

Anais do 13º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
Programa de Mestrado Profissional em Economia
16 de novembro de 2023

GT-1 – Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

**GASTOS TRIBUTÁRIOS E SUBSÍDIOS NA UNIÃO À LUZ DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL E DA INTERPRETAÇÃO DO TCU, COM FOCO
NA LEI ROUANET**

José Wilson Granjeiro, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Consultor Pedagógico na Gran Serviços.

GASTOS TRIBUTÁRIOS E SUBSÍDIOS NA UNIÃO À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DA INTERPRETAÇÃO DO TCU, COM FOCO NA LEI ROUANET

TAX EXPENDITURES AND SUBSIDIES IN THE UNION IN THE LIGHT OF THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AND TCU'S INTERPRETATION, WITH A FOCUS ON THE ROUANET LAW

RESUMO: Este relato técnico estuda a temática de Gastos Tributários e Subsídios Financeiros e Creditícios, tendo como base a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Constituição Federal de 1988 (CF) e os acórdãos de Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). Buscou-se analisar as exigências legais e a motivação inicial declarada para essas medidas de renúncias fiscais, com foco na Lei Rouanet. Como resultado dessa análise, foi possível observar que não há mecanismos eficazes de mensuração e comprovação de efeitos econômicos esperados. O TCU, além de reconhecer a não efetividade dessas medidas e/ou a impossibilidade de aferição da efetividade, insiste na necessidade de implementação de práticas que possibilitem as medições e avaliações dos efeitos das renúncias fiscais. Sendo essa realidade aplicável, em especial, a Lei Rouanet.

Palavras-chave: Gasto tributário, incentivo fiscal, subsídio, renúncia fiscal, renúncia de receita orçamentária, benefício fiscal, Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT: This technical report outlines tax expenditures or tax waivers based and subsidy on the Fiscal Responsibility Law (LRF), the Federal Constitution (CF), and the plenary decisions of the Federal Court of Auditors (TCU). The objective was to analyze the legal requirements and initial declared motivation for these tax waiver measures, at least for one of the main ones currently in force, the Rouanet Law. Through the analysis of laws, technical works on the subject, books, technical articles, and TCU decisions, it was observed that there are no effective mechanisms for measuring and proving the expected economic effects pointed out by the TCU, as an external control body. The TCU has concluded that these measures are not effective or cannot be assessed, and that there is a need to implement practices that allow for the measurement and evaluation of the effects of tax waivers. This reality applies particularly to the Rouanet Law.

Keywords: Tax waiver, tax expenditure, subsidy, subbudgetary revenue waiver, tax benefit, Fiscal Responsibility Law.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Gasto Tributário, Desoneração, Benefício Tributário Ou Renúncia Fiscal; Subsídios – Financeiros e Creditícios - e a Lei Rouanet

Gastos tributários e subsídios são assuntos aparentemente distintos, mas com alguns pontos em comum: ambos estão relacionados com o desempenho das contas públicas no Brasil. Os gastos tributários correspondem a instrumentos de política pública que conferem tratamento diferenciado para setores, regiões, empresas ou grupos de pessoas em relação ao vigente no mercado ou na legislação tributária; afetam as despesas e as receitas, e, por consequência, o resultado do setor público (Salto e Pellegrini, 2020).

Para a Receita Federal do Brasil (RFB), gastos tributários são gastos **indiretos** do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos **econômicos e sociais**, e constituem-se em uma **exceção** ao Sistema Tributário de Referência – STR, **reduzindo** a arrecadação potencial e, conseqüentemente, **umentando** a disponibilidade do contribuinte.

Em 2022, segundo dados publicados no site do Tribunal de Contas da União, o valor da Renúncia Fiscal da União atingiu R\$ 581,5 bilhões, correspondendo a 31,3 % sobre a receita primária líquida e 5,9% do Produto Interno Bruto – PIB. Foram 461,1 bilhões de benefícios tributários e R\$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios¹.

