

**35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

Caxambu, 2011

**GT13 - FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL: O IMPACTO DO  
DINHEIRO SOBRE PARTIDOS, ELEIÇÕES, CANDIDATOS E  
REPRESENTANTES**

**Financiamento político e Benefícios Tributários: Uma análise da atuação de setores  
contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais  
(2003-2010)**

**MAETÊ PEDROSO GONÇALVES**

**Mestranda do Departamento de Ciência Política**

**Universidade de São Paulo**

O presente trabalho pretende analisar a atuação de setores empresariais nas contribuições para campanhas eleitorais do candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva, anteriores aos seus dois mandatos na presidência (2003-2006 e 2007-2010). Pretende-se verificar a eventual relação entre este tipo de atuação empresarial e a política de concessão de benefícios tributários nos oito anos deste governo, em relação às contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A concessão de benefícios tributários ao empresariado, que geram renúncia de receitas por parte da União, tem se mostrado um importante instrumento dos últimos 16 anos dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, e sua utilização tem se acentuado nos últimos oito anos de governo Lula.

A maior parte dos dispositivos que instituem benefícios tributários referentes as contribuições para o PIS, a COFINS e a CSLL são originados pelo Poder Executivo (Mancuso e Moreira: 2010), mesmo que sejam posteriormente alterados. Assim, faz sentido a pesquisa das contribuições de campanha para o candidato a presidência vencedor da eleição, no intuito de verificar se as decisões deste governo, após eleito, contempla alguma pretensão dos empresários que contribuíram com a campanha eleitoral.

Existem várias estratégias de grupos de interesse para buscar resultados favoráveis no que tange às decisões de políticas públicas. Duer e De Brieve (2007) chamam atenção para estes mecanismos de influência, que se constituem: no acesso direto à *decision-makers*; nas tentativas de influência da opinião pública; ou nas tentativas de influenciar a seleção de *decision-makers*. Contribuições para campanhas eleitorais podem se enquadrar neste último mecanismo. Outros tipos de tentativa de influência por parte de setores empresariais organizados podem ter importância na concessão de benefícios tributários, como a participação destes setores em Audiências Públicas do Poder Legislativo, ou ainda o contato direto com setores do Executivo – estes dois tipos estariam enquadrados no primeiro mecanismo de influência de Duer e De Brieve (2007).

Este trabalho tem intuito de dar mais um passo na agenda de pesquisa sobre

benefícios tributários, ao verificar se a atuação de setores empresariais nas contribuições para campanhas eleitorais coincidem com os setores que são contemplados por benefícios tributários e se podem servir como fatores explicativos para os resultados da política de concessão de benefícios tributários.

A primeira seção deste artigo discorre sobre a literatura de preferências, estratégias e influência de grupos de interesse. A segunda seção deste artigo apresenta um panorama sobre o estudo dos benefícios tributários referente às contribuições sociais. A terceira seção apresenta as leis que concederam benefícios tributários no período considerado por este estudo. A quarta seção apresenta as contribuições para campanhas realizadas por empresas, e discute alguns casos. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais.

A próxima seção deste artigo discute a literatura sobre preferências, estratégias e influência de grupos de interesse, no intuito de chamar atenção para as possíveis explicações, escolhas de pesquisa e métodos utilizados nos estudos que envolvem a mobilização do empresariado.

### **Preferências, estratégias e influência de grupos de interesse**

A literatura geral sobre interesses organizados e processos decisórios nos atenta fortemente para a questão da definição de preferências, estratégias e influência de grupos de interesses. De acordo com essa literatura, a preferência de um grupo é muitas vezes difícil de ser estabelecida, assim como o nexo causal entre posicionamento, mobilização e resultados de políticas. Dizer que um grupo de interesse é influente significa atribuir alguma causalidade entre atividades e características de grupos de interesses e resultados de políticas.

Duer e De Brieve (2007) discorrem sobre a questão das posições expressas, que podem não corresponder necessariamente às preferências de um determinado setor, o que torna a definição de preferências um obstáculo ao exame da influência dos grupos de interesse.

