

# GASTOS TRIBUTÁRIOS DE EMPRESAS NO BRASIL: 2011 a 2018

SUBSÍDIOS PARA A A CAMPANHA



**#SóAcreditoVendo**

Grazielle David  
Nathalie Beghin





# SUMÁRIO

---

Introdução	<b>4</b>
Gastos Tributários no Brasil: 2011 a 2018	
2.1 Um conceito em construção	<b>6</b>
2.2 Os gastos tributários correspondem a 20% da arrecadação da União	<b>8</b>
2.3 Subsidiando a doença e a destruição do meio ambiente – Estudos de Casos	<b>14</b>
2.3.1 Agrotóxicos	<b>14</b>
2.3.2 Bebidas açucaradas	<b>15</b>
2.3.3 SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento na Amazônia	<b>16</b>
2.4 A opacidade dos gastos tributários	<b>19</b>
Campanha “Só Acredito Vendo”	



# 1. INTRODUÇÃO

Os Estados têm a obrigação de assegurar o cumprimento dos direitos humanos, devendo atuar com o objetivo de garantir uma vida com dignidade para todas e todos. Para isso, um de seus deveres fundamentais é promover ou realizar os direitos por meio da elaboração e implementação de políticas públicas.

Para que as políticas públicas sejam realizadas, é essencial que o Estado cumpra o princípio de aplicar o máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva dos direitos humanos, assegurando a participação social e a não discriminação, por meio de um financiamento estatal com justiça fiscal e social.

É considerando essa obrigação com os direitos humanos que o Inesc desenvolveu sua Metodologia Orçamento & Direitos, baseada em cinco pilares: o uso máximo de recursos disponíveis que detalha a obrigação dos Estados nacionais em aplicar a maior quantidade possível dos recursos pelos governos em políticas que promovam direitos humanos. A alocação máxima de recursos permite, por seu turno, a realização progressiva dos direitos humanos, isto é, a obrigação de o Estado assegurar que, ano a ano, os direitos humanos sejam paulatinamente realizados, em termos quantitativos, mas também qualitativos, por meio de políticas públicas universais e inclusivas. É ainda obrigação do Estado promover a igualdade e a não discriminação, possibilitando que todos e todas, independente de cultura, credo, religião, raça/etnia, orientação sexual, idade e classe, entre outras identidades e características, tenham acesso aos direitos, pois todos nascem iguais em dignidade

e direitos. É igualmente dever do Estado assegurar a participação social no desenho das políticas, por ser antídoto contra a falta de transparência e por facilitar o controle social e maior democratização do processo de construção das políticas públicas. Tudo isso deve ser garantido por meio de financiamento do Estado com justiça fiscal e social, que requer um sistema tributário justamente estruturado para que o orçamento público seja composto e executado de forma a reduzir desigualdades na sociedade.

A elaboração do orçamento público é um espaço de disputa. As decisões de como gerar receitas e de como e onde gastá-las não depende somente de necessidades e prioridades. Depende também das relações de poder e de interesses existentes entre os mais variados setores e grupos sociais. Essa disputa também ocorre no âmbito dos gastos tributários. Essa nota aborda aspectos dos gastos tributários no Brasil no período de 2011 a 2018: conceito, análise dos dados, estudos de casos e análise da transparência. Os estudos de casos são referentes a gastos tributários que identificamos como não apenas ineficientes ao orçamento público, mas também prejudiciais aos interesses públicos, que são os concedidos aos agrotóxicos, às bebidas açucaradas e na região da SUDAM. Finalizamos apresentando a campanha “Só Acredito Vendo”, pelo fim do sigilo fiscal dos beneficiários dos gastos tributários.

# 2. GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL: 2011 a 2018

## 2.1 UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

Não existe uma definição consensual de gasto tributário. São vários os elementos que podem ser agregados ou não de modo a tornar o conceito mais ou menos restritivo. Usualmente entende-se por gasto tributário um dispositivo da legislação tributária que:

- reduz o montante recolhido do tributo;
- beneficia apenas uma parcela dos contribuintes;
- corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; ou
- visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos.