Pode-se entender por renúncia fiscal todas as formas de benefícios concedidos a contribuintes potenciais que representem perda de arrecadação para o Estado, sem qualquer contrapartida ou compensação social de igual ou maior monta, como afirma Martins e Nascimento (2001, p.94): “(...)renúncia fiscal é a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição”. O estado faz, em vista disso, sacrifícios na esperança de que os valores renunciados possam gerar rendas para os beneficiários diretos do setor fomentado e, por tabela, para toda a sociedade.

Tendo como base a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Constituição Federal (CF) e os acórdãos de Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), buscou-se analisar as exigências legais e a motivação inicial declarada para essas medidas de renúncias fiscais, que foi fomentar a economia, estimular o consumo, gerar emprego e permitir, assim, que as organizações beneficiadas – da iniciativa privada ou não governamentais – pudessem usar esses valores em investimentos ou programas sociais que gerassem mais bem-estar social. No entanto, a prática do uso das renúncias fiscais no Brasil vem demonstrando, historicamente, um mau uso da aplicação desses recursos, representando um problema público a ser mitigado.

Pretendeu-se verificar neste estudo o posicionamento do TCU, como Órgão de controle externo que trata da eficácia dos gastos tributários e subsídios, e de seus efeitos econômicos esperados, precipuamente, quanto a Lei Rouanet e as principais distorções e desvios ocorridos na sua aplicação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo a LRF, em seu art. 14, § 1º, 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.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 150, § 6º, afirma que, via de regra, qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

¹ Disponível em: www.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia_fiscal

Desse modo, a concessão de benefícios fiscais, denominados na legislação de renúncias fiscais, depende de lei específica do ente federado com competência tributária sobre o respectivo tributo. Uma isenção de IPVA, tributo de competência estadual e distrital, por exemplo, depende de lei do respectivo ente que deseja conceder o benefício. Há de se destacar que a lei deve ser específica, ou seja, o benefício deve estar previsto na própria lei que institui o IPVA ou em outra lei que trate exclusivamente de benefícios tributários do ente federativo.

Há uma exceção a esta regra e é relativa ao ICMS: para a concessão de qualquer benefício tributário relativo a esse imposto, é necessária uma prévia autorização unânime dos membros do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), ou seja, de todos os 26 Estados e do Distrito Federal. Após essa autorização, o Estado que deseja conceder o benefício terá a possibilidade de elaborar a lei concessiva do benefício.

Deve-se destacar um dos principais papéis da LRF no regramento e controle da concessão desses benefícios. Segundo seu art. 1º, § 1º, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, dentre outras.

A partir da entrada em vigor dessa lei, os entes federativos ficaram obrigados a seguir limites e condições na concessão de renúncias fiscais. Essas regras estão previstas, principalmente, na Seção II – Da Renúncia da Receita, art. 14 da LRF, onde há previsão de exigência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, do atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da necessidade de demonstrar ao menos uma entre duas premissas: que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária para não afetar as metas de resultados fiscais ou se há previsão de medidas de compensação.

Excluídos do alcance do art. 14 ficam quatro impostos federais: Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre Exportação (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Talvez por isso tem sido muito comum observar o Governo Federal conceder, de forma mais frequente, isenções ou reduções desses tributos, porquanto, nem na Constituição Federal nem na LRF há maiores exigências que possam dificultar a aprovação e o controle dessas concessões pelo Governo. Assim, não há riscos de enquadramentos em descumprimentos legais junto aos órgãos de controle.

Para esses impostos, ressalta-se, não há exigência legal para avaliação do impacto orçamentário das renúncias sobre as receitas da União; do cumprimento das regras da LDO e/ou demonstração dos impactos dessas medidas nas metas de resultados. Também não há exigência de apresentação de medidas de compensação.

As renúncias relativas a esses quatro impostos podem ser feitas por atos normativos do próprio Executivo, visto que são tributos, em regra, não abarcados pelo Princípio da Legalidade.

Assim, seguindo as regras supracitadas, e tendo em conta as exceções do ICMS e do II, IE, IPI e IOF, o ente federativo que deseja conceder qualquer benefício que implique renúncia de receitas poderá, por lei específica conceder o benefício, desde que siga as regras da LRF.

