

## **A Ineficiência Das Renúncias Fiscais Sob a Ótica da Teoria da Agência**

### **Autoria**

Alexandre Calvet Lima - alexancl@hotmail.com

Mestr Prof em Admin Pública / FGV/EBAPE - Fundação Getulio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Joaquim Rubens Fontes Filho - joaquim.rubens@fgv.br

Mest Executivo em Gestão Empresarial / FGV/EBAPE - Fundação Getulio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

### **Resumo**

Este estudo visa identificar a influência dos problemas de agência nos processos que levam à concessão e acompanhamento de renúncias fiscais, assim como na efetividade dessas políticas. Justificadas como benéficas ao desenvolvimento econômico, as renúncias fiscais reduzem a arrecadação e nem sempre alcançam os resultados esperados. Utilizando o referencial da teoria da agência, foram entrevistadas autoridades do Poder Executivo, Legislativo e representantes de associações empresariais, envolvidas no processo de concessão de renúncias, buscando identificar os motivos da pouca efetividade dessas políticas. Os resultados evidenciaram problemas na contratualização e enforcement das políticas, assimetrias informacionais e ações de self-dealing que, à ausência de cláusulas de caducidade (sunset clauses) e de acompanhamento, impactam a efetividade e a qualidade do gasto público.

## A Ineficiência Das Renúncias Fiscais Sob a Ótica da Teoria da Agência

### Resumo:

Este estudo visa identificar a influência dos problemas de agência nos processos que levam à concessão e acompanhamento de renúncias fiscais, assim como na efetividade dessas políticas. Justificadas como benéficas ao desenvolvimento econômico, as renúncias fiscais reduzem a arrecadação e nem sempre alcançam os resultados esperados. Utilizando o referencial da teoria da agência, foram entrevistadas autoridades do Poder Executivo, Legislativo e representantes de associações empresariais, envolvidas no processo de concessão de renúncias, buscando identificar os motivos da pouca efetividade dessas políticas. Os resultados evidenciaram problemas na contratualização e *enforcement* das políticas, assimetrias informacionais e ações de *self-dealing* que, à ausência de cláusulas de caducidade (*sunset clauses*) e de acompanhamento, impactam a efetividade e a qualidade do gasto público.

**Palavras-chave:** renúncias fiscais, teoria da agência, tributos municipais, *sunset clauses*.

### Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabelece que sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados e os Municípios, concedendo-lhes autonomia que inclui a capacidade de instituir tributos. Esta descentralização administrativa incluiu os municípios como um terceiro nível federativo, ampliando suas competências e sua autonomia financeira (Santos, 2003), ainda que a (re)construção de um sistema federal voltado para a divisão do poder político e tributário sem promover desequilíbrios seja tarefa intrinsecamente contraditória (Souza, 2001).

Possuidores de autonomia para instituir, administrar e cobrar tributos, os entes federativos possuem também, dentro de parâmetros definidos na legislação, a capacidade de conceder benefícios fiscais. Estes benefícios podem ser operacionalizados de diferentes formas, objetivando a atração de novas empresas, a geração de empregos e, por um aumento da base tributada, o aumento da arrecadação, servindo a objetivos que se encontram além do interesse financeiro, como é próprio do fenômeno da extrafiscalidade. Neste contexto, o legislador pressupõe que a redução do tributo poderá induzir um comportamento desejado, utilizando a norma tributária com outro propósito que não a arrecadação e sim o encorajamento de ações (Correia Neto, 2015).

Os impostos municipais constituem fonte de receitas próprias dos municípios e, se administrados de forma efetiva, diminuem a dependência dos repasses dos Estados e da União, também estabelecidos na Constituição Federal. Nóbrega (2000), porém, alerta que Essas transferências intragovernamentais, no entanto, podem incentivar uma “preguiça fiscal”, quando o ente não tem incentivo para aumentar suas receitas próprias, o que caracterizaria uma situação de risco moral *ex post* (Rowell & Connelly, 2012).