O conceito da OCDE<sup>1</sup> de gastos tributários é o de preferências relativas dentro do sistema tributário de um país, que são medidas implementadas conforme o tratamento tributário de referência (benchmark) estabelecido por esse país.

De acordo com a Receita Federal do Brasil<sup>2</sup>, eles são gastos indiretos do governo realizados por meio do sistema tributário, com o objetivo de atingir objetivos sociais e econômicos, caracterizando uma exceção ao sistema tributário de referência. Assim, os gastos tributários são despesas indiretas que, em princípio, poderiam ser substituídas por um gasto público alocado no orçamento e aparecem no sistema tributário por meio de isenções, deduções, abatimentos, imunidades, presunções creditícias e outros benefícios de natureza tributária, reduzindo a arrecadação potencial do tributo.

No Brasil, a Constituição de 1988 (art. 165, § 6º) determinou 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”. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é o órgão responsável pela elaboração desse relatório. Mesmo com essa obrigação, até 2003, essas renúncias eram classificadas como benefícios tributários no relatório da Receita e, portanto, não incluíam a ótica orçamentária de classificação das despesas públicas<sup>3</sup>, indo no sentido oposto dos relatórios publicados pelos países da OCDE<sup>4</sup> e das recomendações de transparência do Fundo Monetário Internacional (FMI). A partir de 2004, os relatórios passaram a ser denominados “Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (gastos tributários)”. E, finalmente, a partir de 2008, o Projeto de Lei Orçamentária de 2009 veio acompanhado do “Demonstrativo dos Gastos Tributários”. Destaque-se, contudo, que esses dados são divulgados de forma agregada, o que não permite conhecer os beneficiários e os montantes isentos.

Em geral, por se tratar de isenções, tem-se uma falsa ideia de “custo zero” desses gastos de natureza indireta, quando na realidade o Estado está deixando de arrecadar tributos de determinado setor da sociedade e, portanto, na prática, abstenho-se de receitas públicas para executar diretamente, por meio do orçamento, as políticas públicas<sup>5</sup>. Além disso, percebe-se a ausência do controle democrático desses gastos.

De acordo com a Receita Federal<sup>6</sup> são necessários dois passos para identificar os gastos tributários:

- determinar todas as desonerações tributárias, tendo-se como base um sistema tributário de referência;
- avaliar, utilizando um conjunto de critérios definidos, quais desonerações são consideradas gastos indiretos e passíveis de serem substituídas por gastos diretos, vinculados a programas de governo.

1 Disponível em: <http://www.oecd.org/site/tadffss/methodology/>

2 Disponível em: <https://bit.ly/2ujVotM>

3 INESC. Evilásio Salvador. Renúncias Tributárias. Brasília: Inesc, 2014.

4 OECD (2002). Best Practices for budget Transparency. Paris: OECD, 2002. FMI. Manual de Transparência Fiscal. 2007. Disponível em: [←www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf→](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf).

5 ALVARENGA, Livia. Gastos Tributários Sociais – Como estamos? Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento, 2012.

6 RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2014. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2013, p. 11.

## 2.2 OS GASTOS TRIBUTÁRIOS CORRESPONDEM A 20% DA ARRECADAÇÃO DA UNIÃO

A Tabela 1 e o Gráfico 1 apresentam os gastos tributários federais de 2011 a 2018, sendo que de 2011 a 2015 os dados foram extraídos do “Demonstrativo dos Gastos Tributários: Estimativas de Bases Efetivas” e os dados de 2016 a 2018 do “Demonstrativo de Gastos Tributários” que acompanha o PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual. Ambos os documentos são elaborados pela RFB – Receita Federal do Brasil.

A diferença metodológica entre os dois documentos diz respeito ao fato de que o “Demonstrativo dos Gastos Tributários” que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual apresenta as projeções dos gastos tributários com informações disponíveis até o mês de agosto do ano anterior do orçamento que será votado pelo Congresso Nacional. Já no relatório divulgado a partir das bases efetivas, os gastos tributários são atualizados, acompanhando as mudanças das variáveis econômicas em que foram baseadas as estimativas e projeções do relatório que acompanhou o PLOA, além de refletir a disponibilidade de novas fontes de informações e aprimoramentos na metodologia empregada nas estimativas e projeções.