Dada a dificuldade de operacionalizar os conceitos de poder e influência, e testá-los empiricamente, quantitativa ou qualitativamente, estes autores propõem uma abordagem do poder como “controle sobre os resultados”, e da influência como “controle

sobre resultados de políticas”. Essa abordagem se preocupa mais em estudar os efeitos do poder que em estudar o próprio poder, ou seja, sugere que podemos nos deter menos no conceito de poder, assumir que os atores são possuidores de poder, e verificar os efeitos dele. Estudos podem se concentrar na possibilidade de atores não estarem defendendo seus interesses genuínos, ou assumir preferências estáveis dos atores, mesmo que isso limite a generalização dos resultados. A abordagem de Duer e De Brieve assume que os atores tem preferências claras sobre os resultados de políticas. No entanto, ao assumir que atores possuem preferências claras, as limitações da abordagem são que os atores podem não ter preferências claras no início do processo político, ou podem mudar suas preferências ao longo do tempo e ao interagir com outros atores.

Ainda sobre a questão das preferências, Hacker e Pierson (2002: 283) atentam para o fato de que nós não podemos saber quão influentes são determinados setores empresariais sem antes ter alguma ideia do que estes setores desejam. Estes autores partem do conceito de reações antecipadas, uma vez que todos os atores podem calcular com algum grau de precisão as reações de outros atores. Assim, a ação do grupo não necessariamente corresponde à sua preferência, podendo ser resultado de um cálculo estratégico e não de uma preferência. Essa contribuição complexifica a identificação de preferências, uma vez que distingue cursos estratégicos de ação de preferências genuínas. Existem ainda autores como Steven Lukes (1992 [1974]), para quem os grupos e indivíduos podem não ter plena consciência de suas preferências, ou seus verdadeiros interesses, e podem se tornar passíveis de manipulação (o que, *grosso modo* se constituiria como a terceira face do poder).

A questão da influência também é um aspecto controverso na literatura de grupos de interesse. Duer e De Brieve (2007), sobre influência, apontam para três fatores que podem moldar a influência de grupos de interesses, quais sejam: as próprias características de grupos de interesse; as estruturas institucionais; e fatores específicos da política em questão.

Quanto às estruturas institucionais, a influência de grupos de interesse depende das instituições do governo com quem estes grupos interagem. As instituições também podem aumentar ou diminuir o acesso que grupos de interesse possuem aos tomadores de decisão. Instituições também podem moldar as necessidades de recursos dos políticos.

Quanto às características dos grupos de interesses, um atributo importante que molda sua influência abrange os tipos e quantidades de recursos que possuem. A influência de um grupo de interesse também pode variar dependendo do tipo de interesse que defende, pois interesses difusos encontram maior dificuldade de organização que interesses concentrados.

A influência que um grupo de interesse tem sobre a política pode variar de acordo com o tipo de política e da arena decisória que se insere. A relevância ou saliência da questão de interesse também é importante para moldar a influência de grupos de interesse, uma vez que quanto mais visibilidade tem uma questão, menor a chance de influência do grupo de interesse sobre o resultado da política (caso o público em geral não possua o mesmo interesse).

Outro fator que afeta o grau de influência de grupos de interesse é o nível de tecnicidade de uma questão. Quanto mais técnica, mais a questão demanda por informações especializadas, e um grupo capaz de fornecer essas informações é capaz de exercer influência sobre o resultado final da política.

Por último, a influência de um grupo de interesse pode variar de acordo com suas estratégias, e nem sempre os grupos são capazes de escolher as estratégias mais eficazes.

Os autores colocam que é frequentemente errôneo considerar a preferência verbalizada como a preferência real ou genuína. Os atores envolvidos em um jogo de barganha tendem a exagerar suas preferências a fim de buscar o máximo possível de benefícios. Outra questão sobre as preferências é que verificar distanciamentos entre posição falada de grupos com os resultados da política não significa dizer que isso é sinal de fraqueza do grupo (Duer e De Brieve, 2007: 07):

*Therefore, a relatively large discrepancy between final policy outcomes and the positions voiced by some interest groups does not necessarily serve as an indication of their weakness. Instead, a specific policy outcome may satisfy a group's preferences to a large extent, even if it is still far from the group's previously voiced position.*

Outro aspecto importante levado em conta por estes autores é que a mobilização de um grupo de interesse por uma causa pode não ser a única força puxando resultados em direção a esta causa, e por conta disto, podemos superestimar ou subestimar a força da mobilização ou atividade de *lobby* dos grupos de interesse. Ter a opinião pública do

lado da preferência de algum grupo pode fazer com que superestimemos a força de mobilização do grupo. Um caso oposto, em que um grupo enfrenta preferências rivais de outros grupos, da opinião pública e de partidos políticos, pode fazer com que subestimemos os esforços de *lobby* do grupo.