Acrescente-se que a estratégia indiscriminada de concessão de renúncias fiscais, adotada por diversos estados e municípios, tem levado ao que se convencionou chamar de guerra fiscal, fenômeno que acaba por aumentar as desigualdades regionais em detrimento dos estados e municípios mais pobres. Como todos concedem benefícios semelhantes, empresas instalam-se onde existirem condições mais favoráveis de infraestrutura e mercado consumidor, facilidades disponíveis justamente nas localidades mais ricas (Nóbrega, 2000).

São frequentes as decisões das empresas de realocar ou expandir suas operações através das fronteiras estaduais em troca de subsídios (Raghuandan, 2017). Porém, a atratividade de empresas para um determinado local não se resume à questão tributária. Como exemplificam Serrato & Zidar (2016), empresas de alta tecnologia não se instalam ou permanecem no Vale

do Silício, na Califórnia, apenas para obter benefícios tributários. Azevedo e Cabello (2018) chamam atenção para o fato de que os municípios que mais recebem transferências governamentais não encontram necessidade de instituir renúncias fiscais, ao contrário dos que menos recebem transferências.

As renúncias fiscais representam uma das estratégias possíveis para um ente subnacional alavancar a economia local. Os requisitos para tais concessões estão estabelecidos na Lei Complementar nº 101/ 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu normas gerais sobre o controle dos efeitos dos benefícios fiscais no direito financeiro (Henriques, 2010). No entanto, carece a legislação de estabelecer regras para o acompanhamento destas benesses, que devem ser auditadas quanto ao desempenho e suas informações publicadas de forma abrangente, garantindo a transparência fiscal (Swift, 2006).

A falta de acompanhamento *a posteriori* das renúncias fiscais não é um fenômeno restrito ao nível municipal, ou exclusivo do Brasil. A Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (2010) também aponta o problema da falta de acompanhamento das renúncias entre seus países-membros. Em estudo sobre efeitos das renúncias fiscais, o Tribunal de Contas da União - TCU (2020) revelou que a desoneração tributária sobre os itens da cesta básica é muito menos eficiente que o Programa Bolsa Família para reduzir a desigualdade de renda, enquanto que os mais pobres não são beneficiados pela renúncia fiscal pois sua renda está abaixo do limite de impostos (Swift, 2006).

Na mesma linha, Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira (2013) afirmam que no Brasil, onde predominam impostos indiretos e há uma distribuição de renda altamente desigual, o sistema tributário se torna uma ferramenta distributiva pobre. Some-se a este problema o sentimento popular de que os grupos mais abastados tendem a se beneficiar mais das concessões fiscais (Herwig et al, 2013).

A falta de transparência sobre os dados das renúncias fiscais reduz o controle social e, por consequência, a qualidade dos gastos públicos, segundo Santos, Reis, Pinho e Vilar (2019), que também destacam a ausência na literatura nacional de referências à transparência ou dados abertos sobre renúncia fiscal. Sob a ótica da Teoria da Agência, a renúncia fiscal constitui uma forma de intervenção do Estado na economia, no intuito de estimular os agentes econômicos (empresas) a agirem no interesse do Estado (Przeworski, 2006), oferecendo-lhes ganhos sem, contudo, possuir todas as informações *ex-ante* para uma adequada contratualização e, também, abrindo mão de apurar os resultados ou ações *ex-post*, talvez para não incorrer em custos de monitoramento destinados a limitar extravagâncias ou atividades anômalas do agente, conforme Fontes Filho (2008).

Dado este contexto, este estudo busca identificar a existência e os efeitos de problemas de agência nos processos que levam à concessão e acompanhamento de renúncias fiscais que, embora sejam justificadas em prol de políticas públicas, podem culminar, na prática, em reduzir a arrecadação tributária dos governos.

### Referencial Teórico

O conceito internacional de “Tax Expenditure”, gasto tributário em tradução livre, nasce dos estudos de Stanley S. Surrey no final da década de 1960, quando o governo americano enfrentava grave déficit orçamentário devido à guerra do Vietnã (Henriques, 2010). Os congressistas analisavam o orçamento público e nele não encontravam os valores “gastos” por meio de renúncias fiscais (Surrey, 1973).

