

Título do capítulo	CAPÍTULO 12 GOVERNANÇA FISCAL DE GASTOS GOVERNAMENTAIS INDIRETOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA (SUBSÍDIOS TRIBUTÁRIOS): NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL
Autor(es)	Mauro Santos Silva Mônica Mora
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap12

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

GOVERNANÇA FISCAL DE GASTOS GOVERNAMENTAIS INDIRETOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA (SUBSÍDIOS TRIBUTÁRIOS): NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL¹

Mauro Santos Silva²
Mônica Mora³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma revisão de literatura sobre os argumentos teóricos e os desenhos de política de governança fiscal, reservando atenção especial à leitura das experiências de políticas de governança de gasto indireto de natureza tributária ou subsídios tributários no âmbito de dez países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os modelos de governança fiscal são estruturados para cumprir três funções fundamentais: i) garantir a sustentabilidade das operações fiscais; ii) informar à sociedade sobre tais procedimentos; e iii) definir parâmetros para a realização das escolhas de políticas públicas relativas ao tema.

O propósito deste estudo exploratório é prover subsídios para uma agenda de política pública de governança fiscal orientada aos gastos indiretos de natureza tributária no âmbito da economia brasileira. A metodologia envolveu procedimentos de revisão de literatura em bases de periódicos nacionais e internacionais, bem como análise de documentos publicados por organizações multilaterais. A interpretação das experiências internacionais de governança de subsídios tributários foi organizada em torno de quatro eixos: i) definição do sistema tributário de referência; ii) desenho das regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações; iii) requerimentos para a instituição ou a ampliação e os incentivos para a redução ou a revogação dos subsídios tributários; e iv) processos de revisão e de avaliação *ex post*.

1. Este texto foi elaborado originalmente como uma *Nota Técnica* com objetivo de subsidiar os trabalhos do Grupo de Trabalho Modelo de Governança dos Subsídios da União, constituído nos termos da Resolução nº 01/2019 do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), do Ministério da Economia (ME).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do ME em exercício no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <mauro.santos@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <monica.mora@ipea.gov.br>.

Segundo dados disponíveis no Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no Período 2003 a 2018 (3º Orçamento de Subsídios da União), elaborado pelo ME, o valor dos subsídios tributários alcançara a marca de 4,3% do produto interno bruto (PIB) em 2018, mantendo uma trajetória estável nos cinco últimos exercícios financeiros (Brasil, 2019a, p. 19). No entanto, o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) PLOA 2020, elaborado e publicado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), informa que, no exercício financeiro de 2020, havia 117 incentivos tributários vigentes, incidentes sobre bases relativas a tributos e contribuições sociais e, a maior parte deles, com prazo de vigência indeterminado. Segundo o demonstrativo: “O gasto tributário para o ano de 2020 foi estimado em R\$ 330,85 bilhões, representando 4,34% do produto interno bruto e 21,78% das receitas administradas pela RFB” (Brasil, 2019b, p. 9 e 17).

Conforme disposto no Acórdão nº 1.112/2020, do Tribunal de Contas da União (TCU), não obstante os avanços no desenvolvimento da governança dos subsídios tributários, ainda existe uma agenda a ser desenvolvida, “notadamente em aspectos das etapas de formulação – incluindo a própria operacionalização da concessão dos subsídios – e monitoramento dessas políticas”. Essas lacunas dizem respeito à definição de “objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação”. A manifestação do TCU também ressalta a importância “da definição de unidade de coordenação e supervisão das políticas que oriente a formulação das políticas públicas, bem como da identificação e da definição dos papéis dos órgãos essenciais nessa etapa” (Brasil, 2020).

A discussão sobre governança fiscal dos gastos indiretos de natureza tributária é especialmente relevante no âmbito da economia brasileira. Em dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), fundado em uma regra de expansão da despesa que impõe um teto de gastos no âmbito do orçamento federal. Esse dispositivo constitucional determina um crescimento do gasto com despesa primária limitado à variação anual da inflação mensurada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No entanto, o gasto indireto de natureza tributária não é alcançado por essa regra limitadora da expansão da despesa, fato que pode acabar por constituir um componente adicional de incentivo a sua expansão.

Na análise da política de governança desenvolvida neste artigo, são considerados quatro aspectos fundamentais. O primeiro deles diz respeito às informações básicas relacionadas à definição, ao modo de estimar e aos procedimentos de monitoramento. O segundo focaliza a elaboração de políticas públicas, mais especificamente os procedimentos requeridos para instituir ou ampliar os subsídios

tributários e os incentivos para revogar ou reduzir os gastos indiretos de natureza tributária. O terceiro aspecto trata da regulamentação relativa às regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações referentes às políticas de subsídios tributários. Por fim, são observados os procedimentos reguladores dos processos de revisão e avaliação *ex post* de subsídios, mais propriamente a competência, a metodologia, a transparência e os mecanismos de *feedback* no âmbito das políticas públicas.

O texto está organizado em torno de quatro seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta notas sobre os fundamentos teóricos e as recomendações de políticas públicas referentes à governança fiscal. A terceira seção comenta sobre experiências internacionais relativas a medidas de política de governança fiscal ligadas a subsídios governamentais. Por fim, são apresentadas considerações finais sobre os assuntos desenvolvidos no âmbito deste texto.⁴

2 TEORIA E POLÍTICA DA GOVERNANÇA FISCAL

Esta seção apresenta uma breve revisão da literatura sobre considerações de natureza teórica relacionadas à abordagem da política fiscal com base em regras e sobre recomendações de política de governança fiscal baseadas em argumentos de primeira e de segunda geração. Esses termos são usados para designar dois períodos fundamentais do processo de evolução das normas relacionadas à governança fiscal. Aquelas instituídas no período anterior à eclosão da crise financeira global de 2008 foram designadas como regras de primeira geração e as instituídas após o início da crise foram denominadas regras de segunda geração. Em síntese, as duas gerações são fundadas em princípios de simplicidade, flexibilidade e aplicabilidade (*enforcement*). Mas, como observado por Eyraud *et al.* (2018, p. 10), na segunda geração houve um aprimoramento da flexibilidade e da aplicabilidade às custas da simplicidade.

Neste texto, a governança fiscal é definida como um arranjo institucional composto por regras legais e infralegais, de natureza numérica ou processual, que normatizam como a política fiscal será planejada, aprovada, executada, monitorada e avaliada, e que tem como propósito restringir a discricionariedade nas decisões de política fiscal e afirmar um padrão de disciplina fiscal compatível com a sustentabilidade da solvência da dívida pública a longo prazo (Eyraud *et al.*, 2018). Em outros termos, é adequado afirmar que a governança fiscal é estruturada para exercer a função de ancoragem das expectativas de longo prazo associadas à sustentabilidade da política fiscal (Kumar *et al.*, 2017, p. 4). Essas regras são conjugadas com práticas e processos organizadores de direitos e responsabilidades, no

4. Para uma leitura adicional sobre gastos tributários, inclusive definição, implementação, contribuições para o desenvolvimento de políticas setoriais e riscos de natureza fiscal, ver Villela, Lemgruber e Jorrat (2010).