**Tabela 1** – Brasil - Gastos Tributários Federais, de 2011 a 2018

(VALORES EM R\$ MILHÕES)	ESTIMATIVAS DE BASES EFETIVAS					PROJEÇÕES DEMONSTRATIVOS DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS AS DE BASES EFETIVAS		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IMPOSTOS	120.944	123.672	132.647	144.303	134.988	133.748	140.997	132.803
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO – II	3.921	3.976	4.516	4.393	3.923	5.212	3.734	2.742
IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA FÍSICA – IRPF	3.922	38.151	40.554	43.839	45.094	38.289	44.528	45.313
IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA JURÍDICA – IRPJ	3.923	44.021	46.424	49.216	44.363	46.575	49.175	46.422
IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE – IRRF	3.924	6.426	7.172	8.940	9.653	9.479	10.195	9.724
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – OPERAÇÕES INTERNAS – IPI-INTERNO	3.925	24.567	27.084	30.382	25.064	23.856	26.645	22.388
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – VINCULADO À IMPORTAÇÃO – IPI-VINCULADO	3.926	3.667	4.103	4.091	3.708	4.875	3.619	3.571
IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS – IOF	3.946	2.823	2.754	3.400	3.140	5.422	3.057	2.600
IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR	42	41	42	43	42	42	45	44

<b>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>	<b>100.763</b>	<b>124.344</b>	<b>154.764</b>	<b>175.311</b>	<b>168.200</b>	<b>150.689</b>	<b>160.595</b>	<b>149.389</b>
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA O PIS- PASEP	9.977	11.678	14.083	15.012	14.103	13.583	13.526	12.768
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO – CSLL	9.787	11.201	11.721	12.320	10.242	11.775	12.539	11.210
CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL –COFINS CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL –COFINS	51.088	59.509	70.957	75.537	70.377	68.046	68.079	65.062
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL	29.911	41.957	58.003	72.442	73.478	57.285	66.452	60.349
<b>OUTROS</b>	<b>1.398</b>	<b>1.573</b>	<b>1.913</b>	<b>1.899</b>	<b>1.772</b>	<b>1.208</b>	<b>1.300</b>	<b>1.255</b>
ADICIONAL AO FRETE PARA A RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE – AFRMM	1.398	1.573	1.913	1.898	1.771	1.208	1.300	1.254
CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	0	0	0	1	1	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>222.996</b>	<b>249.590</b>	<b>289.324</b>	<b>321.513</b>	<b>304.959</b>	<b>285.646</b>	<b>302.892</b>	<b>283.447</b>
GASTOS TRIBUTÁRIOS/ ARRECADAÇÃO EM %	11,68	14,14	16,50	18,97	22,67	20,68	21,32	20,70
GASTOS TRIBUTÁRIOS/ PIB EM %	2,65	3,19	3,41	3,77	4,50	4,33	4,19	3,97

Elaboração: Inesc  
Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA de Junho/2018

Em termos reais, os gastos tributários aumentaram 27% no período, passando de R\$ 222,9 bilhões em 2011 para R\$ 283,4 bilhões em 2018. Note-se uma elevação mais acentuada entre 2011 e 2015, seguida de uma queda. Esse movimento pode ser observado quando comparamos os gastos tributários com o PIB: em 2011 essa relação era de 2,65%; passou para 4,50%, em 2015. A partir de 2016, a proporção diminuiu, chegando à previsão de 3,97% em 2018.

### Gráfico 1 – Brasil: Gastos Tributários Federais, total, em proporção da arrecadação e do PIB, 2011 a 2018



A Tabela 1 ainda revela que em porcentagem da arrecadação total da União, os gastos tributários em termos reais passaram de 11,68% em 2011 para 20,70% em 2018. Uma despesa sem adequada transparência, controle social e avaliação de seus resultados, o que difere muito dos gastos diretos realizados por meio de políticas públicas, que além de ter dados orçamentários abertos, são mais sujeitas ao controle social.

