

Renúncia fiscal de R\$ 300 bi tem baixo efeito social

Em 2019, a União vai abrir mão de R\$ 306,4 bilhões em impostos, mas boa parte dessa renúncia contribui pouco para a redução da desigualdade no país. Em alguns casos, até a aumentam. É o que diz estudo da equipe econômica sobre os benefícios, que dificultam a redução de gastos públicos no próximo governo. **PÁGINA 17**

RENÚNCIA FISCAL

EFEITO LIMITADO CONTRA A DESIGUALDADE

União abre mão de R\$ 300 bi em impostos por ano, mas impacto social é baixo

MARTHA BECK E
MANOEL VENTURA
economia@oglobo.com.br
BRASÍLIA

A pesar de o governo abrir mão de mais de R\$ 300 bilhões por ano em tributos para beneficiar empresas e pessoas físicas, boa parte dos incentivos contribui pouco para reduzir desigualdades sociais. Um levantamento feito pela equipe econômica do governo concluiu que alguns dos chamados gastos tributários chegam inclusive a aumentar a concentração de renda.

É o caso, por exemplo, das deduções de despesas com saúde e educação na declaração do Imposto de Renda. Representarão uma perda de R\$ 20 bilhões para os cofres públicos em 2019, mas pioram o índice de Gini (indicador que

mede a desigualdade de renda num país) em 0,5%. Segundo os técnicos do governo, isso acontece porque essas deduções só beneficiam contribuintes de maior renda, que têm despesas com escola particular e saúde privada para abater.

RENÚNCIA DOBRA EM 6 ANOS

Até mesmo a desoneração da cesta básica tem efeito limitado sobre a desigualdade. Com custo anual de R\$ 30,2 bilhões, melhora o índice de Gini em 1,7%. Mas alivia tanto o bolso dos mais pobres quanto o dos mais ricos. Além disso, foram incluídos na cesta itens consumidos por quem tem mais renda. Na lista desonerada estão, por exemplo, peixes como bacalhau e salmão.

Segundo cálculos da equipe econômica, os chamados gas-

tos tributários subiram de R\$ 145 bilhões em 2012 para R\$ 283 bilhões em 2018. Em 2019, o total chegará a R\$ 306,4 bilhões. Para especialistas, boa parte dessa escalada reflete a dificuldade do governo de retirar desonerações concedidas, ainda que não sejam claros seus benefícios sociais. A equipe econômica tem defendido revisar parte desses incentivos para reduzir o déficit das contas públicas, mas enfrenta resistências políticas.

Para os técnicos envolvidos no trabalho, esse montante de renúncia fiscal teria mais efeito sobre a desigualdade se fosse diretamente aplicado em programas voltados especificamente para brasileiros de baixa renda, como o Bolsa Família. O programa, que custa R\$ 35 bilhões por ano, melho-

ra em mais de 5% o Gini.

O economista Marcelo Neri, diretor da FGV Social, também avalia que renúncias fiscais são gastos com baixa contribuição para melhorar a distribuição de renda e que transferências diretas são mais eficazes. Ele defende que o país faça uma ampla revisão sobre a necessidade e a viabilidade de programas e benefícios.

— Muitas vezes os subsídios tendem a se perpetuar, como o da indústria automobilística. O gasto no Bolsa Família, além de chegar no mais pobre, tenta mexer no capital humano — diz o especialista. — O Brasil não tem tradição de avaliar programas. As avaliações de impacto e temporalidade são falhas. Esse tipo de análise é fundamental para tomar decisões que a gente não toma. Se um programa dura mais de três meses, dificilmente você tira ele da lista de despesas, e tende a acumular gastos.