âmbito das corporações e agências governamentais, de modo a ampliar o grau de alinhamento das estruturas com as estratégias, qualificar a prestação de contas e reduzir riscos.⁵

2.1 Teoria da governança fiscal

A prevalência de modelos que analisam a economia pelo lado da oferta relegou a política fiscal à neutralidade. Economistas monetaristas e novos clássicos consideraram que o principal instrumento de coordenação macroeconômica é a política monetária. Há mais de setenta anos, Milton Friedman (1948) já se posicionava contrariamente ao uso de instrumentos macroeconômicos como política de estabilização do ciclo de negócios. Essa posição será posteriormente assumida e desenvolvida pelos economistas novos clássicos.⁶ Portanto, a política fiscal não deveria ser utilizada enquanto instrumento anticíclico.

De acordo com Friedman (1948, p. 2-3, tradução nossa),

uma política de determinação do volume de gastos governamentais em bens e serviços – definidos para excluir gastos de transferência de todos os tipos – deve ser definida inteiramente com base em desejo, necessidade e disposição da comunidade de pagar pelos serviços públicos. Mudanças no nível de despesa devem ser feitas apenas em resposta a alterações no valor relativo atribuído pela comunidade aos serviços públicos e ao consumo privado. Nenhuma tentativa deve ser feita para variar as despesas, direta ou inversamente, em resposta a flutuações cíclicas na atividade econômica. Como os objetivos básicos da comunidade presumivelmente mudariam apenas de forma lenta – exceto em tempos de guerra ou ameaça imediata de guerra –, essa política, com a mesma exceção, levaria a um volume relativamente estável de gastos em bens e serviços.⁷

A argumentação crítica de Friedman (1948, p. 473-475) à discricionariedade na condução de política fiscal foi baseada na percepção de incapacidade dos seus formuladores para desenvolver respostas em tempo hábil (haveria atrasos entre a percepção dos problemas e a observância dos efeitos decorrentes do uso dos instrumentos mobilizados) e para antecipar a magnitude dos efeitos derivados dos instrumentos mobilizados para enfrentar os problemas adversos relacionados ao nível de atividade econômica. Nesses termos, medidas ativas de política fiscal relacionadas ao sistema tributário, às despesas com bens e serviços e às transferências

5. Disponível em: <<https://www.revenue.ie/en/corporate/documents/governance/governance-framework.pdf>>.

6. Milton Friedman, um economista monetarista, desenvolveu originalmente a crítica ao uso da política econômica para estabilizar o ciclo de negócios. Posteriormente, os economistas “novos clássicos” desenvolveram a tese de Friedman, mas o fizeram usando um novo fundamento teórico: as expectativas racionais.

7. “Policy of determining the volume of government expenditures on goods and services – defined to exclude transfer expenditures of all kinds – entirely on the basis of the community’s desire, need, and willingness to pay for public services. Changes in the level of expenditure should be made solely in response to alterations in the relative value attached by the community to public services and private consumption. No attempt should be made to vary expenditures, either directly or inversely, in response to cyclical fluctuations in business activity. Since the community’s basic objectives would presumably change only slowly – except in time of war or immediate threat of war – this policy would, with the same exception, lead to a relatively stable volume of expenditures on goods and services”.

governamentais acabariam por produzir efeitos desestabilizadores a longo prazo. Logo, a recomendação é para a organização de uma política fiscal orientada para a constituição de equilíbrio orçamentário. Admite-se, excepcionalmente, a utilização de estabilizadores automáticos – mecanismos associados às receitas tributárias e despesas governamentais que estimulam a atividade econômica em períodos de recessão e contraem a atividade econômica nos períodos de expansão – como reposta fiscal de curto prazo aos movimentos declinantes do nível de atividade econômica.

A configuração institucional do sistema tributário não deve ser alterada em resposta a flutuações cíclicas na atividade econômica. O fluxo de receitas deve variar exclusivamente como consequência automática da variação do nível de atividade. As modificações na configuração institucional do sistema tributário devem ser realizadas exclusivamente em consequência das escolhas da comunidade em relação à cesta de bens e serviços e ao sistema de transferências governamentais desejados. Portanto, toda decisão de aumento dos gastos deve ser acompanhada de um aumento correspondente na receita, de modo a garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo. A escolha da comunidade por um menor grau de desigualdade deve ser realizada, preferencialmente, por medidas de política fiscal de natureza horizontal em contraponto a intervenções específicas (Friedman, 1948, p. 476).

Essa concepção de política fiscal admite a existência de uma mecânica de estabilização automática. No período de retração da atividade econômica, a redução do nível de atividade promoveria uma disparada dos gatilhos relacionados aos estabilizadores automáticos (por exemplo, os mecanismos de transferências governamentais do tipo seguro-desemprego) que efetivariam um aumento da despesa e produziriam um déficit no resultado fiscal do governo. No período de crescimento econômico, haveria uma reversão desses gastos acionados pelos estabilizadores automáticos e uma retomada do crescimento do volume de arrecadação. Consequentemente, seriam obtidos superávits fiscais capazes de restabelecer a trajetória de equilíbrio da dívida pública. Portanto, a contribuição da política fiscal à estabilidade do ciclo de negócios seria baseada em regras organizadoras de ajustes automáticos, não em uso de instrumentos e estratégias de políticas oriundas do poder discricionário dos tomadores de decisão com atuação na área de política econômica.

Como ressaltado por Friedman (1948, p. 478), um elemento essencial desse modelo de política fiscal é a consideração de que a instituição de estabilizadores automáticos não tenha sido originada em razão de seus efeitos anticíclicos, mas sim em razão de seus impactos em termos de padrão distributivo escolhido pela comunidade. Logo, por princípio, a política fiscal não deve dispor de propósitos orientados à estabilidade do ciclo de negócios em razão da incapacidade para alcançar resultados eficientes em uma perspectiva de longo prazo.

O argumento favorável à adoção de uma política fiscal baseada em regras, em oposição ao modelo com base em discricionariedade do formador de política, foi originado por Friedman (1948) e, posteriormente, desenvolvido por economistas associados a nova economia clássica (novos clássicos), em especial por Kyndland e Prescott (1977), sendo que essas abordagens tomam por base diferentes linhas de argumentação.⁸

O papel da política fiscal é relevante para o equilíbrio macroeconômico, porém, coadjuvante à política monetária. Argumentos teóricos, como a “equivalência ricardiana”,⁹ procuraram evidenciar a neutralidade dos instrumentos de política fiscal em propósitos relacionados ao estímulo do nível de atividade econômica, mesmo quando considerado um horizonte de curto prazo. Nos modelos de “economia pelo lado da oferta” (*supply side economics*), cabe à política fiscal prover os requisitos necessários para evitar pressões inflacionárias sobre a demanda agregada e para assegurar a solvência da dívida pública. O equilíbrio das contas públicas torna-se uma questão central no debate. Nesse contexto, aprofunda-se o debate sobre regras e discricionariedade em política fiscal.

Os argumentos de Kyndland e Prescott (1977), de crítica à plena discricionariedade na condução de política econômica, tomam por base a consideração da natureza dinâmica dos sistemas econômicos, ou seja, as escolhas dos agentes econômicos dependem em parte de suas expectativas racionais em relação ao futuro, inclusive quanto ao comportamento futuro da própria política econômica. Nesses termos, mesmo em uma situação de que o formulador seja capaz de estabelecer uma regra ótima de política econômica para um tempo zero ele não terá como contabilizar os efeitos que essa própria política exercerá sobre a regra de escolha dos agentes econômicos em tempos futuros, e ainda mais sobre as expectativas desses agentes em relação a medidas futuras de políticas econômicas, fatos que acabam por comprometer a consistência intertemporal do plano ótimo de intervenção formulado originalmente.

