

## **TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO VIA RENÚNCIA FISCAL E SEUS IMPACTOS NA SEGURIDADE SOCIAL**

ANTONIO PEREIRA DA SILVA

Doutor em Serviço Social e Política Social, Universidade Estadual de Londrina – UEL, Brasil.  
Professor da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, Brasil.  
[antoniopsilva@uol.br](mailto:antoniopsilva@uol.br)

VERA LÚCIA TIEKO SUGUIHIRO

Doutora em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, Brasil.  
Professora associada da Universidade Estadual de Londrina – UEL, Brasil.  
[suguihiro@uel.br](mailto:suguihiro@uel.br)

### **Resumo**

A renúncia fiscal é caracterizada pela disputa por recursos do fundo público, em que cada grupo social procura inserir seus interesses. O reflexo da renúncia fiscal na política social significa retirada de dinheiro para o seu investimento. A renúncia de uma função relacionada ao capital significa dispensa de recolhimento de tributos. A política de renúncia fiscal é carente de acompanhamento desde a sua concessão até a prestação de conta final. Verifica-se que há uma disparidade entre a alocação de recursos do orçamento público e sua aplicação, sobretudo em prejuízo da seguridade social. Em 2017, dos R\$275,8 bilhões previstos referentes à renúncia fiscal, R\$144,3 foram retirados da seguridade social.

**Palavras-chave:** renúncia fiscal, recursos públicos, seguridade social.

## **PUBLIC RESOURCE TRANSFER TO PRIVATE SECTOR THROUGH TAX BREAK AND ITS IMPACTS ON SOCIAL SECURITY**

### **Abstract**

The tax break is characterized by the dispute of public resources, in which each social group looks to insert their interests. The reflection of the tax break upon the social policies means the withdrawal of money for its investments. The waiver of a capital-related function means the discharge of tax collection. The tax break policy requires oversight from the moment it is conceded until the provision of the final payment. It has been observed there is a discrepancy between the allocation of the public resources' budget and its appliances, resulting especially, in losses of the social security. In 2017, out of the estimated value of R\$275,8 billion regarding the tax break, an amount of R\$144,3 billion were withdrawn from social security.

**Keywords:** tax break, public resources, social security.

## **TRANSFERENCIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA EL SECTOR PRIVADO VÍA RENUNCIA FISCAL Y SUS IMPACTOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **Resumen**

La renuncia fiscal es caracterizada por la disputa de recursos del fondo público, en los que cada grupo social busca insertar sus intereses. El reflejo de la renuncia fiscal en la política social significa la retirada de dinero para su inversión. La renuncia de una función relacionada con el capital significa dispensar recolección de tributos. La política de renuncia fiscal es carente de acompañamiento desde su concesión hasta la rendición final de cuentas. Se verifica que hay una disparidad entre el destino de los recursos del presupuesto público y de su aplicación, fundamentalmente en perjuicio de la seguridad social. En 2017, de los R\$275,8 billones previstos referentes a la renuncia fiscal, R\$144,3 fueron retirados de la seguridad social.

**Palabras clave:** renuncia fiscal, recursos públicos, seguridad social.

## INTRODUÇÃO

O Estado intervém no comportamento da economia e na vida dos cidadãos brasileiros por meio de dispositivos fiscais<sup>1</sup> ao permitir o não recolhimento de tributos, favorecendo segmentos específicos da sociedade. Desta maneira, ocorre a apropriação de recursos do fundo público pelo setor privado da economia, especialmente nos momentos de depressão econômica. Percebe-se que a política de renúncia fiscal é desprovida de controles e acompanhamento desde a concessão até a prestação de conta final e os recursos renunciados não compõem o orçamento público federal, apenas o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGB).

A renúncia fiscal exige ajustes compensatórios, remanejamento e restrição de recursos para as políticas sociais públicas, de tal forma que as "... desonerações reduzem o orçamento da seguridade social, o que acaba por diminuir os recursos disponíveis para os direitos sociais de todos os brasileiros, como saúde, assistência social e previdência social" (Lima, 2017, p. 27).

A justificativa de que a renúncia de receita pública gera mais crescimento econômico, mais emprego e bem-estar para a população não procede, na medida em que a lógica utilizada pelo governo e pelo setor empresarial esconde o real impacto da diminuição da arrecadação que financia a Seguridade Social, ou seja, significa menos direitos sociais para todos os brasileiros.