Por último, Duer e De Brieve apontam para as estratégias que grupos de interesses podem utilizar para exercer influência em resultados de políticas: buscar acesso direto a tomadores de decisão; influenciar na seleção de tomadores de decisão; usar estratégias de discurso para moldar a opinião pública; e empregar poder de coerção estrutural. Sobre escolhas metodológicas de pesquisa, eles colocam que estudos quantitativos com amostra aleatória permitem que façamos generalizações. Estudos que utilizam processos investigativos em domínios específicos de políticas podem fornecer uma avaliação mais profunda das preferências dos atores. A comparação entre vários casos é um bom caminho tanto para uma análise mais detalhada de processos quanto para se pensar em generalizações, resultantes de um maior número de casos.

Brian Barry (2002), partindo da tese da posição política privilegiada do empresariado, originada por Charles Lindblom (1977), acredita que empresários exercem influência sobre decisões políticas mesmo na ausência de uma atuação política intencional, ou seja, o poder estrutural, neste caso, é algo intrínseco ao empresariado. Hacker e Pierson (2002), no artigo em que analisam a influência do empresariado na política social norte-americana, atentam para o exame dos mecanismos de influência dos grupos de interesse, que podem ser estruturais, tal como chamam atenção Barry (2002) e Lindblom (1977), ou instrumentais. Um mecanismo de influência, do ponto de vista estrutural, pressupõe que a proteção de interesses empresariais é algo automático, não sendo necessários grandes esforços por parte do empresariado para exercer influência. Já do ponto de vista instrumental, existe a necessidade do empresariado se instrumentalizar para conseguir exercer influência, ou seja, sua influência depende de suas habilidades e de sua capacidade de conseguir apoio dos tomadores de decisão através de esforços de *lobby* e contribuições de campanhas (Hacker e Pierson, 2002: 280). Conforme os autores, estes mecanismos de influência podem ser inclusive complementares.

Outro ponto que Hacker e Pierson desenvolvem é sobre a cautela no estabelecimento de causalidade *ex post*, fazendo uma diferenciação entre associação e

causalidade. Este deve ser um cuidado metodológico importante: associar preferências com resultados de políticas, ou seja, verificar que ambos coincidem deixa em aberto a questão de saber se as preferências produziram o resultado ou se o resultado induziu a preferência, e as implicações para avaliar influência são bastante diferentes em cada um destes casos. Conforme os autores (2002: 285), para demonstrar influência, é necessário mostrar não apenas se os resultados são congruentes com preferências de determinado ator, mas se os resultados são consequência direta ou indireta da ação deste ator.

Potters e Sloof (1996), dentro desta temática, desenvolveram um trabalho extenso de levantamento de modelos empíricos na literatura norte-americana de grupos de interesse que apontam variáveis independentes associadas à influência de grupos de interesse.

Eles identificam dois tipos principais de variáveis dependentes associadas a estes estudos. Estes dois tipos ou grupos de variáveis dependentes são: variáveis dependentes relacionadas ao comportamento individual de tomadores de decisão, e variáveis dependentes relacionadas aos resultados das políticas.

Em relação ao primeiro grupo, as análises empíricas mais comumente utilizadas são as votações nominais de membros do Congresso, utilizando-se de dados de corte transversal para comparação de voto de diferentes congressistas, e mais raramente utilizando-se de dados de séries temporais para avaliação de padrões de mudança de voto de legisladores individuais. Em relação ao segundo grupo, que envolvem pesquisas que verificam a influência de grupos de interesse nos resultados finais do processo de tomada de decisão ou da política pública, são utilizadas variáveis bastante diversificadas relacionadas à *policy* (*policy variables*), e assim como o primeiro grupo tende a utilizar mais dados de corte transversal que de séries temporais.