De acordo com Kyndland e Prescott (1977, p. 474, tradução nossa),

uma vez que as regras ótimas de decisão variam sistematicamente com mudanças na estrutura de séries relevantes para o tomador de decisão, qualquer mudança na política alterará a estrutura dessas regras.

Assim, mudanças na política induzem mudanças na estrutura, que por sua vez exigem reestimativa e mudanças futuras na política, e assim por diante. Encontramos, para

8. Outro argumento mencionado na literatura (Hagen, 2005) como fundamento para adoção de uma política fiscal baseada em regras é o “problema do fundo de recursos comuns” (*the common pool problem*). Diz respeito ao uso de recursos da arrecadação geral de impostos para o atendimento de interesses de grupos específicos como resultado de *lobbys* exercidos pelos beneficiários e seus representantes políticos junto ao governo. Combina a concentração de benefícios das políticas públicas em determinados grupos e a dispersão dos custos entre a sociedade. Segundo a abordagem do “problema do fundo de recursos comuns”, a disseminação da estratégia de concentração de benefícios e dispersão de custos tende a promover a ampliação dos gastos governamentais, dos déficits fiscais e da dívida pública.

9. Para uma leitura dos argumentos da abordagem da equivalência ricardiana, ver Barro (1974).

algumas estruturas não implausíveis, que esse procedimento iterativo não converge e, ao contrário, os esforços de estabilização têm o efeito perverso de contribuir para a instabilidade econômica.¹⁰

A principal implicação decorrente dessa abordagem é a proposição segundo a qual as políticas ativas – originadas em processo de escolha discricionária por parte dos formuladores –, orientadas a determinado comportamento do ciclo de negócios, são ineficientes e, conseqüentemente, não devem constituir base que oriente escolhas de política econômica. O melhor fundamento é organizar um processo decisório em política econômica que seja baseado em regras capazes de limitar a ação discricionária e, conseqüentemente, ampliar a previsibilidade do comportamento futuro dos formuladores de política econômica.

Retornando aos termos da argumentação desenvolvida por Kydland e Prescott (1977, p. 487, tradução nossa), “se não quisermos selecionar a política de maneira ideal, como ela deve ser selecionada? Nossa resposta é, como Lucas (1976) propôs, que a teoria econômica seja usada para avaliar regras alternativas de políticas e que uma com boas características operacionais seja selecionada”.¹¹

Esse referencial teórico acabou proporcionando os fundamentos que vieram a constituir as bases de um sistema de governança orientado a garantir a sustentação fiscal de longo prazo e o fez tomando como referência primordial a noção de estabilidade da capacidade de solvência governamental em relação aos compromissos referentes à dívida pública. O êxito desse propósito requer um horizonte temporal de planejamento da política fiscal capaz de subordinar o curto prazo – fortemente associado aos ciclos políticos – ao longo prazo. Nesses termos, um arranjo qualificado de governança fiscal é percebido como relevante para o desempenho da política fiscal à medida que contribui para a afirmação de uma trajetória de resultados das contas públicas compatível com a manutenção de capacidade de solvência da dívida pública ao longo de sucessivos exercícios financeiros.

A crise financeira mundial originada em 2008 e suas conseqüências adversas sobre o desempenho das atividades produtivas impulsionaram a retomada das análises quanto às estratégias em matéria de política econômica. Segundo palavras de Blanchard *et al.* (2016, p. 9), referindo-se à conferência do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2011: “Entre os pesquisadores e os formuladores de políticas econômicas participantes da conferência, havia um nítido

10. “Since optimal decision rules vary systematically with changes in the structure of series relevant to the decision maker, any change in policy will alter the structure of these rules. Thus, changes in policy induce changes in structure, which in turn necessitate reestimation and future changes in policy, and so on. We found for some not implausible structures that this iterative procedure does not converge, and, instead, stabilization efforts have the perverse effect of contributing to economic instability”.

11. “If we are not to attempt to select policy optimally, how should it be selected? Our answer is, as Lucas (1976) proposed, that economic theory be used to evaluate alternative policy rules and that one with good operating characteristics be selected”.

entendimento comum de que estávamos diante de um ‘mundo novo desafiador’ e que tínhamos mais perguntas do que respostas.” Nesse ambiente, surgiram propostas relacionadas à necessidade de adoção de modelos de política de governança fiscal capazes de superar os limites impostos por “regras rígidas” e proporcionar “regras flexíveis”, ou seja, capazes de dispor de uma configuração institucional dotada de “cláusulas de escape”.

Ao analisar o papel da política fiscal em um contexto de depressão econômica, DeLong e Summers (2012, p. 233) mencionam que – em ambientes macroeconômicos que combinam economia com desemprego elevado, excesso de capacidade produtiva e taxa de juros nominais de curto prazo próximas de zero – o uso de política fiscal expansionista pode contribuir positivamente para ativar o nível de atividade econômica, sem gerar repercussões adversas manifestas por gargalos pelo lado da oferta e aumento das taxas de juros reais praticadas no âmbito da política monetária. A hipótese de adoção de política fiscal ativa é especialmente relevante em cenários com presença de histerese, quando as evidências apontam para uma redução do produto potencial da economia.

O argumento sobre a necessidade de equilíbrio entre as agendas de reformas estruturais e a condução da política fiscal a curto prazo foi desenvolvido por Roubini (2016, p. 174-175). Ressalta que, diante de crises financeiras que geram fortes efeitos nos balanços das empresas e contração expressiva do consumo e do investimento privado, a adoção de arranjo de política fiscal capaz de reduzir riscos de aprofundamento da recessão e conformação de um cenário de depressão é apropriada. Em cenários recessivos, “pode-se fazer o que quiser com o numerador da relação dívida/PIB, mas se o denominador (PIB) permancer em queda, essa proporção vai continuar crescendo e se torna insustentável” (Roubini, 2016, p. 182-183). Nesse contexto, marcado por riscos de retrocesso social e político decorrente de um prolongamento da fase recessiva do ciclo de negócios, assume maior importância uma agenda de políticas orientadas ao crescimento econômico.

De acordo com Eberly (2016, p. 145-148), é relevante observar a necessidade de regras fiscais capazes de permitir a acomodação da política econômica a circunstâncias não previstas e que, no limite, poderiam comprometer a própria credibilidade do modelo de governança fiscal. Segundo a autora, o desenho institucional das regras fiscais pode assumir uma configuração referenciada no ciclo de negócios. Nesses termos, admite déficits ao longo dos períodos recessivos e impõe disciplina fiscal em períodos posteriores a retomada do nível de atividade econômica, de modo a estabelecer a sustentabilidade da relação da dívida como proporção do PIB. A autora também observa que a necessidade de atenção com possíveis efeitos de “janelas de fuga” pode gerar interpretações que comprometam a credibilidade da regra fiscal.

2.2 Política de governança fiscal

A política de governança fiscal trata, essencialmente, da construção, do monitoramento e da avaliação da arquitetura institucional. Tal arquitetura é relacionada à definição do grau de liberdade admitido aos tomadores de decisão que atuam em agências governamentais e lidam com instrumentos capazes de impactar o equilíbrio de longo prazo das contas públicas, em especial os agregados relacionados à dívida pública.¹² O arranjo institucional de governança fiscal define o espaço no qual a discricionariedade do formador de política pode ser exercida.