A absoluta maioria dos gastos tributários diz respeito a benefícios concedidos a empresas. Nesse sentido, os principais impostos desonerados no período analisado foram o Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ e o Imposto sobre Produtos Industrializados – Operações Internas – IPI-Interno. Já as contribuições que sofreram mais renúncias ao longo dos anos foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição para a Previdência Social.

É importante destacar que tanto a COFINS quanto a Contribuição para a Previdência são tributos essenciais para o adequado financiamento da Seguridade Social e de três importantes políticas públicas que a compõem: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Assim, quanto maior o gasto tributário desses tributos que constituem a base de financiamento da Seguridade Social, maior a redução do seu financiamento. Isso é ainda mais grave quando consideramos o quadro de subfinanciamento crônico da Seguridade Social associado as medidas de austeridade financeira implementadas pelo atual governo.

A Tabela 1 também revela o peso dos gastos tributários nos impostos (Imposto sobre a Renda, IPI, IOF e ITR), o que contribui para encolher a base do cálculo mínimo dos recursos a serem aplicados na Educação.

A redução da base de financiamento tanto da Seguridade Social quanto da Educação afronta o Princípio do Uso Máximo de Recursos Disponíveis, uma vez que reduz os recursos disponíveis a serem utilizados para a realização progressiva dos direitos à Saúde, Previdência, Assistência Social e Educação.

As principais áreas beneficiadas com os gastos tributários são Comércio e Serviço, Trabalho, Saúde, Indústria e Agricultura, conforme pode ser observado nas Tabelas 2 e 3.

**Tabela 2 – Brasil: Gastos Tributários Federais, por Função, de 2011 a 2018**

FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA	ESTIMATIVAS DE BASES EFETIVAS					PROJEÇÕES DEMONSTRATIVAS DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS AS DE BASES EFETIVAS		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Administração	0	0	129	305	325	293	344	299
Agricultura	19.808	20.912	26.959	27.586	27.272	29.470	28.271	26.849
Assistência Social	19.923	21.827	12.348	13.476	13.661	11.979	13.544	14.134
Ciência e Tecnologia	12.624	14.572	18.501	18.745	16.074	10.161	10.749	10.207
Comércio e Serviço	65.993	77.034	84.213	87.415	80.230	81.553	88.035	80.760
Comunicações	74	79	144	1.421	374	1.336	0	2
Cultura	1.986	1.774	1.803	1.954	1.923	1.879	1.949	1.765
Defesa Nacional	0	0	0	74	70	71	74	72
Desporto e Lazer	583	601	838	773	693	3.561	751	501
Direitos da Cidadania	733	979	769	1.526	836	1.036	801	1.541
Educação	8.851	9.722	14.055	14.938	14.163	13.853	15.071	13.190
Encargos Especiais	0	0	0	0	0	0	0	0
Energia	2.273	3.910	5.232	6.786	6.325	6.545	4.411	4.002
Essencial à Justiça	0	0	0	0	0	0	0	0
Gestão Ambiental	0	0	0	2	1	0	2	2
Habitação	10.583	9.609	9.227	11.366	11.235	12.721	11.965	10.729
Indústria	31.637	32.900	36.672	39.149	34.596	33.956	37.366	31.927
Judiciária	0	0	0	0	0	0	0	0
Legislativa	0	0	0	0	0	0	0	0
Organização Agrária	42	41	42	43	42	42	45	44

7 Vide TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Participação e Controle Democrático sobre o Orçamento Público Federal em um Contexto de Crise do Capital. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