As variáveis independentes relacionadas por estes autores são divididas em dois grupos: o primeiro são variáveis relacionadas às atividades e estratégias de grupos de interesse, e o segundo são variáveis que dizem respeito às características de grupos de interesse. O primeiro grupo, relacionado às atividades, aponta variáveis como contribuições de campanhas, estratégias de contribuições de campanha, tentativas de mobilização do eleitorado, e atividades de *lobby* no Congresso, no Executivo e no Judiciário, embora eles chamem atenção para o fato de que as atividades de grupos de

interesse estudadas mais sistematicamente sejam as contribuições de campanhas, e que materiais para avaliar *lobbying* sejam mais escassos. O segundo grupo são as características dos grupos de interesse, como participação, força, tamanho e organização, potenciais participantes de ação coletiva, e características do eleitorado.

Esta seção do trabalho buscou levantar alguns aspectos gerais do estudo de interesses organizados em processos decisórios, que dizem respeito à definição de preferências de grupos de interesses, às diferentes estratégias que interesses especiais podem usar para o exercício de influência, e à própria aferição de influência de grupos de interesse. A próxima seção apresentará os estudos existentes sobre a concessão de benefícios tributários referente às contribuições sociais.

### **Panorama: o estudo sobre benefícios tributários no Brasil referente às contribuições sociais**

A concessão de benefícios tributários ao empresariado, que geram renúncia de receitas por parte da União, tem se mostrado um importante instrumento dos últimos 16 anos dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e o volume das receitas renunciadas neste período não é trivial. Por outro lado, o Brasil é um país cuja carga tributária imposta ao empresariado é muito elevada, desequilibrada e constantemente criticada.

O levantamento dos autores Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010), a fim de chamar a atenção para o problema, reconstituiu a trajetória da concessão de benefícios tributários referentes às contribuições sociais para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O levantamento demonstra que estes benefícios têm se tornado frequentes e crescem progressivamente no Brasil desde o primeiro governo Fernando Henrique. Os autores verificaram que os benefícios tributários são destinados a diversas finalidades, algumas mais específicas (por exemplo, o incentivo à participação em programas de governo na área de educação ou tecnologia) e outras mais abrangentes (há dispositivos legais que concedem benefícios para diversos segmentos específicos dos setores primário, secundário e terciário ao mesmo tempo).

Os autores levantaram 46 dispositivos legais que concedem benefícios tributários

entre os anos de 1988 e 2006, enquadrados em 11 categorias. O tipo mais usado, que abrange 56,5% dos dispositivos, foi o que concede benefícios tributários para segmentos específicos (do setor primário, secundário ou terciário). O segundo tipo de dispositivo mais usado é o que concede benefícios referentes às atividades de exportação. São 30,4% dos dispositivos legais que concedem este tipo de benefício. O terceiro tipo de dispositivo mais utilizado confere benefícios para microempresas e empresas de pequeno porte (21,7%). O quarto tipo de dispositivo mais utilizado concede benefícios para cooperativas (19,6%). Os outros sete tipos de benefícios mais utilizados são respectivamente para: empresas localizadas em regiões determinadas (15,2%); empresas que oferecem benefícios para empregados (8,7%); empresas que aderem a programas de governo (6,5%); empresas que doam para cultura ou filantropia (4,3%); empresas inadimplentes ou adimplentes (4,3%); empresas que investem em ciência e tecnologia (4,3%); e empresas com participação do poder público (2,2%).

Os benefícios deste tipo de política, que gera renúncia de receitas tributárias pela União, tendem a ser concentrados em setores empresariais específicos, enquanto os custos tendem a ser difusos por toda a sociedade, pois a receita renunciada pelo poder público em função destes benefícios deixa de ser empregada para a população na forma de serviços públicos. A política também tende a respeitar o padrão de relação da “não interferência mútua”, - típico, segundo Theodore Lowi, da política distributiva -, uma vez que a concessão de benefícios para um segmento empresarial específico não acarreta prejuízos sensíveis e imediatos para outros segmentos sociais. Um setor beneficiado não é favorecido em detrimento de outros setores, que também podem se organizar e fazer *lobby* para serem beneficiados.