As regras de governança fiscal são desenhadas e analisadas por diferentes perspectivas e admitem diferentes mecanismos de classificação. De acordo com Kumar *et al.* (2017, p. 5), essas regras podem ser orientadas para quatro propósitos principais: i) processos referentes à arrecadação de receitas; ii) procedimentos e metas numéricas relacionados à realização de despesas; iii) métodos de apuração e metas numéricas relativos à resultados fiscais primários e nominais; e iv) regras numéricas definidoras de limites para a dívida pública mensurada como proporção do PIB.

A literatura internacional admite uma hierarquização de regras. Segundo Eyraud *et al.* (2018, p. 6 e 20), a classificação envolve, em primeiro plano, a consideração de uma “regra-âncora”, orientada por propósitos de médio e longo prazo, e, em segundo plano, um conjunto de regras operacionais focalizadas no controle direto e de curto prazo da política fiscal. Estas últimas são classificadas em numéricas e processuais,¹³ e, em geral, estão diretamente conectadas ao orçamento anual. A regra-âncora diz respeito ao objetivo primordial de sustentabilidade fiscal de longo prazo e se configura mediante o estabelecimento de um limite para a dívida pública. As regras operacionais numéricas dizem respeito a limites mínimos ou máximos, absolutos ou relativos, estabelecidos em lei e referentes a indicadores fiscais específicos e períodos determinados. As regras operacionais “processuais”, como o próprio nome sugere, normatizam os procedimentos que devem ser necessariamente observados nas etapas de planejamento, deliberação e execução das ações relacionadas a instrumentos de política fiscal.

As regras relacionadas aos processos de elaboração e implementação da política fiscal cumprem três funções fundamentais (Eyraud *et al.*, 2018, p. 7), como veremos a seguir.

- Limitar operações fiscais (*commitment device*): alteram o comportamento fiscal dos agentes mediante imposição de restrições ao grau

12. Para uma análise do perfil das regras de governança fiscal no âmbito internacional, apoiada na base de dados do FMI, ver Lledó *et al.* (2017).

13. De acordo com Eyraud *et al.* (2018, p. 20), “estruturas fiscais bem-projetadas devem incluir os dois tipos de regras. Mas, na prática, estruturas desequilibradas são comuns. [...] cerca de um quarto dos países com estruturas fiscais baseadas em regras violam o princípio da ancoragem: quase 10% dos países têm uma regra de dívida sem regra operacional, enquanto a parcela de países com apenas regras operacionais (mas sem regra de dívida) é de cerca de 15%”.

de discricionariedade dos *policy makers* na condução da política fiscal e de estabelecimento de mecanismos punitivos para garantir maior grau de cumprimento das regras restritivas.

- Informar sobre procedimentos fiscais (*signaling effect*): obrigam a produção e a publicação de informações relevantes sobre os fundamentos observados e os procedimentos fiscais futuros, contribuindo para a superação de assimetrias de informação entre o governo e a comunidade, em especial os agentes do mercado financeiro responsáveis por decisões de investimento e de financiamento e refinanciamento da dívida pública.
- Definir parâmetros fiscais capazes de orientar de forma mais adequada a formação de coalizões políticas e o processo que deliberam sobre questões relacionadas à política fiscal no âmbito do parlamento (*political function*).

Na análise da natureza causal entre adoção de regras fiscais e nível do déficit fiscal, Eyraud *et al.* (2018, p. 5 e 10) ressaltam que os arranjos institucionais fiscais devem dispor de três requisitos fundamentais, porém de difícil alcance simultâneo. O primeiro diz respeito à simplicidade e envolve uma definição clara e um propósito explícito, bem como a facilidade para monitorar, controlar e avaliar. O segundo trata da flexibilidade, entendida como a disponibilidade de cláusula de escape e a capacidade de ajustamento ao ciclo de negócios, bem como de procedimentos de retorno aos limites das metas numéricas convencionais ou de reajuste após a reversão das condições que determinarão a tolerância com a violação de regras. O terceiro focaliza a aplicabilidade (*enforcement*) e remete à capacidade de fazer valer a correta aplicação e o pleno cumprimento das normas, inclusive mediante um papel ativo de monitoramento e de avaliação por parte das autoridades fiscais independentes. As duas gerações de normas fiscais observam esses princípios. No entanto, a segunda geração favorece a flexibilidade e a aplicabilidade às custas da simplicidade.

Um aspecto relevante e controverso ressaltado na literatura diz respeito ao desenho de cláusulas de escape ou “janelas de fuga”, dispositivos que permitam flexibilidade aos modelos de governança. Esse tipo de dispositivo é especialmente relevante para permitir ao governo a possibilidade de uso da política fiscal ativa ou apoio fiscal discricionário em circunstâncias nas quais prevaleça um produto abaixo do nível potencial, desemprego cíclico elevado e política monetária com taxas de juros próximas de zero (DeLong e Summers, 2012, p. 235-236).

A tênue linha divisória entre rigidez e flexibilidade é analisada por Wyplosz (2012, p. 24). Segundo esse autor, a sustentabilidade de uma estrutura de governança baseada em regras numéricas requer graus de flexibilidade capazes de viabilizar ajustes diante de ocorrência de eventos contingentes. Nesses termos, uma opção para o gerenciamento da zona divisória entre a rigidez e a flexibilidade pode ser

exercida por uma instituição fiscal independente – menos exposta à pressão dos grupos de interesse – constituída mediante um arranjo institucional que lhe permita contribuir efetivamente para a consistência intertemporal da política fiscal.

O processo de evolução dos procedimentos de governança fiscal tem sido expressivo, porém permanece na ordem do dia um conjunto de temas observados como desafios a serem enfrentados e superados. Eyraud *et al.* (2018, p. 10-11) comentam que as principais dificuldades para o alcance de um arranjo institucional de governança fiscal harmônico estão relacionadas a três fatores, como se vê a seguir.

- Complementaridade entre as regras: a instituição de um conjunto de regras e o aperfeiçoamento incremental em algumas das existentes, muitas vezes desenhadas por uma perspectiva isolada (para cada regra, um propósito específico), acabam por gerar riscos de sobreposições ou inconsistências no âmbito do arranjo de governança.
- Complexidade das regras mais flexíveis: a expansão do grau de flexibilização implica maior grau de sofisticação no desenho das regras fiscais, em especial em questões relacionadas à possibilidade de limites ajustáveis a situações específicas e aos procedimentos de retorno dos indicadores a limites numéricos convencionais após a modificação das circunstâncias que determinaram a ativação da cláusula de escape.
- Alcance de um padrão adequado de conformidade (*compliance*): a necessidade de ampliar o cumprimento das regras fiscais e reduzir violações torna-se um desafio mais complexo em arranjos institucionais que admitem flexibilização de regras mediante adoção de cláusulas de escape.

O alcance de um padrão adequado de efetividade da governança fiscal requer a constituição de uma estrutura de incentivos capaz de conceder benefícios aos que optam pela observância dos termos da governança e impor custos expressivos aos que não cumpram as regras fiscais.

Em análises sobre a experiência de desenho e de implementação de regras fiscais em um conjunto de países,¹⁴ Eyraud *et al.* (2018, p. 16-18) ressaltam a legitimidade, isto é, o apoio público aos objetivos pretendidos pelo modelo de governança adotado, como o elemento primordial para a afirmação de uma política de governança fiscal. Outros cinco fatores são ressaltados como determinantes para que a maior capacidade dos arranjos de governança alcancem os objetivos pretendidos em termos de política fiscal.