Pureza (2006) classifica o gasto tributário como modalidade de alocação de recursos públicos financiada por desonerações do sistema tributário e não pelo orçamento, reduzindo assim a transparência dos gastos, enquanto a Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2020) esclarece que o impacto das renúncias sobre os resultados fiscais dos entes públicos equivale ao do aumento de despesas.

Segundo Nóbrega (2000), os incentivos diretos, como subsídios, são devidamente registrados no orçamento, ao passo que as renúncias fiscais, nomenclatura que será adotada neste trabalho, não constam de forma transparente no orçamento público. Sob este aspecto, é mais transparente e custoso controlar um subsídio, já que este exige seleção de beneficiários e publicidade (Tokman, Rodríguez e Marshall, 2006). Embora existam justificativas para as renúncias fiscais, é importante que sejam submetidas a controles da mesma forma que as demais despesas orçamentárias, pois o controle menos rigoroso criará um incentivo às renúncias, a despeito das considerações objetivas que justificariam tal escolha (Kraan, 2006).

Caggiano (2021) identifica três espécies de fomento financeiro governamental: as desonerações tributárias (isenções, créditos presumidos, diferimentos e parcelamentos tributários e redução de alíquotas), os benefícios creditícios (empréstimos a juros favorecidos) e os benefícios financeiros (subvenções econômicas e transferências de capital). Note-se que apenas a primeira espécie não transita pelo orçamento público, reduzindo sua transparência.

As renúncias fiscais geram mais custos para o sistema tributário como um todo, pois abrem possibilidades de evasão que dificultam sua administração e controle (Tokman et al., 2006). Ainda assim, as renúncias fiscais são, via de regra, aprovadas com mais facilidade pelo Poder Legislativo, pois são normas sem nenhum custo aparente (Henriques, 2010). Surrey (1973) sugere que o custo destas renúncias seria melhor compreendido pelos formuladores de políticas se fosse expresso como uma concessão em dinheiro equivalente.

Diversos termos são utilizados para tal conceito no Brasil, tais como “incentivos”, “benefícios”, “favores”, “alívios”, “estímulos”, “desonerações” e “exonerações” indicando aspectos positivos, enquanto “renúncia de receita”, “gasto tributário” e “despesa fiscal” apontam aspectos negativos, ou seja, os custos financeiro-orçamentários da sua concessão (Correia Neto, 2015).

Conforme apontado pela OECD (2010), o valor da renúncia fiscal baseia-se em suposições e estimativas de como os contribuintes se comportariam sob determinadas condições. Metodologias simplistas estimam a renúncia fiscal projetando a receita com e sem tal benefício, pressupondo constantes os demais dados, sem levar em consideração as alterações de comportamento do contribuinte nos dois cenários (Henriques, 2010). No Brasil, a Lei Complementar Nº 101/2000 trouxe uma série de requisitos para a concessão de renúncias fiscais, definida em seu artigo 14 como:

§ 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.

Em regra, a renúncia fiscal não está sujeita a qualquer prazo de validade ou prazo para reavaliação que permita, eventualmente, a proposição de correções ou simplesmente o seu encerramento (Pellegrini, 2014). Assumem, assim, o formato de benesse eterna pois, uma vez inseridas no sistema tributário, ali tenderão a permanecer indefinidamente (Henriques, 2010). Essa perenidade gera estabilidade e segurança jurídica mas, em contrapartida, conduz a uma inércia que leva grupos de interesse que se beneficiam desta situação a tentar conceituar como direitos adquiridos (Tokman et al, 2006), ocasionando uma perda de arrecadação cujo montante é sistematicamente subestimado (Mancuso & Moreira, 2013).

Alguns países, para garantir o acompanhamento das renúncias fiscais, adotam o uso das chamadas “*sunset clauses*”, cláusulas de caducidade em tradução livre, na premissa que tais dispositivos legais forcem as legislaturas a avaliar periodicamente a eficácia das renúncias (Viswanathan, 2007). No Brasil, são raros os casos de benefícios concedidos por prazo determinado, e ainda mais raras as impopulares propostas legislativas que tenham por objetivo suprimir benefícios já existentes (Henriques, 2010). Assim, como esse incentivo visa a

favorecer determinado agente/atividade, perpetuá-lo implicaria tributação decrescente de riqueza crescente, ou renúncia ineficiente de receita (Caggiano, 2021).