Relações Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0
Saneamento	0	0	0	0	0	0	0	2
Saúde	24.129	26.001	33.484	36.352	35.433	33.136	38.293	39.024
Segurança Pública	0	0	0	0	0	0	0	0
Trabalho	21.551	27.366	40.984	54.655	56.496	39.389	45.910	43.390
Transporte	2.315	2.262	3.924	4.946	5.209	4.666	5.313	5.004
Urbanismo	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>223.105</b>	<b>249.590</b>	<b>289.324</b>	<b>321.513</b>	<b>304.959</b>	<b>285.646</b>	<b>302.892</b>	<b>283.447</b>
Gastos tributários/ arrecadação em %	11,68	14,14	16,50	18,97	22,67	20,68	21,32	20,70
Gastos tributários/PIB em %	2,65	3,19	3,41	3,77	4,50	4,33	4,19	3,97

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Tributários da RFB: Bases Efetivas 2011 a 2015; Projeções 2016 a 2018

Elaboração: Inesc

Valores em R\$ corrigidos pelo IPCA de Junho/2018

**Tabela 3 – Brasil: Proporção dos Gastos Tributários por Função, 2011 a 2018**

(VALORES EM %)	ESTIMATIVAS DE BASES EFETIVAS					PROJEÇÕES DEMONSTRATIVOS DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS AS DE BASES EFETIVAS		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Administração	0,00	0,00	0,04	0,09	0,11	0,10	0,11	0,11
Agricultura	8,88	8,38	9,32	8,58	8,94	10,32	9,33	9,47
Assistência Social	8,93	8,75	4,27	4,19	5,27	4,19	4,47	4,99
Ciência e Tecnologia	5,66	5,84	6,39	5,83	5,27	3,56	3,55	3,60
Comércio e Serviço	29,58	30,86	29,11	27,19	26,31	28,55	29,06	28,49
Comunicações	0,03	0,03	0,05	0,44	0,12	0,47	0,00	0,00
Cultura	0,89	0,71	0,62	0,61	0,63	0,66	0,64	0,62
Defesa Nacional	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03

Desporto e Lazer	0,26	0,24	0,29	0,24	0,23	1,25	0,25	0,18
Direitos da Cidadania	0,33	0,39	0,27	0,47	0,27	0,36	0,26	0,54
Educação	3,97	3,90	4,86	4,65	4,64	4,85	4,98	4,65
Energia	1,02	1,57	1,81	2,11	2,07	2,29	1,46	1,40
Habituação	4,74	3,85	3,19	3,54	3,68	4,45	3,95	3,79
Indústria	14,18	13,18	12,68	12,18	11,34	11,89	12,34	11,26
Organização Agrária	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Saúde	10,82	10,42	11,57	11,31	11,62	11,60	12,65	13,77
Trabalho	9,66	10,96	14,17	17,00	18,53	13,79	15,16	15,31
Transporte	1,04	0,91	1,36	1,54	1,71	1,63	1,75	1,77
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>							

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Tributários da RFB: Bases Efetivas 2011 a 2015; Projeções 2016 a 2018  
Elaboração: Inesc

Por fim, faz-se necessário destacar que os gastos tributários têm ocorrido sem qualquer avaliação de sua efetividade. Experiências recentes revelam resultados duvidosos. Com efeito, a adoção da Agenda Fiesp pelo Governo Dilma II prometia que a desoneração da folha de pagamentos levaria a um crescimento econômico devido ao maior investimento privado na indústria e geração de emprego. Tais promessas não foram cumpridas. Ocorreu somente a redução da arrecadação, que veio a ser uma das causas da crise econômica em 2015.

Diante do volume não negligenciável de recursos que representam os gastos tributários de empresas, e considerando a crise fiscal pela qual passa o Brasil, urge, mais do que nunca, realizar uma análise detalhada de seus impactos. Para tal, a sociedade precisa conhecer quais são as empresas que se beneficiam desse mecanismo e com quais montantes.

## 2.3 SUBSIDIANDO A DOENÇA E A DESTRUIÇÃO DO MEIO AMBIENTE – ESTUDOS DE CASOS

A título de ilustração e para subsidiar o debate, apresentamos a seguir três estudos de caso que revelam problemas decorrentes de uma política de gastos tributários inadequada. Trata-se de isenções concedidas aos agrotóxicos, às bebidas açucaradas e à região da SUDAM<sup>9</sup>.