O presente trabalho tem como objetivo analisar os recursos públicos alocados para o setor privado via renúncia fiscal e seus desdobramentos no orçamento da seguridade social.

## ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E AS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS

O governo tem duas formas de aplicação do dinheiro público: a primeira é a norma tradicional, que se dá com a realização de gastos públicos diretos, "... aquelas constantes dos créditos consignados no Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais" (Santa Helena, 2009, p. 196), representados pelos recursos contidos no orçamento público.

A segunda maneira trata das despesas públicas atípicas classificadas como indiretas, "... aquelas relativas às renúncias e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, não presentes nas dotações orçamentárias" (Santa Helena, 2009, p. 196). Essa última trata da renúncia fiscal.

A renúncia de receita pública são recursos que o Estado deixa de arrecadar em benefício de determinado grupo social, cuja justificativa recai sobre o fomento do desenvolvimento social e econômico, especialmente em momentos de crise do capitalismo. Os dois modelos de gastos públicos (direto ou indireto) determinam a sistemática de arrecadação e a distribuição de recursos públicos: "... embora sejam distintos, ambos são gastos; daí a expressão 'gasto tributário' ou ainda 'gasto indireto', realizado por meio do sistema tributário" (Pellegrini, 2016, p. 8).

As estimativas de renúncia fiscal passaram a acompanhar o projeto das leis orçamentárias a partir da Constituição de 1988, por meio do art. 165, § 6º. A Carta determina a anexação à proposta de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas<sup>2</sup> renunciadas.

<sup>1</sup> Política fiscal é administração das receitas e despesas do governo. A aplicação do mecanismo pode alterar a arrecadação e os gastos públicos.

<sup>2</sup> "São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária" (RFB, 2013a, p. 9).

Quanto maior o percentual de gasto tributário sobre uma política social pública, menor serão os recursos que ela recebe. Já a renúncia fiscal sobre uma função relacionada ao capital representa redução de recolhimento de tributos. A medida caracteriza vantagens ao setor privado da economia. Então, independentemente de se tratar de uma função relacionada à política social ou ao capital, o beneficiário sempre será do capital. Renúncia de receita sobre uma política social pública significa retirada de dinheiro. Renúncia de receita sobre o capital significa não recolhimento de tributos e vantagens ao segmento privado.

A Receita Federal do Brasil (RFB) é a instituição encarregada de estruturar a projeção do montante de renúncia de receita pública relativo aos gastos tributários a ser executado no ano subsequente. Os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) apresentados pela RFB acompanham os Projetos de Lei Orçamentária anual.

A forma de compreender os benefícios tributários brasileiros como uma despesa semelhante às declaradas no orçamento regular da União expressa a necessidade de elaboração de uma sistemática de escrituração. Tal instrumento visa "... verificar se a relação custo-benefício é positiva para o Brasil como um todo ou se está atendendo apenas aos interesses de pequenos grupos organizados" (Lima, 2017, p. 29).

Para Pureza (2007), a política de renúncia de receita pública é carente de acompanhamento desde a sua concessão até a prestação de contas final. Sobre a necessidade de levar em conta o interesse coletivo e contemplar todos os cidadãos, tendo em vista que o processo se dá à margem dos recursos orçamentários e o trâmite é desconhecido da sociedade.

Considerando o montante de recursos envolvidos na renúncia fiscal, para 2017 estão previstos R\$275,8 bilhões, a renúncia fiscal deve ser objeto de debate, abarcar a pluralidade política, social e econômica na dinâmica decisória, pois "... pode-se afirmar que a renúncia fiscal é uma das formas mais complexas e menos transparentes de alocação de recursos públicos" (Pureza, 2007, p. 14).

Da mesma maneira, destaca-se a necessidade de definir limites e origens de receitas públicas a serem renunciadas, com o propósito de evitar prejuízos ou supressões de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado em benefício dos interesses públicos e coletivos.

Para Pureza (2007), as atitudes demonstram a preferência estatal, no desenvolvimento de vantagens, a serviço de setores específicos da economia brasileira, ao privilegiar o segmento privado com o uso de dinheiro público.

Muito embora o tema da renúncia fiscal seja objeto de tratamento específico na Constituição brasileira de 1988, percebe-se que a matéria não tem recebido a devida atenção e cuidado.

A Tabela 1 mostra a disparidade de alocação dos recursos orçamentários dirigidos para cobertura da dívida pública brasileira. Segundo o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2017, mais da metade do orçamento federal será consumida pelo refinanciamento e pagamento de juros e amortizações da dívida pública brasileira. A escolha prioriza a canalização de recursos para o setor financeiro detentor dos títulos da dívida pública.