2.1 O Problema Público da Renúncia Fiscal

Supõe-se que a arrecadação estatal visa munir o Estado com recursos para que este ofereça à coletividade bens e serviços que incrementarão a qualidade de vida da população. Quando o Estado chega à conclusão de que em determinado caso a renúncia fiscal é adequada, o que se pressupõe é que o não recolhimento de determinados tributos implicará resultados mais positivos para a sociedade. Pode-se afirmar, portanto, que as renúncias de receitas tributárias são mecanismos de financiamento de políticas públicas alternativos aos gastos realizados por meio do orçamento público. Em determinado caso, o Estado entende que a não tributação e o consequente reinvestimento dos recursos economizados na economia gerará mais emprego e melhor distribuição de renda, combaterá a inflação e surtirá outros efeitos positivos na economia. Estas são hipóteses “formais” que justificam a concessão desses benefícios.

Assim, renúncias fiscais são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais, e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência – STR4, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

É possível afirmar que as renúncias fiscais podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (BRASIL, 2019b, p. 5).

A grande questão a ser respondida é: como propor políticas de incentivos, com renúncias fiscais, que seja possível mensurar seus efeitos, em obediência à LRF e à CF de 1988?

3. RESULTADOS PRÁTICOS QUE ESSAS NORMAS TÊM ALCANÇADO

Quanto ao ranking dos gastos tributários em 2022, dos 15 principais casos, podemos destacar que, dos R\$ 461 bilhões, cerca de 58 % foi composto pelos cinco primeiros do ranking, sendo o Simples Nacional 22,58%, Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF 11,04%, Agricultura e Agroindústria 11,04%, Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio 6,80% e Entidades Sem Fins Lucrativos – Imunes/Isentas 7,59%. As Deduções do Rendimento Tributável – IRPF, vale lembrar, ficou na sétima colocação, com 5,83% e a Desoneração da Folha de Salários na décima quarta posição, representando 1,85% do montante.

Segundo publicação no site da Câmara dos Deputados, as renúncias fiscais chegarão a R\$ 456 bilhões no ano de 2023. (O Ministério da Fazenda, no entanto, prevê um valor de renúncia

fiscal bem maior: 600 bilhões). Esse montante é equivalente ao gasto do governo com pagamento de pessoal e representa 4,29% do PIB. Além disso, existe nota técnica de consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado que demonstra a dificuldade de redução dos incentivos para 2% do PIB até 2028, segundo proposta do orçamento de 2023.

3.1 A Evolução dos Subsídios

Para efeito da Portaria nº 379, de 13 de novembro de 2006, do Ministério da Fazenda, considera-se:

I – benefício ou subsídios financeiros, os desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União;

II – benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de capacitação do Governo Federal.

Os subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União desempenham papel fundamental na promoção de diversos setores da economia do país. Esses subsídios representam suporte financeiro direto ou indireto oferecido pelo governo federal para estimular o crescimento econômico, reduzir desigualdades regionais e fomentar o desenvolvimento de determinadas atividades. Eles podem ser direcionados para Operações de Investimento Rural e Agroindustrial, Custeio Agropecuário, Programa Minha Casa Minha Vida, Programa de Sustentação do Investimento, Subvenção a Consumidores de Energia da Subclasse Baixa Renda e outros benefícios. Subsídio é, portanto, um instrumento de política pública que visa a reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. No lado da despesa da União, temos os subsídios ou benefícios financeiros e creditícios. No lado da receita, como já vimos, temos os subsídios ou benefícios tributários.

Um dos principais objetivos dos subsídios financeiros (despesa com subvenções e assunções de dívida) é garantir o acesso ao crédito a taxas de juros mais favoráveis, especialmente para setores estratégicos. Isso impulsiona o investimento e a inovação, criando condições mais favoráveis para o crescimento sustentável da economia. Além disso, os subsídios também podem ser usados para financiar programas sociais e de combate à pobreza, para melhorar a qualidade de vida da população mais vulnerável.

No entanto, a gestão adequada dos subsídios financeiros é essencial para evitar distorções de mercado e garantir a eficiência no uso dos recursos públicos. É importante que haja transparência na alocação e acompanhamento desses benefícios, bem como uma avaliação constante de seu impacto na economia e na sociedade.