### 2.3.1 AGROTÓXICOS

O Brasil ofereceu subsídios superiores a R\$ 7 bilhões de reais entre 2001 a 2016 para a compra de agrotóxicos, em uma estimativa modesta da Receita Federal, o que corresponde a R\$ 1,3 bilhões ao ano, em média. Tais subsídios favorecem a produção de commodities em larga escala, o lucro do agronegócio e a indústria de alimentos ultraprocessados, em detrimento dos produtos in natura e produzidos pela agricultura familiar. Como consequência, milhares de pessoas adoecem todos os anos e não encontram assistência adequada nem no SUS, cronicamente subfinanciado, nem nos planos de saúde, cada vez mais inacessíveis.

Entre 2011 e 2016, o governo federal deixou de arrecadar R\$ 6,85 bilhões com a isenção fiscal da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do PIS/PASEP para o setor de agrotóxicos. Esses tributos são fundamentais para financiar a Seguridade Social, que inclui as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social. Os dados da Receita Federal, citados em auditoria do TCU, ainda são subestimados, pois não contemplam, por exemplo, o Imposto de Importação (II) e nem o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma vez que as desonerações desses tributos não configuram gasto tributário segundo a Receita Federal. E o cálculo não abrange a redução na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por tratar-se de gravame estadual.

Ainda de acordo com os auditores do TCU, as desonerações não são acompanhadas nem avaliadas pela União “devido às falhas de governança” e são concedidas “independentemente de seu nível de toxicidade à saúde e de periculosidade ambiental”. E mais: como os agrotóxicos são considerados insumos agrícolas, as despesas com eles têm abatimento integral na declaração de rendimentos do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

No final de 2017, o relator da ação proposta pelo PSOL no STF contra as isenções fiscais no comércio e na produção de agrotóxicos, Ministro Edson Fachin, solicitou esclarecimentos de 25 órgãos oficiais e da sociedade civil sobre a conveniência da política de incentivos. A maioria ainda não respondeu. No entanto, entre as respostas recebidas até o momento, evidencia-se diferença de opiniões dentro do próprio governo. O Ibama, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Instituto Nacional do Câncer (Inca) são contra o atual modelo de desoneração. De outro lado, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem opinião favorável à desoneração do setor: segundo ela, elevar impostos de pesticidas poderia aumentar o custo dos alimentos. Posicionamento esse questionado por organizações da sociedade civil que entendem que o argumento de que “não existe ciência suficiente” para a substituição dos agrotóxicos é uma falácia, uma vez que nunca haverá “ciência suficiente” se não tiver incentivo fiscal e subsídio para pesquisa e produção agroecológica e orgânica.

## 2.3.2 BEBIDAS AÇUCARADAS

Existe um consenso entre os especialistas da saúde de que bebidas açucaradas são um dos principais responsáveis pela epidemia mundial de obesidade infantil e diabetes, que colaboram no surgimento de diversos tipos de câncer, além de aumentam a morte prematura por doenças cardíacas. Estudos mostram que, apenas diretamente, estas bebidas causam a morte de mais de 180 mil pessoas no mundo.

Apesar disso, o governo continua beneficiando esse setor com a geração de crédito tributário. O mecanismo funciona assim: quanto maior as alíquotas do IPI para os xaropes usados nessas bebidas, melhor para os fabricantes, pois o valor pago é convertido em créditos tributários que depois podem ser abatidos de outros impostos ou gerar ressarcimento.

Coca-Cola e Ambev recebem a maior parte dos R\$ 2 bilhões de créditos de IPI gerados a quem compra concentrados de refrigerantes, chás e sucos na Zona Franca de Manaus. Nos cálculos da Receita Federal, a isso se somam R\$ 200 milhões de PIS-COFINS e R\$ 1 bilhão de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). E, por fim, há abatimento de 75% no Imposto de Renda e isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

A Receita Federal ainda abriu uma investigação para apurar se a Coca-Cola está superfaturando seus produtos para ampliar seu lucro na Zona Franca de Manaus, onde fica sua fábrica. A suspeita é que a companhia estaria superfaturando o valor do xarope, o que gera um aumento artificial da compensação tributária.