Os números destacam a elevada fixação de recursos públicos destinados ao refinanciamento, juros e amortização da dívida pública. As funções selecionadas correspondem a mais de 90% do orçamento público da União, sendo que o serviço da dívida pública, para o PLOA de 2017, está previsto consumir mais de 50% do orçamento público federal. Os números mostram a distribuição dos gastos públicos concentrados em poucas funções orçamentárias.

Então, para ampliar o prejuízo e escassez de políticas sociais para a classe menos favorecida, ocorre uma discrepância na alocação de recursos orçamentários. Primeiro, faz-se uma distribuição desproporcional do orçamento público, em seguida faz-se a renúncia fiscal, retirando dinheiro das

políticas sociais públicas em favor do setor privado da economia brasileira, beneficiando poucas famílias em detrimento dos demais cidadãos.

**TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO ORÇAMENTO FEDERAL POR FUNÇÕES SELECIONADAS ENTRE OS ANOS 2006-2017**

FUNÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Juros e amortizações da dívida	45.62	45.86	37.79	36.71	36.94	45.36	40.94	40.00	39.98	45.67	44.93	51.26
Previdência Social	25.73	27.50	27.84	25.91	22.12	22.01	22.47	24.14	21.76	22.69	22.54	19.13
Transferência a Estados e Municípios	15.38	12.80	13.61	11.06	9.24	9.95	10.21	10.43	9.19	8.96	9.06	7.00
Saúde	4.82	5.17	4.81	4.64	3.91	4.07	4.17	4.29	3.98	4.14	3.90	3.16
Educação	2.27	2.58	2.57	2.88	2.89	2.99	3.34	3.70	3.73	3.91	3.70	3.26
Assistência Social	2.70	3.01	3.08	3.09	2.74	2.85	3.15	3.41	3.08	3.05	3.02	2.45
Trabalho	2.17	2.52	2.38	2.68	2.20	2.29	2.42	3.58	3.21	2.88	2.72	2.20
Ciência e tecnologia	0.38	0.41	0.43	0.45	0.38	0.32	0.34	0.38	0.28	0.27	0.27	0.24
Agricultura	1.12	1.02	0.79	1.05	0.64	0.61	0.60	0.55	0.47	0.60	0.80	1.05

Fonte: Elaboração própria com auxílio dos dados da PLOA entre 2006 e 2017- MPOG - Seção I Estimativa da Receita e Custos Tributários - Estimativas de bases efetivas, da RFB, entre 2006 e 2017.

Segundo o PLOA, o valor do orçamento federal para o ano de 2017 é de 3,5 trilhões de reais. Deste montante, 51,26% estavam reservados para o refinanciamento e pagamento de juros e amortização da dívida pública, o percentual corresponde a R\$1,7 trilhões. Trata-se de uma soma expressiva de recursos públicos, beneficiando um número reduzidíssimo de famílias vinculadas ao ramo financeiro.

A exposição dos números revela que o valor destinado ao refinanciamento e pagamento de juros e amortização da dívida pública representa 2,68 vezes o orçamento da Previdência Social, 7,32 o orçamento de transferência para estado e municípios, 15,72 o orçamento da educação, 16,22 o orçamento da saúde, 20,92 o orçamento da Assistência Social e 48,82 o orçamento da agricultura.

Em sentido inverso, retiram-se recursos das políticas sociais públicas, com a adoção de uma política que reduz a dotação de recursos para a Previdência Social em prejuízo de um número expressivo de famílias brasileiras. A tabela mostra que, em 2008, a Previdência Social recebeu 27,84% do orçamento público da União; já para 2017 estava previsto apenas 19,13%. Na prática, ao longo do tempo, isso significa comprometer a saúde financeira e a capacidade do Estado em honrar com o amparo e seguro social.

Esse procedimento gera distorções ao favorecer particularmente uma parcela específica da sociedade civil em detrimento do todo. Ocorre que, no capitalismo, as diferentes forças da sociedade estão em permanente disputa pelos recursos que compõem o fundo público no espaço do orçamento estatal. Cada segmento, de acordo com o seu poder de barganha, procura defender e encaixar os seus interesses. Salvador (2012, p. 5) relata que “Sob o comando das políticas neoliberais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob o efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo”.