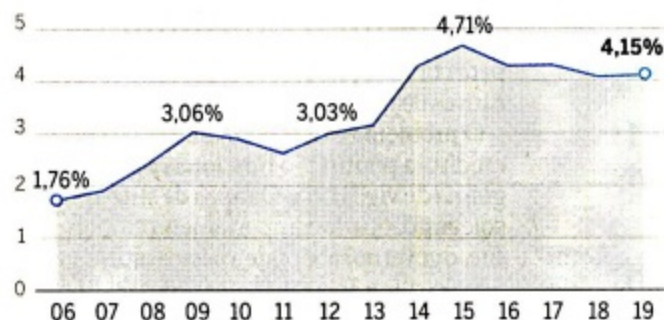
O pesquisador do Ibpe/FGV e professor do IDP José Roberto Afonso também defende a avaliação do impacto de medidas tributárias, especialmente num cenário de restrição fiscal. No entanto, ressalta que também é preciso observar o efeito dessas medidas sob outros aspectos, como o incentivo à atividade econômica:

— É preciso considerar também os efeitos colaterais da eventual redução de incentivos. Se uma microempresa pagasse contribuição previdenciária igual à de uma grande, continuaria a produzir como antes? Sem dedução de saúde no IR, quanta gente continuaria a pagar plano de saúde e não iria pressionar ainda mais a rede pública do SUS, que nem atende a atual demanda?

RETORNO BAIXO

O volume de impostos que deixam de ser cobrados não tem efeito significativo na redução da desigualdade

Evolução dos gastos tributários em participação no PIB



Impacto sobre a desigualdade

A desigualdade de renda em um país é medida pelo índice de Gini, cujos valores vão de 0 a 1. O objetivo dos governos é reduzir esse índice, já que quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade.

0,549

É O ATUAL
COEFICIENTE
DO BRASIL

Efeito dos gastos tributários em diferentes setores na redução do índice de Gini

AUMENTAM A DESIGUALDADE

Desenvolvimento regional	-1,6%
Benefícios do trabalhador	-0,9%
Deduções IRPF	-0,5%
Simples	-0,5%

EFEITO NEUTRO

Desoneração da folha	0%
----------------------	----

REDUZEM A DESIGUALDADE

Zona Franca de Manaus	0,2%
Cesta básica	1,7%
Entidades sem fins lucrativos	1,7%
Custeio educação	3,2%
Custeio saúde	3,6%
Bolsa Família e outros	5,1%

Fonte: Receita e IBGE

Editoria de Arte

Pela 'teoria do helicóptero', seria mais eficaz distribuir dinheiro

Para avaliar o impacto dos gastos tributários sobre a distribuição de renda no país, a equipe econômica recorreu a uma teoria curiosa: a do helicóptero.

Criada em 1969 pelo economista americano Milton Friedman, ícone do liberalismo vencedor do prêmio Nobel, essa teoria tinha como princípio básico a ideia de que uma forma eficiente de o banco central de um país estimular o consumo e elevar a inflação numa economia que cresce abaixo de seu potencial seria jogando dinheiro do alto de um helicóptero.

A imagem serve para explicar que, ao entregar dinheiro diretamente aos consumido-

res, a autoridade monetária faria com que elas gastassem mais em bens e serviços, o que faria subir os preços. Desde o fim da década de 1960, essa teoria foi usada de diferentes formas por economistas.

No caso do estudo do governo sobre gastos tributários, os técnicos usaram a teoria para avaliar se, em vez de abrir mão

de impostos, seria melhor jogar dinheiro do céu, sem qualquer critério definido, para distribuir renda. Concluíram que seria melhor transferir renda diretamente do que manter alguns dos incentivos tributários em vigor. Isso considerando apenas o aspecto relacionado à desigualdade.

No trabalho, os técnicos

apontam que a teoria do helicóptero teria potencial de reduzir a desigualdade em 2,8%. Esse seria o impacto de uma medida como essa no índice de Gini, cuja escala de 0 a 1 indica um país mais justo quanto mais baixo for o resultado. Ou seja, espalhar dinheiro de forma indiscriminada teria mais efeito para reduzir a desigualdade do que o impacto apurado para vários dos incentivos analisados.