- Abrangência institucional (*broad institutional and economic coverage*): diz respeito à necessidade de as regras disciplinarem o conjunto das

14. Brasil, Chile, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Índia e Botsuana.

operações fiscais e as operações quase-fiscais – isto é, operações com natureza fiscal, porém não evidenciadas no orçamento, também devem ser consideradas elementos associados à matriz de riscos fiscais, inclusive os elementos referentes aos governos subnacionais e empresas estatais.

- Capacidade para mitigar flutuações do nível de atividade (*building buffers*): os arranjos institucionais de governança devem comportar mecanismos que viabilizem respostas anticíclicas e auxiliem no enfrentamento da retração no nível de atividade econômica. Uma opção é a adoção de regras ciclicamente ajustadas; outra é a constituição de estabilizadores automáticos – instrumentos fiscais pelo lado da receita e da despesa, disparados por mecanismos institucionais, e que reagem aos movimentos do ciclo de negócios, atenuando suas flutuações.
- Calibragem das regras (*good calibration*): diz respeito à constituição de um arranjo equilibrado entre a abrangência das regras e o espaço para o exercício da discricionariedade. Um aspecto relevante para a observância desse requisito é a definição do horizonte temporal necessário ao processo de convergência da dívida a um patamar estimado como adequado ao ambiente macroeconômico. Mudanças no ambiente macroeconômico podem demandar reconfiguração das normas de governança fiscal.
- Cláusulas de escape eficazes (*well-designed escape clauses*): o desenho adequado dessas cláusulas confere resiliência ao modelo de governança fiscal frente a choques adversos do nível de atividade que extrapolam a capacidade de controle governamental. A prévia e qualificada regulação das cláusulas de escape organiza a flexibilização e impede desconfigurações da governança originadas por medidas *ad hoc*.
- Instituições fiscais independentes (*institutions to foster compliance*): tais organizações desempenham funções necessárias à ampliação do grau de transparência do processo orçamentário, ao aperfeiçoamento do monitoramento dos planos e procedimentos de implementação da política fiscal, e à qualificação de análises e avaliações sobre sustentabilidade fiscal. Esses procedimentos ampliam a credibilidade das contas e das previsões fiscais.

Outro argumento mencionado como relevante pela literatura (Hagen, 2005, p. 6-7) sobre arranjos institucionais de governança fiscal é a capacidade de coordenação centralizada do processo orçamentário, entendida como a agregação de todas os instrumentos e decisões sobre receitas e gastos públicos no âmbito do processo orçamentário. Esse procedimento mitiga riscos de desvios fiscais decorrentes de quatro fatores: i) o uso de fundos públicos fora do orçamento; ii) a inexecução de programas de gastos; iii) a instituição ou a ampliação de despesas fora

da legislação financeira; e iv) a ausência de declaração sobre passivos contingentes. Nesses termos, a coordenação centralizada é um requisito fundamental para que as escolhas associadas à política fiscal sejam tomadas em bases que permitam uma percepção clara e abrangente das suas consequências, em especial quanto à sustentabilidade fiscal a longo prazo.

3 GOVERNANÇA FISCAL DOS GASTOS INDIRETOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Esta seção apresenta uma resenha – constituída por um conjunto de notas curtas (fragmentos) – sobre a arquitetura de governança fiscal de gastos tributários ou subsídios tributários em dez países: Alemanha, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Espanha, França, Holanda, Japão, Reino Unido e Suécia. A escolha da amostra foi determinada pela disponibilidade de dados e informações, os quais foram obtidos, essencialmente, pela publicação da OECD (2010).

Neste texto, subsídios tributários (ou gastos tributários) são entendidos como gastos governamentais indiretos de natureza tributária constituídos e operacionalizados por meio de regras de exceção ao sistema tributário de referência. Esses gastos indiretos constituem meio para reduzir o custo ao produtor ou o preço final ao consumidor¹⁵ e, conseqüentemente, alcançar objetivos de políticas públicas – por exemplo, a inovação tecnológica, a ampliação das exportações e os investimentos em equipamentos de infraestrutura. Como observado por Leister *et al.* (2018, p. 24), “o termo ‘gasto’ enfatiza o fato de que os recursos que deixam de ser arrecadados poderiam financiar programas de gastos públicos explícitos em benefício daqueles aos quais se reduz a carga tributária e inclusive outros”.

3.1 Definição, estimativa e procedimentos de monitoramento de gastos indiretos de natureza tributária

A definição de subsídios tributários ou despesas indiretas de natureza tributária (ou auxílios tributários ou medidas tributárias especiais) é uma perda planejada de receitas com o propósito de alcançar um ou mais objetivos de política pública. O subsídio constitui um “desvio” em relação às normas constitutivas do sistema tributário de referência (*benchmark*). A definição, em geral, não é estabelecida em lei, mas sim adotada pelos gestores de política fiscal com algum grau de arbítrio. No Japão, por exemplo, os subsídios tributários têm como característica central a focalização. O desvio é ressaltado em relação aos princípios tributários relacionados à equidade, à neutralidade e à simplicidade. Na França e na Alemanha, os benefícios tributários que atendem a maioria dos contribuintes são assumidos

15. Para uma análise da definição de subsídios adotada no âmbito da política fiscal do governo federal ver Brasil (2019a, p. 6-9).

como de natureza estrutural e, portanto, como parte da norma; logo, não são contabilizados como subsídios.

A motivação para adoção dos subsídios tributários é associada, em geral, a propósitos referentes ao alcance de um ou mais objetivos de política pública estabelecido em relação a um determinado recorte setorial, territorial ou referente a grupos de famílias. Na Suécia, o uso deste instrumento é sustentado por propósitos de promoção da eficiência na administração do sistema tributário.

O método mais adotado para estimar os valores dos subsídios tributários é o da receita perdida ou perda inicial de receita no tempo zero. Este procedimento estima os valores relativos a cada um dos subsídios isoladamente e considera constante o comportamento dos contribuintes – famílias e empresas – após a instituição do subsídio e o modo de organização dos mercados e cadeias produtivas, também assume como válida a hipótese de ausência de efeitos de interação resultantes de dois ou mais subsídios bem como a ausência de efeitos dos subsídios sobre os gastos diretos do governo. Esta metodologia não considera os efeitos dos subsídios sobre o PIB decorrentes do impacto gerado sobre a estrutura produtiva, portanto, não constitui uma boa estimativa de potencial de arrecadação associado à revogação do subsídio. Na França, as despesas tributárias com impostos locais são contabilizadas como subsídios quando operacionalizadas mediante mecanismos de reembolso por parte do governo central.

As informações que alimentam as estimativas são obtidas principalmente em declarações tributárias, dados administrativos, informações setoriais e pesquisas acadêmicas. Em geral, há variações de modelo e de fontes de informação para cada modalidade de subsídio ou para cada tipo de tributo. O Canadá disponibiliza as metodologias adotadas em suas estimativas. A França informa sobre o grau de confiabilidade das estimativas usando três classificações: muito bom, bom e aproximação.

O foco do monitoramento e da sistematização de informações sobre os subsídios tributários recai primordialmente sobre tributos federais sob controle integral do governo central, em especial o imposto de renda, o imposto sobre seguro social e o imposto sobre valor agregado (IVA). Na Alemanha, a federalização da legislação tributária relativa à maioria dos impostos favorece a apuração dos subsídios tributários para todos os níveis de governo. O mesmo ocorre no Japão, ainda que autoridades locais disponham de grau de autonomia para fazer escolhas sobre definições de alíquotas dentro de uma margem definida por lei federal. No Canadá, diversas províncias produzem e publicam informações sobre suas concessões de subsídios.