O debate em torno dos subsídios financeiros e creditícios no Brasil é contínuo, pois envolve questões complexas de política econômica e fiscal, equalização de preços ou de juros. A intenção é incentivar a produção ou o consumo de certos bens ou serviços, os quais seriam produzidos ou

consumidos abaixo do nível considerado adequado se os agentes envolvidos estivessem sujeitos às condições de mercado. Encontrar o equilíbrio entre o estímulo ao desenvolvimento e a sustentabilidade das contas públicas é um desafio constante para o governo e para a sociedade como um todo.

Os cinco principais Benefícios Creditícios, que representam 82% do valor aportado em 2022, são: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Fundo da Marinha Mercante e Empréstimos da União ao BNDES. Em resumo, os subsídios financeiros e creditícios que em 2022 alcançaram R\$ 120,43 bilhões ou 1,21% do PIB², desempenham um papel significativo na política econômica brasileira, sendo utilizados como ferramenta para promover o crescimento, a inclusão social e o desenvolvimento de setores estratégicos, desde que sejam geridos com responsabilidade e transparência para evitar possíveis distorções econômicas. Tanto mais responsável, transparente, probo, eficaz, eficiente e efetivo for o Estado quanto mais será a possibilidade de expandir a gama e a qualidade de serviços ofertados à população (Salto e Almeida, 2023).

Em 2022, essas fontes de financiamento de políticas públicas, que permitem alcançar resultados de interesse coletivo, mostram que os subsídios totalizaram R\$ 581,5 bilhões, ou 5,86% do PIB, desagregados em subsídios financeiros e creditícios (20,7% dos subsídios) e subsídios tributários (79,3% dos subsídios). Um exaustivo viva às Finanças Públicas que, em última instância, são ferramentas que permitirão ao Estado e à Política cumprir o desafio de ter financiamento adequado e a custos que caibam nas condições de crescimento do país, na sobrevivência e no desenvolvimento do povo brasileiro. Destaque-se que, no segundo mandato Dilma, os percentuais de renúncia alcançaram os maiores valores. Contudo, os efeitos positivos que, em tese se esperava com essas medidas, não aconteceram. Inclusive, várias reportagens da época apresentaram justamente essa discrepância, o que demonstra que a concessão de benefícios tributários, por si só, não é capaz de gerar benefícios positivos na economia. A complexidade de fatores que interferem na saúde econômica de um país reforça o paradigma de que é indispensável uma atuação conjunta das políticas fiscal, monetária e cambial, conduzidas por especialistas, conforme abordam Salto e Almeida (2016).

3.2 Atuação das Casas Legislativas para Garantir a Efetividade das Normas Aplicadas às Renúncias Fiscais.

Segundo o TCU, no Brasil, as renúncias não estão sujeitas ao escrutínio anual do Parlamento, como ocorre com as despesas orçamentárias. O demonstrativo da estimativa de renúncias tributárias apenas acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), não havendo margem para alteração ou exclusão de qualquer mecanismo que resulta em renúncia de receitas no

âmbito da discussão orçamentária no Congresso Nacional. Com isso, resta prejudicada uma eventual reavaliação por parte do Parlamento sobre a pertinência da continuidade dessas políticas públicas, considerando os seus custos em comparação com as despesas associadas aos programas incluídos na lei orçamentária. Até o momento, desde que respeitadas as exigências demonstradas acima, as renúncias são constitucionais, legais e plenas de efetividade.

4. RESULTADOS, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

Segundo o art. 70 da CF, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Daí depreende-se que o TCU realiza o controle externo sobre as renúncias das receitas concedidas pela União. Nesse contexto, a atuação do TCU visa, especialmente, avaliar os impactos positivos e negativos das políticas públicas de desoneração, sugerindo melhorias e adaptações.

Evidenciou-se que o Tribunal tem alertado sobre a necessidade de planejamento, transparência e criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade, não bastando apenas cumprir o disposto no art. 14 da LRF. Para isso, o TCU tem orientado o Governo acerca de medidas e procedimentos técnicos-normativos para aplicação efetiva desses mecanismos, bem como para reorientação de suas auditorias.