Um dos riscos do *lobby* de setores empresariais por benefícios tributários é que este pode ocasionar *rent seeking*. Conforme apontado pelos autores (2010: 219) *rent seeking* é o uso de recursos políticos por determinado ator social para manipular o poder público e obter privilégios especiais. Este risco para o qual os autores atentam denota que os privilégios especiais advindos da concessão de benefícios tributários trazem um prejuízo muito maior para a sociedade como um todo, que o benefício particular adquirido por um ator favorecido.

Os autores apresentam as estimativas do montante de receitas renunciadas através

das concessões de benefícios tributários referentes às três contribuições, desde a promulgação da atual Constituição até o final do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que somadas chegam a cerca de 44,4 bilhões de reais em valores atualizados<sup>1</sup>. Este total de renúncia tributária, foi o estimado para os doze anos em que existiam cálculos disponíveis. Tal montante

supera o total de recursos destinados pela lei do orçamento de 2005 (Lei 11100/05) para o Ministério da Saúde (cerca de R\$ 40,5 bilhões), ultrapassa de longe o valor destinado ao Ministério do Trabalho e Emprego (cerca de R\$ 30,4 bilhões) e é mais do que o dobro do valor destinado ao Ministério da Educação (cerca de R\$ 21 bilhões). Tudo isso sem levar em conta as numerosas omissões e lacunas dos demonstrativos (2010: 227).

Nota-se um aumento gradativo da utilização do instrumento de concessão de benefícios tributários. Os governos mais recentes – FHC e Lula –, são os que mais fizeram uso deste tipo de instrumento.

Segundo Lowi, a política distributiva se caracteriza enquanto política apenas pelo acúmulo de decisões individualizadas. Assim, o acúmulo de dispositivos que estabelecem benefícios tributários, tomados em conjunto, e o próprio acúmulo destas decisões em um único dispositivo legal (o que ocorre frequentemente), é característico da política distributiva ou de clientela.

Outro aspecto da concessão de benefícios tributários referentes a essas contribuições como política distributiva ou de clientela, é que as contribuições sociais são tributos cujas receitas são vinculadas a uma prestação de atividades específica por parte do Estado para os contribuintes em geral, enquanto outros tipos de tributos não são. O Estado não é obrigado a reverter a receita arrecadada, por exemplo, com impostos em contrapartidas específicas para os contribuintes. Além disso as contribuições são tidas como uma alternativa do governo federal para concentração de recursos, uma vez que a receita advinda destas contribuições não precisa ser compartilhada com os demais entes federativos. A arrecadação das três contribuições em questão deve ser revertida em prestações estatais específicas, quais sejam: o PIS financia o seguro-desemprego, o abono anual de um salário mínimo para empregados que recebem até dois salários-mínimos, e

---

<sup>1</sup> Os valores foram atualizados até o mês de setembro de 2005, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo. Apesar da constatação de benefícios tributários anteriores a 1995, os documentos oficiais do governo que os autores utilizam e que possuem estas estimativas, só produziram-nas a partir de 1995.

programas financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; a COFINS e a CSLL são destinadas ao financiamento da seguridade social, ou seja, da saúde, previdência e assistência social. Dessa forma, o Estado ao conceder benefícios tributários relativos às contribuições, renuncia receitas cuja destinação seria previamente designada para políticas sociais e torna o ônus da política difuso.

No trabalho analisado não há o estudo do processo de formulação de cada um destes dispositivos, no intuito de verificar aspectos dos processos decisórios que envolvem a concessão de benefícios tributários, e se possuem ou não características típicas da arena distributiva. Este é um dos pontos sugeridos pelos autores como agenda de pesquisa deste tema: o aprofundamento do estudo de processos decisórios de cada dispositivo legal, ou de cada tipo de dispositivo.

O primeiro tipo de benefício em especial, o mais utilizado, é provavelmente um dos tipos de concessão mais relacionados com a atividade de *lobby* do empresariado, pois fica muito pouco explícito se são medidas que visam o desenvolvimento econômico dos setores beneficiados na forma de resultados palpáveis, ou se são medidas *ad hoc*, sem finalidade específica e marcadas pela pressão política dos beneficiados. Portanto, estudos sobre a mobilização política para concessão destes benefícios são importantes na agenda de pesquisa sobre o tema.