3.2 Elaboração de políticas públicas: procedimentos para instituir ou ampliar e incentivos para revogar ou reduzir gastos indiretos de natureza tributária

Os processos de instituição e de ampliação dos gastos tributários, com frequência, não dispõem de limites explícitos estabelecidos mediante regras numéricas, mas envolvem regras processuais que impõem a necessidade de alinhamento entre a política de gastos tributários e a estratégia geral de política fiscal. Estes procedimentos prudenciais, em geral, são evidenciados pela exigência prévia de:

- proposição pelo governo federal e aprovação pelo parlamento;
- apresentação de estudos relacionados ao impacto fiscal decorrente da concessão do benefício; e
- demonstração de mecanismos de compensação fiscal proporcional ao valor do benefício concedido.

Os estudos e as compensações são demonstrados pela unidade de governo gestora da política fiscal. O atendimento da requisição de compensação, com frequência, pode ser realizado mediante revogação ou redução de despesas convencionais de caráter continuado ou pela ampliação do volume de receitas derivadas de mudanças estruturais na política tributária, como, por exemplo, a ampliação de alíquotas ou de bases de incidência, ou ainda pela redução no valor das concessões de outros benefícios tributários. A comprovação dos efeitos esperados das medidas de compensação deve ser realizada para o exercício de referência e para exercícios subsequentes. No caso da Coreia do Sul, essa projeção de impacto deve cobrir cinco exercícios financeiros contados a partir do ano da promulgação do benefício. Em síntese, vale o princípio de que é preciso pagar previamente (*pay as you go*) para incluir ou ampliar a concessão de benefícios de natureza tributária no âmbito do sistema fiscal.

A maior parte dos países não dispõe de um limite quantitativo referente ao valor de novas concessões relativos ao orçamento anual ou ao estoque de gastos tributários. No entanto, em alguns casos, como é o caso da Inglaterra, a configuração do sistema de regras fiscais existente, como por exemplo “regra de ouro” ou “regra limite para a dívida pública” – ainda que não diretamente relacionada a benefícios – acaba por estabelecer constrangimentos indiretos na concessão ou ampliação de gastos tributários. Na Suécia, coexistem uma regra de limite para o gasto público convencional e uma meta de superávit primário, fatos que acabam por instituir implicitamente uma meta para as receitas e restringir os gastos tributários. Por outro lado, a legislação sueca admite o superávit primário projetado acima da meta como fonte de recursos destinados a compensar novos gastos tributários.

Na Coreia do Sul, há uma restrição constituída por uma regra numérica que estabelece um limite de crescimento anual das despesas tributárias da ordem

0,5% tomando por base a relação entre a média dos gastos tributários dos três anos anteriores e a média da receita tributária arrecadada nos três exercícios anteriores. Este procedimento apresenta alta complexidade por envolver questões metodológicas relacionadas a mensuração dos gastos e a flutuação dos gastos ao longo do ciclo econômico.

No Canadá, a instituição de novas despesas tributárias é proposta pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo. Todos estes itens de despesa compõem a Lei Orçamentária Anual (LOA). Não há um limite quantitativo e não há cláusula definidora de um período de vigência. Na Holanda, há limites anuais específicos para gastos tributários. Alcançado o limite, o uso dos créditos é suspenso até o início do ano fiscal subsequente.

3.3 Elaboração e publicação de dados e informações sobre gastos indiretos de natureza tributária

A responsabilidade pela elaboração e publicação dos dados e das informações relativas aos subsídios tributários é sempre atribuída à agência responsável pela elaboração da política econômica, em especial os departamentos que respondem pela elaboração e gestão orçamentária e pela gestão das receitas governamentais. Em alguns casos, esta atribuição é definida em lei e, em outros, normatizada por documentos infralegais.

Os documentos com dados e informações são publicados, geralmente, como um anexo da LOA. Em alguns casos, há a elaboração de um documento em separado do orçamento anual, mas, ainda assim, o encaminhamento ao Congresso é realizado de modo conjunto. A Coreia do Sul, por exemplo, publica anualmente um documento específico sobre subsídios, em separado do orçamento. A Alemanha divulga semestralmente relatórios sobre os subsídios concedidos.

A abrangência temporal da série histórica de dados publicados observa sempre a plurianualidade, envolvendo anos anteriores, o ano de referência e anos posteriores. A maior abrangência é adotada pelo Canadá que informa sobre o ano de referência, os cinco anos anteriores e os dois anos posteriores. Em geral, as informações dos anos anteriores são oriundas de dados administrativos observados e as demais estimadas com base em estimativas.

Em alguns países o conteúdo da publicação envolve, além dos dados referentes aos subsídios tributários, um conjunto de outras informações relevantes. A França informa sobre: as legislações que fundamentam as concessões de subsídios, o número de beneficiários, os métodos de avaliação, a confiabilidade das avaliações, o ano de criação do subsídio tributário, a última modificação relevante na respectiva legislação e nas contas referentes à previdência social constam ainda informações sobre a existência, ou não, de compensações para a previdência

social. A Holanda apresenta informações detalhadas sobre novas concessões, revogações de concessões ocorridas no exercício anterior, aumentos de gastos tributários e reduções de gastos tributários. A Suécia apresenta informações sobre os programas relacionados a cada um dos objetivos declarados nos termos de concessão de subsídios tributários.

3.4 Revisão e avaliação *ex post* de gastos indiretos de natureza tributária: competência, metodologia, transparência e mecanismos de *feedback*

Os procedimentos de monitoramento e avaliação dos gastos tributários constituem rotina nas agências responsáveis pelo planejamento e desenvolvimento da política fiscal nos países observados na amostra considerada neste capítulo. No entanto, há uma grande variedade de configurações de procedimentos de trabalho. Essa diversidade diz respeito: i) ao grau de formalização da exigência de avaliação no âmbito de documentos normativos; ii) à existência ou não de cláusula de extinção de gastos tributários (cláusula do pôr do sol ou cláusula de caducidade); iii) ao desenvolvimento dos estudos de avaliação por agências governamentais ou institutos independentes; iv) à periodicidade das avaliações; v) aos critérios adotados nas avaliações; vi) aos procedimentos de publicação; e vii) aos mecanismos de *feedback* em relação ao ciclo orçamentário subsequente.

A atribuição de competência para realização da avaliação, com frequência, recai sobre *think tanks* governamentais especializados em políticas públicas, sendo admitida, em alguns casos, a contratação de instituições privadas independentes para proceder ao processo de avaliação. A literatura consultada como base para elaboração deste texto não faz referências aos critérios que definem as escolhas das políticas que devem ser avaliadas e dos procedimentos associados aos processos de avaliação, inclusive compartilhamento de bases de dados. Também não há informações sobre possíveis regras de submissão dos procedimentos de avaliação a consultas e audiências públicas, painéis de especialistas ou verificadores independentes.

Na França, há um dispositivo na lei orçamentária que determina a avaliação dos gastos tributários, mas, em termos gerais, essa avaliação diz respeito à estimativa de custos. As regras de expiração dos gastos tributários são definidas no âmbito da legislação que os instituiu. Há atenção com o número e a relevância dos critérios adotados de modo a buscar mediação dos custos e dos prazos dos processos de avaliação.

