são benefícios concedidos pelo Estado para reprodução do capital.

Assim, a institucionalização da renúncia de receitas públicas pelos governos no Brasil tem favorecido mais a reprodução do capital ou a força de trabalho?

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS PÚBLICAS NO BRASIL

Em um contexto do capitalismo financeirizado, marcado pelo endividamento público com gigantes privados, que torna os Estados reféns e incapazes de regular o sistema financeiro tão somente voltado aos interesses da sociedade, os governos perdem a capacidade de orientar produtivamente os recursos financeiros (DOWBOR, 2017).

E quando se avalia os recursos destinados às políticas públicas, verifica-se, ao longo das últimas décadas, um quadro alarmante de disponibilidade cada vez mais reduzida de recursos para o financiamento dessas políticas em contrapartida

ao desempenho vigoroso de arrecadação tributária nacional (MENDES; WEILLER, 2015).

Partindo dessa conjuntura, observa-se no Brasil uma apropriação privada desses recursos públicos, onde por meio de renúncias de receitas, o Estado oferece incentivos fiscais de modo a induzir o mercado a investimentos em determinadas regiões ou setores da economia (MENDES; WEILLER, 2015; PIMENTEL, 2019).

Portanto, a tributação, além da sua função fiscal, assume funções extrafiscais, “voltadas não à arrecadação de dinheiro aos cofres públicos, mas à regulação da conduta de agentes sociais e econômicos” (LUKIC, 2015, p.216).

Incialmente é necessário o entendimento do que são as receitas públicas para em seguida verificar, por meio dos textos levantados, como, onde e por que o Estado as renuncia, e conceber a relevância de estudos sobre as renúncias tributárias para a compreensão do custeio do fundo público, isto é, o chamado financiamento indireto da política pública (SALVADOR, 2015).

As receitas públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferido pelo Estado para alocação e cobertura das despesas públicas (BRASIL, 2004), portanto, são fontes de financiamento estatal dos gastos públicos que integram a base orçamentária, incluídos os gastos sociais e financeiros.

Já a renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo, que venham a implicar em redução de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado (BRASIL, 2000).

A revisão de literatura da temática aponta os diferentes conceitos e formas de enquadramento da renúncia de receita como instrumento do Estado.

A renúncia de receita advém de situações em que o poder público, a partir de atos municiados de legalidade, e por que não dizer de elevado grau de subjetividade, decide “abrir mão” de uma parte das receitas que teria o direito de arrecadar, com o intuito de incentivar determinados segmentos produtivos, fomentar o desenvolvimento de regiões ou ampliar a competitividade de setores estratégicos, representando um instrumento de política econômica (COLAUTO; PIRES; PEREIRA; RUAS, 2013).

Nesse sentido, Cavalcante e Zonari (2019) esclarecem que o conceito de renúncia de receita está relacionado a políticas de desenvolvimento social e

econômico junto a setores estratégicos, cuja função é fazer uso da desoneração tributária como meio de gerar empregos, aquecer a economia, dentre outros benefícios, e que devem ser considerados instrumentos de política fiscal.

Para que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente, a renúncia de receitas precisa ser considerada como mecanismo excepcional e temporário para corrigir distorções econômicas e sociais regionalizadas (PIMENTEL, 2019).

A regra, portanto, é a efetiva arrecadação de todos os tributos do ente federativo, onde a “renúncia de receita encontra-se no campo da excepcionalidade” (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 99).

A renúncia fiscal é, por conseguinte, uma intervenção estatal sobre o domínio econômico que deve ser periodicamente reavaliada e a depender do resultado do monitoramento e controle, as políticas públicas poderão ser cessadas ou modificadas (PIMENTEL, 2019).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao instituir normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, trouxe um tratamento específico para a renúncia de receitas tributárias (BRASIL, 2000).