A escolha preferencial de aporte de recursos em direção à dívida pública vem se ampliando de maneira progressiva, comprometendo o orçamento das políticas sociais públicas ao longo dos anos, especialmente as que pertencem à Seguridade Social.

Almeida (2000) defende a indispensabilidade da escrituração dos valores renunciados em um orçamento específico, por se tratar de um gasto público regular. Argumenta que a ausência de escrituração, de entradas e saídas dos recursos, dificulta a gestão, controle e acompanhamento do processo de renúncia de receita pública. “Para tornar transparentes os subsídios concedidos por meio do sistema tributário, quantificá-los e identificar propósitos e beneficiários, é fundamental a elaboração de um orçamento de gastos tributários” (Almeida, 2000, p. 47).

Pellegrini (2016) condena a prática de renúncia fiscal. Explica que os recursos que não passam pelo orçamento público estão sujeitos a controles frágeis e frouxos, facilitando a disputa por recursos do fundo público por parte dos grupos de interesse mais organizados e com maior poder de barganha. As “... facilidades existentes estimulam a demanda de gastos tributários por parte dos grupos de interesse, especialmente se os gastos diretos estão mais sujeitos a controles do que os gastos tributários” (Pellegrini, 2016, p. 12).

O fato de ser considerado um gasto público implica necessários ajustes das atividades desenvolvidas pelo Estado, visando à compensação da receita renunciada. O “... total dos gastos tributários pode ameaçar o equilíbrio das contas públicas, do mesmo modo que a expansão desordenada do gasto direto” (Pellegrini, 2016, p. 14).

A prática da renúncia de receita pública proporciona maior flexibilidade na manipulação de fundos públicos por parte do Estado comparativamente aos recursos correntes pertencentes ao orçamento clássico da União. Os recursos renunciados não são submetidos previamente à aprovação do poder legislativo.

Para Salvador (2015), cabe à sociedade civil se estruturar para participar das decisões relativas à arrecadação e à distribuição de recursos públicos, de modo que seja viabilizada a transparência dos atos deliberativos, para que a sociedade como um todo seja beneficiada.

Pellegrini (2016) assegura que inexistente clareza de mensuração de resultados concretos dos impactos decorrentes da política de renúncia de receitas públicas; "... as estimativas precisam ser vistas com cautela por conta das limitações do uso do método da perda inicial de receita e do desconhecimento dos detalhes a respeito de como as estimativas são feitas" (Pellegrini, 2016, p. 37).

Na perspectiva de Salvador (2015), a renúncia de receita pública penaliza os mais pobres pelo fato de comprometer o financiamento das políticas sociais públicas de caráter universal, cujas vantagens são concedidas aos cidadãos mais abastados.

**TABELA 2 – GASTOS TRIBUTÁRIOS – ESTIMATIVAS BASES EFETIVAS 2014 – CONSOLIDAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTOS, VALORES NOMINAIS E PERCENTUAIS EM ANOS SELECIONADOS (EM MILHÕES R\$)**

TRIBUTOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	42.950	54.767	60.432	63.364	62.575	62.178
Contribuição para a Previdência Social	30.663	44.768	57.956	66.486	57.736	58.351
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	32.172	35.831	39.374	41.203	43.392	45.228
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	27.881	31.300	35.072	39.932	41.331	42.925
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	17.954	20.904	24.307	23.126	22.827	23.866
Contribuição Social para o PIS-Pasep	8.412	10.869	12.010	12.705	12.499	12.362
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	8.185	9.046	9.856	10.507	10.977	11.495
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	4.696	5.535	7.152	8.673	9.656	9.263
Imposto sobre Importação - II	2.905	3.485	3.514	3.465	2.957	3.084
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	2.679	3.166	3.272	3.272	2.815	2.932
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	2.063	2.125	2.720	2.778	2.929	2.953
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.149	1.476	1.518	1.585	1.132	1.185
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	30	32	34	37	40	42
<b>TOTAL</b>	<b>181.739</b>	<b>223.304</b>	<b>257.217</b>	<b>277.133</b>	<b>270.866</b>	<b>275.864</b>
Receita Administrada - RFB	992.088	1.100.178	1.149.166	1.191.239	1.265.498	1.349.863
GT/Arrecadação	18,32%	20,30%	22,38%	23,26%	21,40%	20,44%
PIB	4.814.760	5.331.619	5.778.953	6.000.570	6.264.735	6.704.672
GT/PIB	3,77%	4,19%	4,45%	4,62%	4,32%	4,11%

Fonte: RFB (2017, p. 144-147).