Um aprofundamento do estudo sobre o processo de formulação de benefícios tributários foi desenvolvido em trabalho posterior a este, desenvolvido por Mancuso e Moreira (2010). Estes autores investigaram gargalos no processo de formulação a partir do quadro geral desenvolvido no trabalho apresentado anteriormente. Em primeiro lugar os autores levantam os benefícios tributários referentes às três contribuições para os anos de 2007 e 2008, e atualizam as estimativas do montante de receitas renunciadas pela União no período de 1989 a 2008.

Em segundo lugar, estes autores verificam a origem dos dispositivos que instituíram os benefícios tributários. Dentre os cinquenta e dois dispositivos que estabelecem benefícios tributários neste período, quarenta e oito são de iniciativa do Poder Executivo e apenas quatro são de iniciativa do Poder Legislativo. Dentre as quarenta e oito proposições legislativas de autoria do Poder Executivo, em trinta e oito casos o governo instituiu os benefícios por meio de Medidas Provisória, e cerca de 45%

dessas Medidas foram alteradas pelo Congresso Nacional. Segundo os autores o uso de Medidas Provisórias para implementação de benefícios deste tipo “dá grande margem à discricionariedade do alto escalão da burocracia federal e favorece a influência não transparente de grupos de interesse” (2010: 13), além de estabelecer alto custo político para parlamentares que sejam contra a concessão de benefícios e desejam impedir sua aprovação, e também não permitem a discussão aprofundada sobre a eficiência, eficácia e efetividade dos benefícios propostos.

Neste trabalho também são analisadas as “exposições de motivos” que levaram à proposição de benefícios tributários, ou seja, a justificativa da apresentação da proposição legislativa ao Congresso Nacional pelo autor. Quase todas as proposições legislativas estudadas apresentam motivos genéricos para sua implementação, como desenvolvimento econômico, incentivo à exportação, e diminuição da carga tributária; apenas uma das proposições em sua exposição de motivos faz menção a objetivos claros e resultados mensuráveis que se pretende alcançar com os benefícios; e dentre as cinquenta e duas proposições, apenas em um caso não foi encontrada a exposição de motivos.

Apenas onze das trinta e três proposições feitas após a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2001) apresentam previsões de renúncia de receitas tributárias na exposição de motivos<sup>2</sup>. As dezoito proposições anteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal não apresentam tais estimativas. Sobre a avaliação dos benefícios tributários, apenas uma proposição apresenta em sua justificativa a previsão de mecanismos avaliativos que visam acompanhar os resultados da política.

Dentre todas as proposições, apenas doze de cinquenta e duas (ou seja, 23,1%) possuem um prazo estabelecido para vigência dos benefícios. Isso significa que o restante das proposições pode vigorar indefinidamente. A mesma proporção de dispositivos

---

<sup>2</sup> O artigo 14 da LRF diz que “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

(23,1%) estabelece condições ou contrapartidas por parte do beneficiado, seja *a priori* ou *a posteriori*, no sentido de controlar e garantir o benefício concedido. Apenas dois dispositivos preveem prestação de contas à sociedade em relação aos resultados das concessões do benefício.

Os autores neste texto demonstram portanto que, no período de formulação, os dispositivos que concedem benefícios tributários: (i) são predominantemente originados no Poder Executivo, mesmo que sejam posteriormente modificados no Congresso Nacional; (ii) apresentam justificativas com motivos muito genéricos para sua implementação; (iii) dificilmente preveem a estimativa de receitas renunciadas (mesmo após a Lei de Responsabilidade Fiscal, que institui que isso seja feito); (iv) frequentemente não possuem vigência estabelecida, ou seja, podem vigorar indefinidamente; (v) uma pequena parcela possui condicionantes ou contrapartidas para sua aprovação; e (vi) uma parcela ínfima antevê mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação dos resultados oriundos da concessão de benefícios, ou seja, de modo geral não preveem mecanismos que auferem eficiência, a eficácia e a efetividade das propostas apresentadas.

Investigar a mobilização política do empresariado é interessante para acrescentar contribuições à investigação do processo de formulação deste tipo de política, uma vez que a formulação se dá de forma *ad hoc*, sem uma coordenação completa, e com diversos gargalos, como demonstra o trabalho de Mancuso e Moreira.