Na Holanda, a programação de avaliações é publicada junto com a peça orçamentária. A periodicidade oscila entre cinco e sete anos conforme o item da despesa tributária. Os trabalhos são realizados por instituições independentes, com dados disponibilizados pelos ministérios setoriais, mas há sempre um grupo de orientação composto por membros do ministério das finanças, do ministério

setorial e por especialistas independentes. O tribunal de contas e a agência de análise de política econômica também realizam ou acompanham os trabalhos em curso. Os resultados apurados são enviados ao Congresso junto com um parecer do governo que explicita as iniciativas de políticas públicas adotadas em razão dos resultados revelados pela avaliação.

Na Alemanha, os maiores gastos tributários – que somados ultrapassam 90% do total – devem ser avaliados. Em geral, essa modalidade de gastos não possui cláusula de expiração. A responsabilidade pela gestão é do ministério das finanças. Os trabalhos de avaliação são desenvolvidos por diversos institutos e especialistas independentes de modo a assegurar o grau de imparcialidade dos processos. As avaliações consideram as justificativas macroeconômicas ou de falhas de mercado que motivaram a instituição do gasto, a eficiência e a efetividade dos gastos, os efeitos não antecipados sobre o sistema tributário, e os custos e os benefícios do instrumento (gasto tributário) à luz das alternativas existentes que permitem o alcance do mesmo propósito, inclusive o gasto direto de natureza orçamentária.

No Canadá, as medidas de política fiscal relacionadas a gastos tributários não estão subordinadas a regras formais (legislação específica) definidoras de procedimentos de avaliação. Todavia, todas elas são monitoradas continuamente pela agência de receita e pelo departamento de finanças, em geral, mediante parcerias dos ministérios responsáveis pela execução das políticas setoriais. As prioridades da agenda governamental e os custos fiscais estão entre os fatores determinantes dos itens de gastos tributários a serem submetidos à avaliação. Algumas dessas iniciativas avançam em direção a uma avaliação formal e, ao final do processo, são publicadas pelo governo. As avaliações são orientadas primordialmente por propósitos relacionados à eficiência (custo-benefício), à eficácia na consecução dos objetivos da política setorial e à sustentabilidade fiscal. Os relatórios de avaliação são publicados pelo departamento de finanças.

De acordo com o Banco Mundial (World Bank, 2019, p. 7, tradução nossa), “a legislação tributária canadense fornece aos analistas do departamento de finanças acesso a dados confidenciais dos contribuintes com o objetivo de formular ou avaliar a política fiscal, o que inclui despesas tributárias. Informações como imposto de renda pessoal e imposto de renda corporativo são compartilhadas pela Agência de Receita do Canadá”.¹⁶

No Japão, os gastos tributários possuem cláusula de caducidade com horizonte de prazo de dois ou três anos. Esse procedimento cria uma estrutura de incentivos

16. “Canadian tax legislation provides Department of Finance analysts with access to confidential taxpayer data for the purpose of formulating or evaluating fiscal policy, which includes tax expenditures. Information as Personal Income Tax and Corporate Income Tax is shared by the Canada Revenue Agency. The sharing and using of the data are based on a Memorandum of Understanding between both institutions”.

à constituição de uma rotina de avaliação por parte dos técnicos do ministério das finanças que, em geral, focam os gastos com expiração no exercício seguinte.

Na Coreia do Sul, os procedimentos de monitoramento e avaliação dos gastos tributários são atribuições do ministério da economia e finanças, possuem ampla regulamentação, apresentam periodicidade quinquenal (que constitui requisito para a prorrogação de prazos de vigência) e são realizados por agências governamentais e instituições independentes. Os ministérios setoriais realizam processo de avaliação no último ano de vigência do gasto. Tais procedimentos são compostos por cinco dimensões: i) relevância da política setorial; ii) análise custo-benefício; iii) potenciais efeitos redistributivos; iv) análise multicritério; e v) recomendações de política.

O ministério da economia e finanças possui poder discricionário para selecionar e promover procedimentos adicionais de avaliação de qualquer um dos gastos tributários e em qualquer momento do seu ciclo de vigência. Nesse caso, os estudos incluem três outras dimensões, como estimativa dos efeitos fiscais, configuração do desenho da política (*policy design*) e o parecer conclusivo do processo com recomendação de extensão, modificação ou revogação do gasto tributário.

Os procedimentos de avaliação envolvem três instâncias. A primeira é o comitê de avaliação de despesas tributárias do ministério da economia e finanças, composto por seis servidores públicos e seis especialistas externos. É de sua competência escolher os gastos a serem avaliados e revisar os resultados desse escrutínio. A segunda instância é constituída por instituições independentes que analisam os relatórios de autoavaliação (elaborados pelos ministérios setoriais) e realizam avaliações aprofundadas.¹⁷ A terceira instância é o parlamento sul-coreano, que empreende a revisão das avaliações e delibera sobre a prorrogação (com ou sem modificações) ou a revogação do gasto tributário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coexistência de um arranjo de governança fiscal, dotado de uma regra rígida, limitadora da expansão do gasto público convencional, conjugada com a ausência de regra quantitativa limitadora do gasto tributário, acaba por configurar uma estrutura de incentivo à ampliação de demandas políticas por instituição ou ampliação de concessão de incentivos de natureza tributária. Em última instância, esse arranjo institucional constitui uma estrutura de incentivo à expansão do gasto público mediante modificação da natureza da sua composição, ou seja, pela ampliação da parcela de gasto tributário *vis-à-vis* os gastos realizados por meio de procedimentos convencionais do processo orçamentário. Tal procedimento

17. As principais instituições envolvidas nestes processos de avaliação são o Korea Institute of Public Finance (KIPF) e o Korea Development Institute (KDI).

repercute negativamente sobre o volume de arrecadação potencial e a qualidade do sistema tributário conforme amplia o rol de normas de exceção.

Os modelos de governança fiscal foram estruturados para cumprir três funções fundamentais: i) garantir a sustentabilidade das operações fiscais; ii) informar à sociedade sobre tais procedimentos; e iii) definir parâmetros para a realização das escolhas de políticas públicas relativas ao tema. Um aspecto relevante observado nesses modelos a partir da crise financeira internacional de 2008 foi a ampliação do grau de flexibilização com a adoção de cláusulas de escape. Esse procedimento permitiu aos *policy makers* maior capacidade de ajustamento da política fiscal aos movimentos do ciclo de negócios. Em contrapartida, determinou maior complexidade e passou a requerer maior atenção em relação à complementaridade entre as diferentes regras constitutivas de uma arquitetura institucional dessa natureza, bem como impôs maiores desafios no que diz respeito à afirmação de padrões adequados de conformidade (*compliance*).

Os modelos de governança fiscal admitem dois mecanismos de resposta a choques adversos no nível de atividade. Há mecanismos de ajuste mediante operacionalização de estabilizadores automáticos por instrumentos de receita ou despesa governamental e mecanismos de ajuste baseados em cláusulas de escape. Neste último caso, a abrangência da resposta de política fiscal a contextos recessivos vai além do uso de estabilizadores automáticos e alcança a adoção de medidas de política fiscal discricionárias, regulamentadas para uso em circunstâncias macroeconômicas determinadas. Um desafio central das políticas de governança fiscal é desenhar cláusulas de escape que permita a implementação de políticas anticíclicas em escala de valores e de tempo compatíveis com a dimensão dos efeitos decorrentes dos choques adversos sobre a atividade econômica.