Do ponto de vista distributivo, a estratégia do helicóptero só perde para gastos do governo com saúde, educação e com programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Despesas com educação, por exemplo, impactam o Gini favoravelmente em 3,2%. No caso da saúde, o reflexo positivo é de 3,6%. Já o Bolsa Família tem impacto de 5,1%.

SEIS BENEFÍCIOS AVALIADOS

1

Deduções no IR com saúde e educação



ALEXANDRE CASSIANO

A dedução de despesas médicas no Imposto de Renda da Pessoa Física foi instituída em 1947. Já a primeira menção ao abatimento de gastos com "instrução" no IR é de 1958. Essas renúncias fiscais significarão um gasto para o governo de R\$ 20 bilhões em 2019. Especialistas, no entanto, avaliam que esse tipo de gasto tributário beneficia principalmente as pessoas de renda mais alta, que são as que fazem declaração de IR. Ao mesmo tempo, essas deduções ajudam a Receita a cruzar dados de contribuintes e prevenir a sonegação fiscal.

2

Regime de tributação Simples Nacional



ARQUIVO

O Simples Nacional, ou Super-simples, é responsável pelo maior gasto tributário da União: R\$ 87,2 bilhões em 2019. O regime especial de tributação unifica oito impostos em uma guia para o pequeno empresário. Segundo a Receita, 12,2 milhões de empresários optaram pelo programa, limitado a empresas com faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões. Essa faixa ampla é a principal crítica da equipe econômica. Os defensores do programa afirmam que ele possibilita a manutenção de empregos em pequenas empresas.

3

Retirada de impostos sobre a cesta básica



RICARDO GOMES

Criada em 1938 com apenas 11 produtos essenciais, como arroz, feijão, açúcar e banha de porco, a desoneração da cesta básica foi ampliada em 2013. Hoje ela tem mais de 70 itens. Muitos deles são consumidos, principalmente, pela faixa mais rica da população. Alguns exemplos: picanha, peixes como bacalhau e salmão, além de *foie gras*, tâmaras, azeite extra virgem e todos os tipos de queijo. Esses itens têm a mesma isenção dos outros produtos, que custará R\$ 30,2 bilhões em 2019, terceiro maior gasto tributário.

4

Isenção fiscal da Zona Franca de Manaus



ARQUIVO

Criada em 1967 para desenvolver o interior da Amazônia, a Zona Franca de Manaus divide opiniões quanto aos incentivos fiscais. Já foi prorrogada quatro vezes. Na última, o benefício foi estendido até 2073. Custa R\$ 24,7 bilhões por ano. As mais de 500 indústrias que integram o polo já deveriam caminhar com as próprias pernas. Empresários e administradores do local avaliam, porém, que, sem os incentivos, as empresas deixariam a região, aumentando o desemprego e colocando em risco a preservação ambiental.

5

Desoneração da folha de pagamentos



A política de desoneração da folha de pagamento das empresas começou em 2011. Substituiu a cobrança da alíquota de 20% de contribuição previdenciária sobre a folha por um percentual entre 1,5% e 2,5% do faturamento, dependendo do setor. O benefício era temporário, mas foi prorrogado sucessivamente. Na avaliação da equipe econômica, o efeito quanto à desigualdade é nulo: não aumenta nem reduz concentração de renda. O programa já começou a ser cortado, mas ainda custará R\$ 9,5 bilhões em 2019.

6

Compensação a empresas por benefícios trabalhistas



A Receita chama de "benefícios do trabalhador" os incentivos dados a empresas, por meio de redução de impostos, para que ofereçam vantagens a seus funcionários. Essa isenção é o sexto maior gasto tributário de 2019: R\$ 12,5 bilhões. Entre os benefícios estão contribuição para plano de previdência complementar e extensão da licença maternidade. Aumentam a desigualdade porque atingem apenas os funcionários dessas empresas, além de ampliar o lucro delas. Outros trabalhadores não têm o benefício.