No cumprimento de suas atribuições, o TCU, em monitoramento do seu Acórdão número 1.205/2014 – Plenário, demonstra que as renúncias fiscais não têm seguido as normas legais supracitadas, e nem as recomendações apontadas pelo Tribunal em suas auditorias, conforme item IV do Referido Monitoramento do Acórdão:

(...) IV. CONCLUSÃO

(...) 114. Com relação ao subitem 9.1.1, verificou-se que permanece a prática de instituição de renúncias de receitas por meio de medidas provisórias e que os instrumentos instituidores nem sempre tratam da matéria de forma exclusiva, em oposição ao que determina o art. 150, § 6º, da CF, que exige que as renúncias de receita sejam concedidas somente por lei específica, que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Por essa razão, considera-se que a recomendação em tela não foi implementada (item III.1). 115. Durante a análise desse tópico, observou-se a existência de renúncias tributárias que derivaram da iniciativa do Poder Legislativo sem demonstração clara dos pré-requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF nos pareceres emitidos pelas comissões do Congresso Nacional, que concluíram pela adequação financeira e orçamentária. Razão pela qual será proposta recomendação às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que orientem as comissões competentes a esse respeito (item III.1) ...

Não apenas no período de 2014, como citado acima, o TCU tem, exaustivamente, apontado descumprimento da lei e das melhores práticas quanto à garantia do equilíbrio das contas públicas, como também nos acórdãos: 747/2010, 1.905/2014, 529/2015, 1.170/2018, 1.907/2019,

2.198/2020. Todos reiterando descumprimento dos requisitos constitucionais e legais na concessão ou ampliação de benefícios tributários.

5. LEI FEDERAL DE INCENTIVO À CULTURA.

Conhecida como Lei Rouanet, a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, de acordo com um estudo realizado em 2018, encomendado pelo Ministério da Cultura do Brasil, comprovou-se que, durante 32 anos de existência, a cada R\$ 1,00 do que foi investido por patrocinadores em projetos culturais por meio da Lei Rouanet, R\$ 1,59 retornou para a economia do país (ou seja, um grau de alavancagem financeira de 59%), e seu impacto reverberou em 68 atividades econômicas diferentes, do transporte ao turismo, do setor alimentício às finanças.

Importante frisar que nos próprios objetivos, relacionados com as justificativas para a constituição da lei, figuram: o fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura, preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro, ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira.

A Lei sancionada pelo então presidente Fernando Collor de Mello instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac, estabelecendo, naquele momento, as políticas públicas para a cultura nacional.

O grande destaque da Lei Rouanet é a política de incentivos fiscais que possibilita empresas (pessoas jurídicas) e cidadãos (pessoas físicas) aplicarem uma parte do Imposto de Renda (IR) devido em ações culturais.

O percentual disponível de 6% do IRPF para pessoas físicas e 4% de IRPJ para pessoas jurídicas, ainda que relativamente pequeno, permitiu que em 2017 fossem investidos em cultura, segundo o Ministério da Cultura (MinC) mais de R\$ 1,1 bilhão.

A lei surgiu para motivar as empresas e cidadãos a investirem em cultura. O benefício no recolhimento do imposto de renda proporciona estímulo às pessoas físicas e à iniciativa privada no sentido de patrocinar projetos culturais, uma vez que o patrocínio, além de fomentar a cultura, valoriza a marca das empresas junto ao público.