Os grandes fabricantes de refrigerantes recebem de R\$ 0,15 a R\$ 0,20 de subsídios para cada lata consumida. Nas garrafas de dois litros, o valor repassado a essas empresas fica entre R\$ 0,45 e 0,50. Seja você um consumidor ou não desses produtos, cada brasileiro arca com R\$ 35 ao ano em incentivos transferidos especialmente a Coca-Cola e Ambev.

Na investigação conduzida pela Receita Federal, executivos da Coca-Cola têm de explicar por que a fabricante vende o quilo do xarope por cerca de R\$ 200,00 se exporta o produto por aproximadamente R\$ 20,00, situação já questionada por concorrentes. Como boa parte dos envasadores pertence à própria Coca-Cola, a suspeita é que ela estaria realizando uma manobra de superfaturamento para reduzir ao mínimo o pagamento de impostos e deslocando para o balanço de sua fábrica, na Zona Franca, o lucro do grupo. Isso teria permitido remessas mais significativas para a matriz, com o valor passando de R\$ 1,5 bilhão, em 2016, para R\$ 2,4 bilhões, em 2017, segundo a Folha de SP, sem, no entanto, o volume de vendas aumentar na mesma proporção.

<sup>9</sup> Cada um destes estudos de casos foi mais profundamente desenvolvido em matérias produzidas por Maurício Angelo para o site do INESC e estão disponíveis em: Agrotóxicos - <https://bit.ly/2NhfBsE>, Bebidas açucaradas - <https://bit.ly/2RulvZ4> e Sudam - <https://bit.ly/2QXW0V9>

<sup>10</sup> Estimativa da Receita Federal em Auditoria do TCU: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=28938&p2=2016&p3=0>

## 2.3.3 SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Estudo do Inesc revela que os valores agregados dos incentivos concedidos entre 2007 e 2014 na SUDAM alcançaram R\$ 16,5 bilhões, uma regalia para gigantes corporações nacionais e transnacionais que exploram recursos minerais amazônicos cobiçados mundialmente.

A análise revela ainda que empresas como a Vale S/A, BHP Billiton e Hydro Norsk estão na lista das corporações beneficiadas com isenção de 75% do Imposto de Renda, todas as três envolvidas em gravíssimas violações socioambientais e crimes de grandes proporções, como o rompimento da barragem de rejeitos em Mariana (MG) e a poluição deliberada da Hydro em Barcarena (PA).

A redução de arrecadação pode ser ainda maior se estas empresas, adicionalmente, optarem pela utilização de 30% dos 25% do imposto devido para ampliarem suas capacidades de exploração, podendo chegar a 82,5% de isenção do Imposto de Renda devido. Sem uma capacidade arrecadatória adequada os entes federados acabam limitados na aplicação de recursos próprios para a promoção de direitos e oferta de políticas e serviços públicos.

Adicionalmente, as isenções no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica comprometem diretamente o sistema de transferências de recursos da União para os estados e municípios. Isto porque o Imposto de Renda (IR), juntamente com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), alimenta o Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IPI e IR) e o Fundo de Participação dos Municípios (22,5% +1% do IPI e IR). Estudo recente do TCU estimou que cada real de renúncia do IR e do IPI concedido pela União significa uma perda de R\$ 0,58 de transferência para estados e municípios.

Os valores da isenção dos 75% do IRPJ não são divulgados pela SUDAM, que diz não ter acesso à informação uma vez que só concede o benefício. A Receita Federal, que arrecada o valor reduzido e, portanto, conhece os montantes isentos, não divulga a informação, sob a alegação de sigilo fiscal. É essa justificativa para a não divulgação de quem são e quanto recebem os beneficiários dos gastos tributários que passaremos a avaliar na seção seguinte.

## 2.4 A OPACIDADE DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

O art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN) regula o sigilo fiscal, atribuindo à Fazenda e a seus servidores o dever legal de não tornarem públicas as informações relativas à situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou de suas atividades, obtidas a partir de sua atividade fiscalizadora e arrecadadora.