### **As Renúncias Fiscais Sob a Ótica da Teoria da Agência**

As renúncias fiscais, por caracterizarem uma espécie de contrato, não formal, alinhando expectativas entre o ente tributante e as empresas, podem ser analisadas sob a ótica da Teoria da Agência, que tem fundamento nos problemas de relacionamento entre o principal (contratante) e o agente que realizará a tarefa. A premissa básica da teoria é que, se ambas as partes em um relacionamento principal-agente buscam maximizar sua função utilidade, nem sempre o agente vai agir no melhor interesse do principal (Jensen & Meckling, 1976).

Com uma política de renúncia fiscal o Estado (principal) busca induzir o agente (empresa) a agir no seu interesse, oferecendo ao agente um benefício atrativo e permitindo que ele atue também em nome de seus próprios interesses (Przeworski, 2006). Azevedo et al (2020) ressaltam que o Estado pode utilizar ferramentas para evitar que o contribuinte adote comportamentos que maximizem seus interesses em detrimento dos interesses estatais, aplicando incentivos e incidindo em custos de monitoramento.

Um problema de agência, foco da teoria, surge quando o comportamento cooperativo que poderia maximizar o bem estar coletivo não é compatível com o interesse próprio de cada indivíduo, caso em que surge a perda de eficiência (Lourenço & Sauerbronn, 2017). Os problemas apontados por Eisenhardt (1989) residem na possível divergência de interesses entre as partes e no custo de controle da atividade do agente decorrente da assimetria de informações entre principal (estado) e agente (empresas). Essa assimetria entre estado e empresas, resultante da racionalidade limitada dos atores, da complexidade e da incerteza cria as condições para dois tipos de oportunismo: a seleção adversa, quando a empresa sabe de antemão que não terá condições de cumprir os termos da política fiscal; e o risco moral, quando formalizada a política a empresa reduz a qualidade ou esforço para alcançar os objetivos esperados. Assim, a diferença de informações que as partes envolvidas em uma transação possuem afeta o resultado final da transação (Fiani, 2020).

Dimensionar a atratividade deste benefício de modo que a sociedade seja beneficiada e não somente o contribuinte é um grande desafio, pois existe grau de incerteza e imprevisibilidade no comportamento do contribuinte que também é afetado por outros fatores e variáveis socioeconômicas que podem influenciar suas decisões, conforme Correia Neto (2015). Quanto mais renúncias fiscais forem instituídas, mais difícil será a fiscalização pela autoridade competente, abrindo espaço para evasão e fazendo com que o benefício seja utilizado por diferentes agentes ou para objetivos diferentes dos desejados pela Administração Pública (Tokman et al, 2006).

Uma das características fundamentais para análise das organizações, segundo estudo efetuado por Jensen (1983), é a medição de desempenho e o sistema de avaliação, justamente o que parece ser insatisfatório na relação do governo com o contribuinte no que tange às renúncias fiscais, já que os benefícios concedidos não são acompanhados, inexistindo uma avaliação de seu retorno para o Estado e a sociedade.

Uma vez que o governo tem dificuldades para perceber que as empresas possuem interesses diferentes dos seus, mecanismos de governança tornam-se necessários (Lourenço & Sauerbronn, 2017). Investimentos em sistemas de informação, relatórios de processos e camadas adicionais de gestão revelam o comportamento do agente para o principal (Eisenhardt, 1989), mas geram custos. Evitar estes custos de monitoramento, incorridos pelo principal para acompanhamento do desempenho do agente, conforme identificado por Jensen e Meckling (1976), pode ser um dos possíveis motivos da falta de acompanhamento da efetividade das renúncias fiscais. Na mesma linha de possibilidade, Dever (2008) assinala que os custos de

informação necessários para determinar o impacto de uma renúncia fiscal são altos e recaem exclusivamente sobre o ente público.