Para que um projeto seja aprovado, uma proposta deve ser cadastrada junto ao MinC através do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic, disponível no Portal da Rouanet – rouanet.cultura.gov.br. A proposta passa por um exame de admissibilidade, no que diz respeito ao seu preenchimento, ao seu enquadramento na lei e à documentação obrigatória. Uma vez que a proposta seja aprovada nesse exame, ela se transformará em um projeto (com um número de Pronac). O projeto então recebe sua Homologação de Captação por intermédio de portaria publicada no Diário Oficial da União – DOU. Em seguida é aberta uma conta do projeto no Banco do Brasil. Ao completar um mínimo de 10% de captação de recursos incentivados, o projeto segue para a

emissão do Parecer Técnico em uma das unidades técnicas vinculadas ao MinC. Após o parecer do MinC, o projeto é submetido à apreciação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC, cujo voto instruirá a decisão final do Ministério – a Homologação da Execução. Para movimentar recursos captados, o saldo da conta deve atingir um mínimo de 20% do valor homologado para execução. O projeto é acompanhado pelo MinC via Salic, mediante a comprovação da aplicação dos recursos captados e eventuais fiscalizações. Concluído o projeto, o MinC realiza a Avaliação dos resultados e publica sua conclusão no DOU.

6. EXTERNALIDADES POSITIVAS

Apesar dos pontos de fragilidades e críticas de possíveis desvios de finalidade e descumprimento da aplicação do que exige a LRF, observam-se, também, dados animadores como exemplos de externalidades positivas. É o que se verifica no relatório da Fundação Getúlio Vargas – sobre projetos do Ministério da Cultura, denominado Lei Rouanet – Métrica de Avaliação – Impactos Econômicos da Lei Rouanet (LR), em que são apresentados, como impactos econômicos das atividades culturais contempladas pela Lei Rouanet, os seguintes indicadores: para cada R\$ 1,00 captado por projetos da Lei Rouanet foi movimentado R\$ 1,59 nas economias locais, com 68 setores econômicos impactados pelos projetos da Lei Rouanet. Tendo, à vista disso, impactos dos gastos feitos pelos participantes ou beneficiários (diretos e indiretos) com aquisição de alimentos, bebidas e transportes locais, nos eventos que receberam subsídios da LR. Demonstrou-se, também que houve aumento do fluxo de turistas nos locais das atividades realizadas, supostamente, representando aumento nos gastos com estadias, serviços e aquisições relacionadas ao turismo.

7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais críticas formuladas em relação aos programas de fomento, especialmente à cultura, são: não existe pessoal operacional-técnico para analisar os projetos apresentados e a prestação de contas de projeto agraciado e executado chega a demorar, em média, quarenta e seis meses para ser apreciada. Só para ilustrar o drama, há 16.000 processos aguardando a análise de prestação de contas. Um problema hercúleo para ser equacionado. O Tribunal de Contas da União, por outro lado, também não possui técnicos suficientes, nem tampouco instrumental, para realizar as necessárias auditorias operacionais.

Outras críticas dos especialistas e dos textos existentes hoje para discussão de políticas públicas dizem respeito a não existência de investimentos privados aos projetos culturais por meio da Lei Rouanet, mas, tão somente, aporte de recursos renunciados, ou seja, recursos públicos. Há, assim, uma grande concentração dos recursos distribuídos para renomados personagens (pequenos grupos de produtores e atores celebridades) do setor cultural e de regiões economicamente

privilegiadas – sul e sudeste –, em particular as capitais da região sudeste. As áreas que, destarte, fornecem pouco retorno de marketing são preteridas.

A insuficiência dos recursos, o desmonte da pasta da cultura desde 2016 – agravada pela pandemia–, e a rigidez das normas para celebração de convênios com aportes do Fundo Nacional de Cultura (FNC), associada à incapacidade operacional da Administração, exigem adaptações dos conceitos, critérios, instrumentos, normas e metodologias de avaliação, concessão e análise de prestação de contas.

As renúncias fiscais são criadas para excepcionar o complexo ordenamento tributário brasileiro. Há inúmeras isenções, anistias, imunidades e outros benefícios que visam excepcionar atividades ou pessoas físicas ou jurídicas de determinada tributação. Esse emaranhado tributário é objeto de constantes críticas e é fruto do não planejamento das políticas tributárias em conjunto com os efeitos econômico-sociais pretendidos. Ou seja, na Administração Pública, não há regras objetivas para análise e a consequente correção das falhas na concessão ou não dos recursos, o que afeta, sobremaneira, os objetivos pretendidos com a concessão dos benefícios.