Entretanto, em determinadas situações, o legislador entendeu por bem relativizar esse direito à privacidade em prol do interesse público. Assim, ocorreu quando da inclusão do § 3º no art. 198 do CTN, via Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Houve o entendimento de que as necessidades e interesses da sociedade justificavam autorizar a divulgação de informações relativas a: Representações fiscais para fins penais; Inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; Parcelamento ou moratória.

Diante desses fatos, é que se constitui a proposta que visa tornar transparente os beneficiários e os valores que deixam de ser arrecadados por incentivos ou benefícios tributários que implicam renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos seus objetivos. O conceito de renúncia fiscal está delimitado no art. 14 § 1º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000: “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Com relação à adequação aos princípios norteadores da Constituição, essa modificação proposta no texto do art. 198 do CTN, é possível considerar o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança (MS) 33340, DJe-151, divulgado em julho de 2015: “O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal”.

Nesse sentido, merecem menção dois projetos de lei em tramitação no Senado Federal. Um é de iniciativa do Executivo, o PLP 280/2016, de autoria do então ministro da Fazenda Nelson Barbosa, que visa permitir a divulgação de informações sobre incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. O outro é o PLS 188/2014, de iniciativa do Legislativo, do senador Randolfe Rodrigues, que pretende permitir a divulgação, por parte da Fazenda Pública, dos beneficiários, pessoa jurídica e física, de renúncia fiscal. Em ambos os projetos, propõe-se acrescentar um inciso no § 3º do art. 198 do CTN, com a inclusão de mais uma hipótese de exceção à vedação da divulgação de informação obtida em razão do ofício por parte da Fazenda Pública, para permitir a divulgação das informações do nome e montante dos gastos tributários por contribuinte.

Na análise do PLS 188/2014 na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a senadora Lúcia Vânia, enquanto relatora da matéria, apresentou voto pela aprovação do PL, com uma emenda de sua autoria que limitou a proposta inicial de transparência. Isso ocorreu porque o texto original do PL que pretende alterar o § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172/1966 apresenta a

seguinte redação: IV – Beneficiários de renúncia de receita.

Já o texto do substitutivo decorrente do voto da relatora apresenta a seguinte redação: IV – Incentivo ou benefício de natureza tributária, quando setorial, cujo beneficiário seja pessoa jurídica. Ocorre que o texto da relatora cria restrições à proposta inicial, conforme analisamos a seguir, ao que nos parece essencial que a redação inicial seja mantida:

- Incentivo ou benefício de natureza tributária é menor do que renúncia de receita. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) conceitua que a expressão renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Dessa forma, utilizar a expressão renúncia de receita ao invés de incentivo ou benefício de natureza tributária permite uma cobertura maior das diversas modalidades existentes de perda de receita do orçamento público, que devem ter ampla transparência.
- Renúncias setoriais representam apenas um a modalidade das renúncias. Limitar a transparência das renúncias à modalidade setorial poderá causar insegurança jurídica bem como ações de judicialização no processo de transparência que a lei pretende alcançar, uma vez que beneficiários de renúncias regionais, como Zonas Francas ou Sudam, poderiam questionar se estão ou não enquadradas na modalidade. Outras dúvidas: a renúncia de PIS e COFINS para o diesel é setorial, ou seria setorial somente se fosse para todo o setor de combustível? Existem ainda os casos de renúncia de receita para uma empresa em específico, com o objetivo de atrai-la para se fixar em uma cidade, seria isso um benefício setorial?

### 3. CAMPANHA “SÓ ACREDITO VENDO”

---

Com o objetivo de promover a transparência e a justiça fiscal nos gastos tributários, o Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc lançou, com diversos parceiros, a Campanha “Só Acredito Vendo” para solicitar aos parlamentares que votem a favor dos dois projetos de lei que tratam do tema.

Para isso, produzimos um Manifesto e convidamos a sociedade a assiná-lo. Ao final, o abaixo assinado será entregue no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, durante a realização de uma audiência pública.





**#SóAcreditoVendo**

Apoio



Realização