E ao estabelecer limites e condições para a concessão ou ampliação de incentivos fiscais, a lei supracitada exige uma maior racionalidade, planejamento e transparência do processo, o que acabaria por mitigar possíveis danos causados pelos gestores públicos ao concederem benefícios muito além do que os cofres públicos permitem (COLAUTO; PIRES; PEREIRA; RUAS, 2013).

No Brasil, as receitas renunciadas pelos entes federativos em suas políticas públicas fiscais são consideradas gastos tributários indiretos, por se configurem desvios do sistema tributário de referência, ou seja, não constituem a base orçamentária brasileira, apesar de que na prática representam a retirada de recursos públicos consignados orçamentariamente (PIMENTEL, 2019).

Essa conceituação do gasto tributário como um desvio de um sistema de referência é considerada o núcleo conceitual adotado pela Receita Federal do Brasil (RFB), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (PIMENTEL, 2019).

Ao desenvolver a análise dos aspectos centrais da presente temática, Mancuso e Moreira (2013) apontam que as receitas renunciadas, as quais poderiam ser revertidas em serviços públicos e cujo montante é sistematicamente subestimado, apresentam problemas relevantes nas fases de formulação,

implementação e avaliação dessas políticas, cuja solução é imprescindível para que o eventual potencial positivo dos benefícios tributários possa emergir.

No entanto, perduram questionamentos quanto a eventuais potenciais positivos advindos da renúncia de receita. São capazes de fomentar a força de trabalho e o crescimento econômico, atendendo a interesses públicos? Ou assistem exclusivamente à reprodução do capital?

Para os autores Mancuso e Moreira (2013), a renúncia tributária é um instrumento que, se for bem utilizado, pode trazer vantagens tanto à sociedade quanto aos seus beneficiários diretos, contudo, esse potencial positivo dos benefícios tributários emerge tão somente quando há transparência e se fundamentam em evidências fortes de eficiência, eficácia e efetividade.

Ademais, o conceito de interesse público é muito generalista, de modo que somente após a análise do caso concreto é que poderá ser viabilizada sua perfeita identificação (CAVALCANTE; ZONARI, 2019).

A dimensão dos recursos públicos renunciados ao longo dos últimos anos no Brasil, apontados nos artigos analisados, revelam o crescimento continuado e expressivo da institucionalização da renúncia de receita no país, principalmente a partir da década de 1990, apoiado em um arcabouço jurídico-legal que possibilita a constante ampliação das renúncias fiscais, com maior presença nas decisões de política econômica, voltadas para assegurar o “princípio da contenção do gasto” (MENDES; WEILLER, 2015, p. 93).

Em contrapartida, a forma adotada pela LRF para se evidenciar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita e os mecanismos adotados de monitoramento, controle e avaliação, não asseguram a transparência, a eficiência, eficácia e efetividade dos benefícios tributários concedidos, valores estes fundamentais para todas as políticas públicas (MANCUSO; MOREIRA, 2013; PIMENTEL, 2019).

Corrobora-se ao fato de que a LRF traz regras gerais, todavia, cabe ao ente político a autonomia para legislar de acordo com suas necessidades específicas, ou seja, o gestor público pode “optar pelo custeio e investimento direto em determinados programas ou projetos, ou pode incentivar políticas por meio de gastos indiretos [...], o não recebimento de receita tributária que lhe seria devida” (COLAUTO; PIRES; PEREIRA; RUAS, 2013, p. 61).

Ademais, aponta-se a fragilidade dos instrumentos legais que instituem a renúncia de receitas, os quais originam-se de proposições por meio de medidas provisórias (79,2%), atos de prerrogativa exclusiva do poder executivo que possuem aplicação instantânea desde sua edição, produzindo efeitos imediatos, e cujo conteúdo da exposição de motivos, em sua maioria, restringe-se a afirmar, de maneira genérica, que os benefícios propostos "favoreceriam o crescimento econômico [...] sem especificar de fato a mudança do *status quo* que se deseja" (MANCUSO; MOREIRA, 2013, p. 116).