Lane (2013) aponta uma hipótese em que os políticos podem desenvolver suas próprias agendas, a fim de promover seus próprios interesses e, nestes casos, a concessão das renúncias fiscais poderiam fazer parte destas agendas próprias. Empresas e grupos empresariais têm uma forte motivação para fazer lobby por renúncias fiscais, exagerando nos possíveis benefícios econômicos e sociais que seriam gerados, levando a uma proliferação das benesses e comprometendo a responsabilidade fiscal (Swift, 2006). Henriques (2010) destaca que a prática de lobby para aumentar os benefícios fiscais de grandes grupos econômicos cria um “canal aberto” para a corrupção.

A análise das políticas de renúncia fiscal a partir do referencial da teoria da agência permite elaborar três suposições: (1) Os mecanismos de controle das renúncias fiscais são insuficientes para avaliar sua efetividade na implementação de políticas públicas; (2) Os mecanismos de elaboração das propostas de renúncias fiscais não mitigam os problemas de seleção adversa e por isso não privilegiam adequadamente os interesses da Prefeitura e dos contribuintes, sob a ótica da Teoria da Agência; e (3) Características dos setores beneficiados influenciam na efetividade das renúncias fiscais. Essas suposições foram tratadas em entrevistas, cuja aplicação e análise são discutidos na sequência do estudo.

### **Metodologia de Pesquisa**

Para verificar os efeitos dos problemas de agência nos processos que levam à concessão e acompanhamento de renúncias fiscais foi considerado o contexto do município do Rio de Janeiro, selecionado pelo porte econômico, acesso às informações e alinhamento com estudos anteriores no contexto.

Lima (2021) selecionou três leis que instituíram benefícios de ISS para diferentes setores econômicos, analisando desde as justificativas apresentadas no projeto enviado à Câmara até a apuração de seus resultados concretos, verificando se os objetivos pretendidos foram alcançados.

Os dados foram tabulados de acordo com as justificativas apresentadas na mensagem de encaminhamento dos projetos à Câmara Municipal, comparando, conforme o caso, o número de novas empresas e a arrecadação obtida no período anterior e posterior à sanção das leis.

Ressalte-se que tal acompanhamento não é divulgado em nenhum demonstrativo contábil ou de prestação de contas da Prefeitura, sinalizando que as justificativas previamente apresentadas não são efetivamente acompanhadas. O que evidencia, de início, uma fragilidade das estruturas de monitoramento e uma ausência de transparência.

O resultado da análise *ex-post* das citadas leis evidenciou que os objetivos citados nas justificativas dos projetos de lei não foram alcançados e, sem qualquer acompanhamento periódico, estas renúncias continuam ocorrendo perpetuando as perdas para o erário municipal.

Avançando nesse achado, no presente estudo foram entrevistados representantes dos três tipos de atores envolvidos nesses processos: os de perfil técnico, com atuação em cargo de gestão na Secretaria Municipal de Fazenda e responsabilidades na elaboração dos projetos de lei de renúncias fiscais; os de perfil político, com mais de um mandato na Câmara de Vereadores, o que lhes dá a experiência de ter apreciado projetos de lei sobre o tema; e os de perfil empresarial, indivíduos à frente de entidades empresariais que pleiteiam renúncias fiscais para o benefício das empresas de seu setor. Assim, busca-se abranger diferentes óticas sobre a questão das renúncias fiscais com vistas a compreender os interesses estratégicos dos atores envolvidos (Santos et al., 2019).

Foram realizadas 14 entrevistas de forma remota (aplicativo Zoom ou por telefone) entre junho e setembro de 2021, com duração média de 25 minutos. Para a análise, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo. Em linha à proposta por Bardin (1977), foi realizada a

categorização, com a classificação dos elementos constitutivos das entrevistas por diferenciação, seguido por reagrupamento segundo critérios previamente definidos. A categorização utilizada a priori, alinhada à Teoria da Agência, foi a seguinte: (a) insuficiência de informações prévias (assimetria de informações); (b) comprometimento das empresas (risco moral); (c) adequação do incentivo (seleção adversa); (d) avaliação *a posteriori*; e (e) custos de controle.

### **Descrição e Análise dos Resultados**

Os resultados das entrevistas trazem evidências significativas de que os mecanismos de controle das renúncias fiscais são insuficientes para avaliar a efetividade de tais medidas na implementação de políticas públicas. Mais que insuficientes, foi relatado pelos entrevistados que são praticamente inexistentes, embora haja reconhecimento de sua importância pelos atores envolvidos, ainda que isso venha a gerar custos de controle.