As experiências de construção de dispositivos de governança – referentes à subsídios tributários – observados em âmbito internacional apresentam diversos aspectos relevantes que devem ser considerados em procedimentos de constituição ou aperfeiçoamento das políticas de governança de gastos indiretos de natureza tributária. Estes aspectos podem ser organizados em torno de quatro eixos fundamentais.

O primeiro eixo, relativo às informações preliminares sobre subsídios tributários, trata primordialmente sobre a definição do “sistema tributário de referência”, fato que determinará a escala de operações de todo o restante do ciclo de governança. Alguns subsídios, por sua abrangência e longos períodos temporais de vigência muitas vezes apresentam uma natureza que mais se assemelha ao sistema tributário de referência que a uma norma de exceção com um propósito específico e um prazo determinado de vigência. No limite, a regra de definição do sistema tributário de referência pode redimensionar ou até mesmo excluir o

subsídio, contendo o que antes era incentivo com propósito específico em uma desoneração de natureza permanente.

O segundo eixo, referente ao desenho das regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações, sugere atenção aos aspectos relacionados: i) a atribuição de responsabilização institucional para realização dos trabalhos de preparação e divulgação de informações; ii) aos procedimentos técnicos relacionados a construção das metodologias de cálculo das estimativas; e iii) a configuração da política de revelação dos dados e informações (*disclosure*), em especial quanto à extensão do detalhamento, periodicidade da publicação e definição dos canais de divulgação.

O terceiro eixo, relativo aos requerimentos para a instituição ou ampliação bem como aos requisitos para redução ou revogação dos subsídios tributários, demanda atenção com alcance de um arranjo institucional capaz de harmonizar os procedimentos de governança de subsídios e os demais procedimentos de governança fiscal. A cultura de governança recomenda que a regulamentação do modo de proceder (regras processuais) seja conjugada como a regulamentação dos limites em que os procedimentos podem ser realizados (regras numéricas), observadas as cláusulas de escape.

Por fim, ainda que não menos relevante, o quarto eixo focaliza as questões relacionadas aos processos de revisão e de avaliação *ex post*. Neste âmbito da política de governança, é recomendada atenção com a definição de períodos de vigência dos subsídios, a periodicidade para realização dos processos de avaliação, à atribuição de competência institucional para realização das avaliações, os procedimentos associados a definição e a publicação das metodologias de avaliação, e a normatização de uso das informações nos processos subsequentes de elaboração e gestão do ciclo orçamentário. É importante que o desenho das políticas de avaliação de gastos tributários defina os procedimentos relacionados a realização de consultas públicas e audiências públicas, a realização de painéis de especialistas e a atuação de verificadores independentes.

O desenho das políticas de avaliação deve reservar atenção especial a constituição de dispositivos que identifiquem e impeçam potenciais conflitos de interesse entre as instituições avaliadoras ou financiadoras do processo de avaliação e os atores relacionados ao setor e/ou ao segmento de política pública objeto da avaliação.

As informações geradas nos processos de avaliação de subsídios, sempre que possível, devem ser usadas como insumo nos processos decisórios de desenvolvimento das respectivas políticas públicas setoriais e nas decisões relativas à alocação de recursos públicos no âmbito do processo orçamentário. Os subsídios devem ser mantidos nos casos exitosos e revistos nos casos em que as evidências sugerem que o

instrumento não produziu efeitos relevantes ao alcance dos objetivos pretendidos por ocasião da sua adoção no âmbito da respectiva política setorial.

As informações disponíveis sobre os procedimentos de governança fiscal de subsídios tributários adotados pelos países mencionados na terceira seção desta nota técnica não fazem referências a alguns procedimentos relevantes. Dentre eles, cabe destacar: as informações sobre a definição de competência legal para propor subsídios e para preparar análise *ex ante* de impacto setorial e fiscal; as práticas relativas às atividades de monitoramento e as metodologias adotadas para os cálculos das estimativas. Não obstante tais ausências, estes são aspectos fundamentais e devem ser considerados em um desenho de modelo de governança fiscal para os gastos indiretos de natureza tributária na economia brasileira.

REFERÊNCIAS

BARRO, Robert. Are government bonds net wealth? **Journal of Political Economy**, v. 82, n. 6, p. 1095-1118, Nov./Dec., 1974.

BLANCHARD, Olivier; DELLARICIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Repensando a política macroeconômica. *In*: AKERLOF, George *et al.* (Ed.). **O que nós aprendemos?** A política macroeconômica no pós-crise. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016. p. 283-288.

BRASIL. Ministério da Economia. **Terceiro orçamento de subsídios da União**: relatório de benefícios tributários, financeiros e creditícios no período 2003 a 2018. Brasília: ME, 2019a.

_____. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2020**. Brasília: ME, ago. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3RxNma2>>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1112/2020**. Processo 006.625/2019-3. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3xjkBpr>>.

DELONG, James Bradford; SUMMERS, Lawrence Henry. Fiscal policy in a depressed economy. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 1, p. 233-297, 2012.

EBERLY, Janice. Definindo o papel ressurgente da política fiscal. *In*: AKERLOF, George *et al.* (Ed.). **O que nós aprendemos?** A política macroeconômica no pós-crise. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016. p. 145-148.

EYRAUD, Luc *et al.* **Second-generation fiscal rules**: balancing simplicity, flexibility, and enforceability. Washington: IMF, 2018. (Staff Discussion Note, n. 18/04).

FRIEDMAN, Milton. A monetary and fiscal framework for economic stability. **American Economic Review**, v. 38, p. 245-264, June 1948.

HAGEN, Jürgen Von. **Political economy of fiscal institutions: governance and the efficiency of economic systems** (Gesy). Berlin: University of Berlin, 2005. (Discussion paper, n. 149).

KUMAR, Manmohan *et al.* **Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances**. Washington: IMF, 2009. (IMF Staff Paper).

KYDLAND, Finn; PRESCOTT, Edward. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. **The Journal of Political Economy**, v. 85, n. 3, p. 473-492, June 1977.

LEISTER, Maurício Dias *et al.* Análise dos gastos tributários do governo federal considerando seus aspectos fiscais, de equidade e de eficiência econômica. *In: ESAF – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA*. (Ed.). **Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União**. Brasília: Esaf, 2018. p. 13-140.

LLEDÓ, Victor *et al.* **Fiscal rules at a glance**. Washington: IMF, 2017. (IMF Staff Paper).

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax expenditures in OECD countries**. Paris: OECD, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3xg1sog>>.

ROUBINI, Nouriel. Política fiscal. *In: AKERLOF, George et al.* (Ed.). **O que nós aprendemos? A política macroeconômica no pós-crise**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016. p. 171-183.

VILLELA, Luiz Arruda; LEMGRUBER, Andréa; JORRATT, Michael. **Tax expenditure budgets: concepts and challenges for implementation**. Washington: IDB, 2010. (Working Paper, n. 131).

WORLD BANK. Tax expenditures evaluation systems: international examples for Brazil. *In: TAX EXPENDITURE EVALUATION: SYSTEMS AND GOVERNANCE*, 2009, Brasília. **Proceedings...** Washington: World Bank, 2019.

WYPLOSZ, Charles. **Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences**. Cambridge: NBER, 2012. (Working Paper, n. 17884).