Portanto, não cabe tão somente a análise da "nobreza" dos objetivos e metas dos projetos de leis de incentivo ou benefícios tributários das quais decorram a renúncia de receita, mas é primordial que seus impactos possam ser quantificáveis e mensuráveis para uma avaliação fidedigna de seus custos-benefícios.

No Brasil, os esforços, em analisar qualitativamente essas políticas, são ínfimos, não há um sistema de controle e monitoramento do alcance dos resultados socioeconômicos advindos da renúncia de receita que se possa avaliar o grau de satisfação da sociedade e, por conseguinte, a efetividade dessa política (COLAUTO; PIRES; PEREIRA; RUAS, 2013).

Ora, e quais os segmentos econômicos são objeto de tratamento tributário diferenciado e favorecido? Tem beneficiado particulares sem resultados político-sociais? Qual a relação desses segmentos com os governos que adotaram? Os estudos apontam que no âmbito da União, os benefícios tributários favorecem empresas de segmentos específicos dos setores primário, secundário e terciário (61,5% do total de dispositivos legais), seguido por empresas exportadoras e sociedades cooperativas, contudo, variam conforme o governo (MANCUSO; MOREIRA, 2013).

Ao gestor público não cabe "se valer do instituto da renúncia de receita indistintamente, encobrindo interesses sob a justificativa de incentivar o desenvolvimento de determinado setor da economia" (COLAUTO; PIRES; PEREIRA; RUAS, 2013, p. 59).

Ademais, as políticas fiscais com a concessão de benefícios tributários tendem a enfrentar a mobilização de grupos de beneficiários para aprovação das medidas almejadas, com risco potencial de atendimento de interesses especiais contrários ao interesse público. Para mitigar esses riscos são necessárias mudanças em etapas prioritárias para a implantação da política pública.

Uma parte dos artigos que trata da temática traz a análise da dimensão da renúncia de receitas no Brasil na área da Saúde, como possíveis “obstáculos para assegurar o financiamento” das políticas sociais.

Segundo Mendes e Weiller (2015, p. 491), as renúncias fiscais se apresentam como “engrenagens que ampliam o poder das instituições privadas no setor saúde, prejudicando o financiamento do Sistema Único de Saúde [...] denotando o claro processo de mercantilização que essa política (saúde) vem sofrendo”.

Destacam-se ainda estudos relacionados à renúncia de receitas voltada para as áreas da cultura e da educação. Autores como Mascarenhas e Ribas (2018) defendem a regulamentação diferenciada das normas referente às renúncias de receitas públicas em áreas prioritárias e essenciais do Estado, tais como a Educação, com requisitos fiscais específicos em conformidade com a LRF.

No que tange à mensuração e acompanhamento dos efetivos benefícios para a sociedade no desenvolvimento de políticas públicas de concessão de renúncias fiscais, pontua-se o papel dos Tribunais de Contas Estaduais e da União, e a necessidade de aperfeiçoamento da fiscalização desses órgãos de controle, a fim de analisar a consistência das estimativas e o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receitas bem como acompanhar a efetividade das medidas de compensação adotadas (COLAUTO; PEREIRA; PIRES; RUAS, 2013).

Há consenso entre os artigos levantados da importância de análises pormenorizadas dos gastos tributários decorrentes de renúncia de receitas, essenciais à tomada de decisão nas escolhas alocativas dos recursos públicos, devendo ser estabelecidas métricas que permitam avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da qualidade desses gastos, pois permitirá a adoção de políticas públicas que oportunizem a redução da concentração de renda (PIMENTEL, 2019).