Também os mecanismos de elaboração das propostas de renúncias fiscais são percebidos como precários, pois, conforme afirmado por técnicos e políticos, o Poder Executivo não dispõe de todas as informações necessárias para prever se as empresas ou empresários (agentes) adotarão a conduta que se pretende induzir, evidenciando a importância do risco moral e fragilidade dos mecanismos de *enforcement* do estado. Mesmo entre os representantes das empresas entrevistados, há o reconhecimento da dificuldade de se fazer tal projeção que, na melhor das hipóteses, poderia ser subsidiada por informações de uma entidade empresarial mais estruturada, o que não ocorre em todos os setores econômicos.

Conforme extraído das entrevistas, renúncias restritas a setores ainda não explorados economicamente no município, ou restritas a pequenas áreas, tendem a ficar menos expostos a variáveis que escapam do poder do ente tributante, tornando a projeção de viabilidade da renúncia um pouco menos complexa.

A necessidade de maior transparência em todo o processo foi mencionada em todas as entrevistas. Audiências públicas para debater a concessão de renúncias e as condições de tais concessões, com regras, prazos e competências para avaliações fixadas em lei, também foram destacadas como fundamentais. A fixação de prazo de validade (*sunset clause*) também foi vista como essencial para evitar a perpetuidade de renúncias que não trazem benefícios ao cidadão e que passem a constituir um elemento permanente no planejamento das empresas beneficiadas.

A maior transparência do processo perante a sociedade também poderia, como considerado pelos entrevistados, minimizar o comportamento de parte do empresariado que alimenta a chamada guerra fiscal, demandando do poder público vantagens oferecidas por outros entes sob ameaça de transferir suas operações para outra unidade da federação, o que geraria queda de arrecadação e desemprego, numa atitude classificada de forma veemente por alguns entrevistados como chantagem.

Em síntese, a análise do processo de concessão das renúncias fiscais segundo a ótica da teoria da agência permitiu identificar uma série de problemas que reduzem o potencial efeito esperado pelo estado com essas renúncias. A fragilidade dos mecanismos de controle, agravada pela intensidade das assimetrias de informação entre estado e os entes beneficiados, representam barreiras a uma adequada mitigação do risco moral e de eventuais comportamentos oportunistas dos agentes. Importante também, como destacado nas entrevistas, é a limitação do aparato estatal em antecipar ou projetar os resultados esperados e o esforço necessário para seu alcance. Nessa situação, o agente pode ser levado a definir seus próprios objetivos e ações, e sua prioridade será deslocada para a legitimação de suas escolhas (Nilakant e Rao, 1994), ampliando espaços para problemas de captura da política regulatória (Dal Bó, 2006). Em consequência, fica potencializado também o espaço para ações de *self-dealing*, quando o agente prioriza seus interesses e não aqueles do principal,

A transparência, por sua vez, é uma dimensão crítica na mitigação dos problemas de agência, uma vez que permite reduzir as assimetrias de informação não apenas entre estado e empresas, mas também junto a outros *stakeholders*, favorecendo os mecanismos de controle externo. Ainda, a proposta das *sunset clauses* pode ser entendida, na perspectiva da teoria, como uma possibilidade de, ao reduzir os prazos para controle da efetividade e validade da política, ampliar o poder de monitoramento do estado e, adicionalmente, reduzir o risco moral.

### Conclusões

Este estudo teve por objetivo analisar as relações e mecanismos que envolvem a concessão e o acompanhamento das renúncias fiscais, buscando identificar as causas de suas ineficiências a partir da perspectiva da teoria da agência.

As renúncias fiscais constituem importantes instrumentos de política pública que, como observado, devem ser tratadas com parcimônia e, acima de tudo, precisam de cuidados na avaliação prévia e rigor na avaliação periódica, o que pressupõe um fortalecimento na capacidade estatal de projeção dos resultados esperados e no monitoramento dos agentes beneficiados. Neste sentido, é possível observar um movimento no âmbito de organismos internacionais de normas contábeis, bem como da OCDE (2010) de estímulo à transparência das “*taxes expenditures*”.