A Tabela 2 revela que a renúncia de receita pública sobre o orçamento da seguridade social, em média, nos últimos seis anos, tem superado o patamar de 50% do total de todas as renúncias

fiscais (gasto tributário). Isso reduz a capacidade de financiamento das políticas públicas relacionadas à Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Observa-se que somente a renúncia de receita sobre a Cofins, que é uma das principais contribuições sociais, financiadora do orçamento da Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e a Assistência social), para 2017, estava prevista na ordem de R\$62,1 bilhões. Representa 22,53% de todas as renúncias fiscais para o ano, estimada em R\$275,8 bilhões para 2017 (RFB, 2017).

Com a redução do recebimento de recursos, é de se esperar uma deterioração nas condições de oferta. A renúncia fiscal, obrigatoriamente, vai exigir ajustes compensatórios e restrição de recursos para as políticas sociais públicas, de tal forma que as "... desonerações reduzem o orçamento da seguridade social, o que acaba por diminuir os recursos disponíveis para os direitos sociais de todos os brasileiros, como saúde, assistência e previdência social" (Lima, 2017, p.27).

A Previdência Social também é vítima da renúncia fiscal, além da repercussão provocada pela redução de receitas, advinda das contribuições que financiam a Seguridade Social, e a própria Previdência Social padece as renúncias de receitas públicas. Para 2017, somente a estimativa do perdão relativo ao aporte patronal para a Previdência Social é de R\$58,3 bilhões.

Tratando-se do orçamento da seguridade social, a tabela ainda revela o abandono de mais R\$23,8 bilhões, equivalente às Contribuições Sociais Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e contribuições sociais para o PIS-PASEP. Dos 275,8 bilhões de reais previstos para a renúncia de receita pública, para 2017, 144,3 bilhões de reais foram retirados do orçamento da seguridade social. Isso representa 52,34% do montante de toda a renúncia fiscal. Assim, quem perde é toda a sociedade brasileira, especialmente as classes menos favorecidas da população, que ficam desprotegidas em áreas vitais, como é o caso da Previdência Social, saúde e assistência social.

A movimentação afeta negativamente as finanças do Estado em favor de um estrato social mais privilegiado da sociedade, em detrimento da maioria dos cidadãos pobres que compõem a sociedade brasileira. A adoção deste procedimento representa a dilapidação do seguro básico social. Ao escolher a retirada de receita do orçamento da seguridade social, o Estado está lesando a população menos favorecida, que mais necessita de políticas sociais públicas fundamentais para uma vida mais digna, como a Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo demonstra que a renúncia fiscal desloca recursos das políticas sociais para o setor privado da economia. Nota-se que o procedimento fiscal retira dinheiro da seguridade social e remete para o segmento privado. Além disso, ocorre uma discrepância na alocação de recursos orçamentários, de maneira especial, para saldar a dívida pública brasileira, comprometendo aproximadamente 50% de todo o orçamento público federal.

Em 2017, dos R\$275,8 bilhões previstos para a renúncia fiscal, R\$144,3 foram retirados do orçamento da Seguridade Social. Isto representa 52,34% de toda a renúncia fiscal no âmbito do "gasto tributário". São recursos que enfraquecem as políticas sociais públicas. Isto significa que está ocorrendo um desvio de numerários do orçamento da seguridade social em benefício do segmento privado.

A argumentação sobre a renúncia de receita pública, com foco no estímulo ao desenvolvimento econômico, social, regional e setorial, aparentemente parece oportuna e aceitável, principalmente para aqueles que pouco se atentam para o tema da renúncia fiscal. No entanto, este procedimento esconde a origem da renúncia fiscal, na medida em que não explicita claramente que mais de 50% do benefício fiscal, desviado para o setor privado, é retirado do orçamento da Seguridade Social.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, F. C. R. (2000). Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, 31(84), 19-62.
- Lima, A. N. (2017). *Renúncias fiscais da união* (Série Estudo técnico). Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria legislativa.
- Pellegrini, J. A. (2014). *Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil* (Texto para discussão nº 159). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado.
- Pureza, M. E. M. (2006). Disciplinamento das renúncias de receitas federais - Inconsistência no controle dos gastos tributários. *Cadernos Aslegis*, 8(29), 41-74.
- Salvador, E. (2015). *Renúncias tributárias: Os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil*. Brasília: INESC.
- Santa Helena, E. Z. (2009). *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários* (Série temas de interesse do Legislativo, n. 15). Brasília: Edições Câmara.