Os resultados dos estudos apontam avanços da renúncia de receita no Brasil como a edição da própria LRF como marco regulatório. Contudo, em síntese, observa-se os alertas voltados para: (i) a necessidade de transparência de todo o processo de concessão de renúncias de receitas que implicam redução direta de recursos públicos, a partir da formulação dos dispositivos legais para sua concessão; (ii) a utilização de critérios rigorosos para sua concessão, especialmente considerando o atual cenário de recessão e de desequilíbrio das contas públicas, coibindo excessos ou favorecimentos, sob pena de causar danos à economia; (iii)

um controle social efetivo; (iv) a avaliação permanente dos impactos dessas políticas.

Constatou-se uma divergência conceitual do tema apontado pelos autores, onde não há uma padronização na definição dos elementos caracterizadores da renúncia de receita, o que se deve em parte à demasiada subjetividade da LRF ao adotar conceitos que facultam certo grau de juízo na aplicação da lei, tais como o de incentivo ou benefício de natureza tributária.

O enquadramento da renúncia de receitas no sistema tributário brasileiro como “gastos tributários”, não especificados na lei orçamentária, mas em um conjunto de normas legais e infralegais não compiladas, contribui para a insegurança das informações disponibilizadas.

No período delimitado para o levantamento dos artigos da área da temática (2011 a 2020), do total publicado (64 artigos), há uma concentração de 52% (33 artigos) entre 2017 e 2020 conforme demonstrado no gráfico 1.

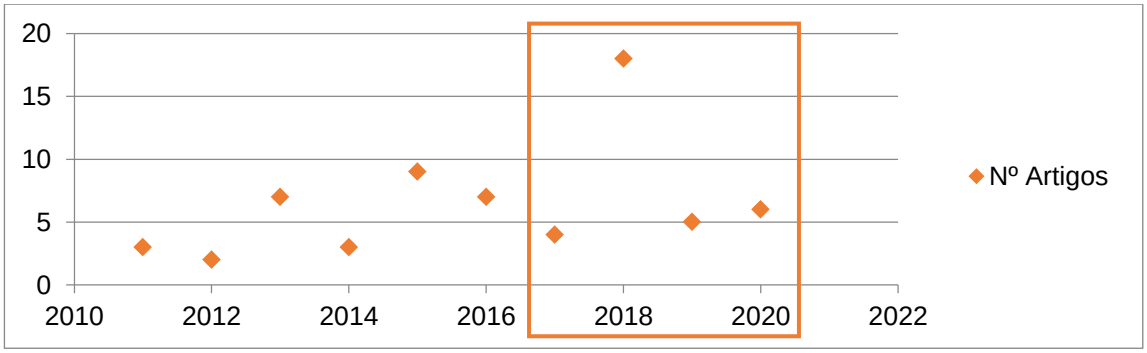

Gráfico 1 – Distribuição dos artigos científicos por ano

Fonte: CAPES/MEC (2021). Organização: Tatiana Maria Almeida Saiki (2021).

Na análise das publicações levantadas, destacam-se, entre os periódicos, a "Revista de Sociologia e Política”, a "Ciência e Saúde Coletiva" e a “Revista de Administração Pública”; as palavras-chaves mais evidenciadas foram “Renúncia de Receita", "Política Pública" e “Renúncia Fiscal”; entre as coleções que mais tiveram publicações da temática “OneFile (GALE), “SciELO” e “Scopus (Elsevier)”; e entre os autores dos artigos estão “Davi C. Moreira”, “Felipe F. Araújo”, “Wagner P. Mancuso”, “Melina S. Lukic” e “Eleonor M. Conill”.

Verifica-se nos artigos recuperados um emaranhado de “títulos” relacionados ao termo “renúncia de receitas”: renúncia fiscal, renúncia tributária, benefícios

tributários, incentivos fiscais, gastos tributários, gasto tributário indireto. Essa confusão terminológica pode ser considerada um dificultador para a acessibilidade e melhor propagação da temática.

Uma possível explicação para a incidência de publicações dessa temática nesse período é que a partir de 2017, por meio da publicação do Relatório de Orçamento de Subsídios da União, foi dada publicidade de dados referentes às renúncias de receitas federais desde 2003, que até então careciam de transparência, portanto, uma limitação nas pesquisas sobre o objeto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização da renúncia de receitas como instrumento de políticas públicas do Estado, em um esforço de sistematização por meio de indicadores bibliométricos, evidenciou quão exíguos são os estudos científicos que analisam esta área.