No Brasil, a Constituição Federal concedeu autonomia tributária aos cinco mil, quinhentos e setenta municípios que podem, cada um à sua maneira, abrir mão de receita tributária própria, tornando-se mais dependente dos repasses dos governos federal e estadual. Houve significativo avanço com a Lei de Responsabilidade Fiscal. A fixação de prazos de validade nas leis que estabelecem as renúncias pode minimizar os problemas de agência evidenciados em todo o processo. Embora não aborde a questão dos prazos de validade, é importante destacar a recente iniciativa do Município do Rio de Janeiro ao editar a Lei Nº 7.000/2021 que, em seu artigo 14, obriga o Poder Executivo a estabelecer metas desempenho, avaliações anuais e contrapartidas para todas as novas concessões de renúncias fiscais. Estudos futuros poderão comprovar ou não a eficácia desta legislação como forma de mitigar os problemas de agência encontrados.

A chamada “guerra fiscal”, potencial externalidade negativa das políticas de incentivos fiscais, mostra-se também extremamente danosa ao erário, criando condições para que os empresários capturem os agentes públicos fazendo-os agir em prol dos interesses das empresas em detrimento do interesse público. Uma maior transparência das justificativas e das avaliações periódicas das renúncias poderia colaborar para mitigar o problema, expondo os efeitos de tais medidas para a sociedade. A transparência dos dados sobre renúncias fiscais está diretamente ligada à qualidade do gasto público, tema muito relevante para o país em todas as suas esferas administrativas.

Menos tratado neste estudo foram os problemas de captura da regulação, quando interesses particulares afetam a intervenção estatal em situações como a definição da política fiscal ou monetária, políticas de pesquisa e desenvolvimento, entre outras (Dal Bó, 2006). Estudos futuros poderiam avançar a análise desse aspecto, ampliando as considerações sobre os interesse, comportamentos e ações das empresas, particularmente quando organizadas coletivamente em associações ou organismos de *lobby*.

A inserção do tema das renúncias fiscais nas discussões orçamentárias anuais, através da apresentação de relatórios de avaliação quantitativa e, sobretudo, qualitativa, colaboraria com a melhoria do gasto público e também permitiria maior envolvimento da sociedade na discussão sobre quais devem ser as prioridades dos governantes nas alocações de recursos públicos, permitindo diferenciar renúncias fiscais que geram benefícios para a sociedade daquelas que só se traduzem em perda de arrecadação.



## Referências

- Azevedo, R. R. de, & Cabello, O. G. (2018). Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros e sua relação com as transferências intergovernamentais. In Congresso USP de Contabilidade, 1-20. disponível em <https://congressousp.fipecafi.org/anais/18UspInternational/ArtigosDownload/612.pdf>. Acesso em 17/04/2020.
- Azevedo, R. R. de, Silva, J. M. da, & Chaves, S. D. O. (2020). Teoria da agência, problemas de monitoramento e moral tributária: efeitos na arrecadação de tributos em municípios. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 17(45), 3-18.
- Bardin, L. (1977). Análise de conteúdo. Lisboa: edições, 70, 225.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.
- Caggiano, H. C. (2021). Fomento Público Financeiro: do planejamento à governança. 1ª ed.. São Paulo: Almedina;
- Correia Neto, C. D. B. (2015). *O Averso do Tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Almedina.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford review of economic policy*, 22(2), 203-225.
- Dever, P. (2008). Reforming subsidies in the federal budget. *Politics and Policy*, 36(5), 854–878. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2008.00138.x>
- Eisenhardt, K. M (1989). Agency Theory: an Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74.
- Fiani, R. In Kupfer, D., & Hasenclever, L. (2020). Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 3 ed. São Paulo: Atlas.
- Fontes Filho, J. R. (2008). *Teoria da Agência - Revisão Teórica* [mimeo]. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, RJ.
- Henriques, E. F. (2010). *Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário - O Gasto Tributário no Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin.
- Herwig, I., Horacio, L., José Ricardo, N., Cathal, O., & Rozane, B. de S. (2013). The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty. *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*, 2114, 271–301, *MIT Press Scholarship Online*.
- Immervoll, H., Levy, H., Nogueira, J. R., O'Donoghue, C., & Siqueira, R.B. de (2013). The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty. *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*, 2114, 271–301, *MIT Press Scholarship Online*.
- Jensen, M. C. (1983). Organization Theory and Methodology. *The Accounting Review*, v. 58, n. 2, p. 319-339.
- Jensen, M. C., Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Csts and Ownership Structure. *Journal of Finance Economics*, v. 3, p. 305-360.
- Kraan, D. J. (2006). Off- budget and Tax Expenditures. *OECD Journal of Budgeting*, 4 (1), 121-142.
- Lane, J.-E. (2013). The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. *Open Journal of Political Science*, 03(02), 85-89.
- Lima, A. C. (2021). A Ineficiência das Renúncias Fiscais sob a Ótica da Teoria da Agência. *Dissertação* (Mestrado em Administração). Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31468>. Acesso em 10 fev 2022.