Todavia, há estudos que defendem a inefetividade desses benefícios, uma vez que isolados, sem uma mudança mais ampla na economia, têm tido pouco efeito prático na melhoria de vida das pessoas e na da economia.

Ademais, o valor não arrecadado devido às renúncias é apenas uma estimativa, visto que não há instrumentos para se mensurar efetivamente o valor que deixou de entrar para os cofres públicos.

Pode-se afirmar, repita-se, que não há mecanismos eficazes de mensuração e comprovação de efeitos econômicos esperados e que o Tribunal de Contas da União – TCU, como órgão de controle externo, tem concluído pelo (i) não reconhecimento da efetividade dessas medidas, ou da impossibilidade de aferição da efetividade, (ii) e pela necessidade de implementação de práticas que possibilitem as medições e avaliações dos efeitos das renúncias fiscais. De forma geral, percebe-se que não há fundamentação técnica e econômica suficiente nas justificativas das propostas de renúncias fiscais e de que o arcabouço legal e as práticas de fiscalização atuais são insuficientes para medir e avaliar os resultados efetivos das políticas públicas financiadas ou pretendidos pelas renúncias fiscais existentes e para garantir que atendam às necessidades de equilíbrio das contas públicas. Essa fragilidade se aplica, em especial, à Lei Rouanet que, na prática, não cumpre com os objetivos pelos quais foi proposta, além de ser alvo de mau uso de recursos públicos, por aplicação inadequada e por falta de fiscalização efetiva. Resta, como solução, uma revisão de toda a legislação, para constar regras mais rigorosas e precisas quanto aos mecanismos de garantia da aplicação dos recursos e de mensuração dos efeitos pretendidos.

O que se sugere, para amenizar essa prática danosa ao erário e à sociedade, é a criação de outros critérios para concessão do fomento que estimule a diversidade cultural e as manifestações

locais, com foco na maior “pulverização” na aplicação dos recursos, observando, desse modo, as particularidades regionais e as necessidades dos pequenos empreendedores. Exigem-se, assim, iniciativas que preservem e valorizem a cultura brasileira, tanto tradicionais quanto contemporâneas.

Por outro lado, caberia a abertura de grande foro de discussão quanto à viabilidade de simplificar a tributação e reduzir ao máximo os benefícios tributários, direcionando, desta maneira, os recursos orçamentários diretamente às áreas de foco das polícias públicas, como é o caso da Cultura.

8. REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 de setembro. 2023.

BRASIL. [LRF(2000)]. Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal: Congresso Nacional, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 19 de setembro. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF). Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2023 Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-2023>. Acesso em 20 de setembro 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.205/Plenário. Brasília - DF, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 19 de setembro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 191/Plenário. Brasília - DF, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo> . Acesso em: 19 de setembro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.513/Plenário. Brasília - DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo> . Acesso em: 20 de setembro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secom, Brasília - DF, 05/02/2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/captacao-de-recursos-pela-lei-rouanet-nao-deve-ser-aplicada-a-projetos-com-potencial-lucrativo-determina-tcu.htm>. Acesso em: 19 de setembro de 2023.

BRASIL, Ministério da Cultura; FGV. Impactos Econômicos da Lei Rouanet – DF. chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/http://musicanarede.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Lei_Rouanet_Metrica_de_Avaliacao-1.pdf Acesso em 19 de setembro de 2023.

MUGNATTO, Sílvia; MORAES, Geórgia. Câmara Legislativa . Brasília – DF, 05/02/2022. Disponível em [https://www.camara.leg.br/noticias/910855-RENUNCIAS-FISCAIS-CHEGARAO-A-R\\$-456-BILHOES-NO-ANO-QUE-VEM](https://www.camara.leg.br/noticias/910855-RENUNCIAS-FISCAIS-CHEGARAO-A-R$-456-BILHOES-NO-ANO-QUE-VEM), Acesso em 20 de setembro 2023.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Martins e Nascimento do. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001.

SALTO, Felipe (org.); ALMEIDA, Mansueto (org.) Finanças Públicas, Da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2023.

SALTO, Felipe Scudeler (org.); PELLEGRINI, Josué Alfredo. Contas Públicas do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2020.