Por muito tempo não se podia “enxergar” as receitas renunciadas pelo governo federal, uma parte invisível dos gastos tributários, onde os dados não eram organizados e de fácil acesso, o que representava um limitador ao trabalho dos pesquisadores.

Há um movimento recente de disponibilização de dados da renúncia de receitas na esfera federal, contudo, os Estados e Municípios pouco têm avançado nesse processo de transparência.

Muito embora, por natureza, os objetivos da concessão de renúncia de receitas sejam públicos, as atividades em volta de sua consecução permanecem obscuras, mesmo após a edição da LRF, no que tange entre outros ao acompanhamento e mensuração dos benefícios para a sociedade.

É possível sintetizar os posicionamentos mais comuns acerca da temática de duas formas principais: os favoráveis à institucionalização da renúncia de receitas pelo Estado, que admitem a importância do mecanismo constitucional para dinamização da economia, visando interesses sociais, desde que haja controle, transparência, monitoramento e avaliação da eficácia, eficiência e efetividade de todo o processo de concessão de benefícios fiscais; e os contrários à política fiscal de renúncia de receitas por não cumprir o papel de beneficiar a todos, mas somente uma parte, o que vai proporcionar mais desigualdade, ampliando o poder das

instituições privadas em detrimento do enfraquecimento da capacidade de financiamento de políticas públicas pelo Estado.

Há muitas lacunas a serem preenchidas para se verificar o efeito pluralizador dessas políticas de “desenvolvimento econômico e da força de trabalho”, como a transparência dos setores beneficiados, o seu impacto orçamentário-financeiro e a avaliação da efetividade dessas políticas.

A literatura aponta a necessidade de aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas quanto à transparência do processo de concessão de renúncia de receitas pelos governos para um adequado controle social.

A existência de debates mais circunstanciados sobre a institucionalização das renúncias de receitas no Brasil, os seus efeitos na formação do fundo público e no financiamento das políticas públicas são necessários para identificar se os benefícios advindos dessa política favorecem mais a reprodução do capital ou da força de trabalho, bem como se trazem, ou não, o desenvolvimento socioeconômico propagado pelos governos burgueses.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, O. G. **Estado e fundo público:** a disputa entre o capital e trabalho no Nordeste do Brasil. Curitiba: CRV, 2021.

ALTHUSSER, L. **Sobre a reprodução.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 04 maio 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas: manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Ministério da Educação – MEC. **Portal de Periódicos**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php. Acesso em: 22-25 maio 2021.

CAVALCANTE, L. E. G.; ZONARI, M. L. Transação tributária e renúncia de receita nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rev. Controle,** Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 393-421, 2019.

COLAUTO, R.D.; PEREIRA, P.; PIRES, R. C. T.; RUAS, C.M.B. Reflexão sobre as normas de finanças públicas: enfoque sobre concessão de benefícios por meio de renúncia de receitas públicas. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 7, p. 58-72, 2013.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo**: por que oito famílias têm mais riqueza que a metade da população do mundo?. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução**: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2007.

LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma**. Revista Sequência: estudos jurídicos e políticos**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 71, p.197- 220, 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p.107-121, mar. 2013.

MASCARENHAS, C. G.; RIBAS, L. M. Direito fundamental à educação, extrafiscalidade e federalismo de cooperação: “ICMS educacional” baseado em investimento municipal. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 19, n. 8, p. 84-106, 2018.

MENDES, A.; WEILLER, J.A.B. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS**. Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 491-505, 2015.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

PIMENTEL, C. C. A eficiência do gasto tributário e a utilização das políticas de renúncia fiscal na cultura. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 486-507, 2019.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2019.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Os impactos das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015.