- Mancuso, W. P., Moreira, D. C. (2013). Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(45), 107-121. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100009>.
- Nóbrega, M. (2000). Renúncia de Receita; Guerra Fiscal e Tax Expenditure: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF, disponível em <https://bityli.com/NLevv>. Acesso em 01 dez. 2020.
- Nilakant, V., & Rao, H. (1994). Agency theory and uncertainty in organizations: An evaluation. *Organization studies*, 15(5), 649-672.
- Organisation for Economic Co-Operation And Development (OECD). Tax expenditures in OECD countries. Paris: *OECD Publishing*, 2010. 240 p.
- Pellegrini, J. A. (2014). *Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº159). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 10 Dez. 2020.
- Przeworski, A. In: Bresser-Pereira, L. C., Spink, P. (org.). (2006). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Pureza, M. E. M. (2006). Disciplinamento das Renúncias de Receitas Federais - Inconsistências no controle de Gastos Tributários. *Cadernos Aslegis*, 8(29), 41-74.
- Raghunandan, A. (2017). Government Subsidies and Corporate Fraud. *SSRN Electronic Journal*.
- RIO DE JANEIRO (Município). Lei Nº 7.000, de 23 de julho de 2021. Altera as leis nº 691, de 1984, nº 1.364, de 1988, nº 3.895, de 2005, nº 5.098, de 2009 e nº 5.966, de 2015, institui remissões de créditos tributários nas hipóteses que menciona, estabelece nova disciplina para transações tributárias e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2021.
- Rowell, D., & Connelly, L. B. (2012). A history of the term “moral hazard”. *Journal of Risk and Insurance*, 79(4), 1051-1075.
- Santos, A. M. S. P. (2003). Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. *Revista de Administração Mackenzie* (Mackenzie Management Review), 4(2).
- Santos, O. A. R. dos, Reis, L. C. D., Pinho, B. S., & Vilar, T. B. (2019). Transparência das Políticas Públicas de Renúncia Fiscal: Uma Análise sob a Ótica de Dados Abertos. *Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 2*, 160-177. Atena.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2020). Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC Nº 16 - Benefícios Fiscais, disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/instrucoes-de-pronunciamentos-contabeis-ipc>. Acesso em 21 de agosto de 2021.
- Serrato, J. C. S., & Zidar, O. (2016). Who benefits from state corporate tax cuts? A local labor markets approach with heterogeneous firms. *American Economic Review*, 106(9), 2582–2624.
- Souza, C. (2001). Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, 44(3), 513-560.
- Surrey, Stanley S. (1973). *Pathways to Tax Reform*. Cambridge:Harvard Press.
- Swift, Z. L. (2006). Managing the effects of tax expenditures on national budgets. The World Bank.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU (2020). Acórdão Nº 2956/2020 - TCU - Plenário. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ata-n-42-de-4-de-novembro-de-2020-288987772>. Acesso em 19 de dezembro de 2020.
- Tokman R., M.; Rodriguez C., J.; Marshall S., C. (2006). Las excepciones tributarias como herramienta de política pública. *Estudios Publicos*, v. 102.
- Viswanathan, M. (2007). Sunset provisions in the tax code: A critical evaluation and prescriptions for the future. *New York University Law Review*, 82(2), 656-688.