Anualmente é produzido pela Secretaria da Receita Federal um documento denominado Demonstrativo de Benefícios Tributários, no qual são apresentadas as estimativas de receitas que serão anualmente renunciadas. Este é um dos poucos instrumentos de acompanhamento da política nacional de concessão de benefícios tributários, mas no entanto apresenta lacunas e omissões. Em alguns anos de sua publicação, não apresenta a estimativa de renúncia de receitas para alguns tributos, mas principalmente deixa de incorporar nas estimativas de renúncia diversos benefícios vigentes concedidos e evidenciados pelos trabalhos apresentados anteriormente, além de deixar de fora todos os benefícios referentes à atividade de exportação, conforme apontado pelo trabalho de Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010: 231).

Outro órgão que faz o acompanhamento anual dos benefícios tributários é o

Tribunal de Contas da União (TCU). Em seu relatório anual denominado “Relatório e Pareceres Técnicos Prévios sobre as Contas do Governo da República”, são abordados assuntos diversos relativos às contas do governo, mas desde 1999 (ano em que o primeiro relatório está disponível no *site* do TCU) há um capítulo do relatório destinado ao tema, denominado “Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios”. Nesta sessão, eles utilizam dados das estimativas do Demonstrativo de Benefícios Tributários, e analisam estes dados de forma pouco aprofundada, já que o relatório aborda outros diversos aspectos relativos às contas do governo. Nas edições mais recentes, este relatório buscou comparar e analisar os valores estimados da renúncia de receitas juntamente com os valores efetivamente renunciados, adquiridos através da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Os dados são obtidos pelo TCU um ano após a obtenção da integralidade dos dados pela SRF, devido ao tempo de processamento das declarações de ajustes dos contribuintes.

As tabelas abaixo, elaboradas pelo TCU no relatório referente ao exercício de 2009<sup>3</sup>, demonstram a evolução da renúncia tributária entre os anos de 2005 e 2009:

Tabela 1: Renúncia tributária – 2005 a 2009 – valores efetivos e estimados

Tributo	R\$ milhões						Var. (%) 2005-2009	Var. (%) 2008-2009
	2005 <sup>1</sup>	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>	2008 <sup>1</sup>	2009 <sup>2</sup>			
Imposto sobre Importação	1.818,24	1.754,87	1.787,89	2.631,09	3.274,82	80,1%	24,5%	
Imp. s/a Renda e Proventos de Qualq. Natureza	18.824,47	22.079,09	26.799,20	29.662,83	32.012,09	70,1%	7,9%	
Pessoa Física	6.274,60	7.083,60	7.975,14	8.649,32	9.599,71	53,0%	11,0%	
Pessoa Jurídica	12.470,33	14.906,84	18.714,22	20.591,44	22.255,50	78,5%	8,1%	
Retido na Fonte	79,54	88,64	109,84	422,07	156,88	97,2%	-62,8%	
Imposto sobre Produtos Industrializados	8.021,47	11.149,38	13.715,47	15.308,44	13.926,64	73,6%	-9,0%	
Operações Internas	6.647,66	9.723,03	12.365,69	13.485,05	11.788,71	77,3%	-12,6%	
Vinculado à Importação	1.373,82	1.426,34	1.349,78	1.823,38	2.137,94	55,6%	17,3%	
Imposto sobre Operações Financeiras	282,44	484,17	391,04	651,43	960,63	240,1%	47,5%	
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	21,39	23,10	23,10	28,62	28,91	35,1%	1,0%	
Contribuição Social para o PIS-Pasep	1.235,04	3.090,88	3.656,34	6.833,22	5.047,76	308,7%	-26,1%	
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	2.243,74	2.898,86	4.135,99	4.410,12	5.433,48	142,2%	23,2%	
Contrib. Financiamento da Seguridade Social	8.007,05	16.105,88	19.264,91	25.839,78	25.560,68	219,2%	-1,1%	
Contr. de Interv. no Domínio Econômico – Cide	ni	ni	0,02	0,34	0,01	-	-96,4%	
Adic. Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	556,85	ni	ni	ni	ni	-	-	
<b>Total</b>	<b>41.010,69</b>	<b>57.586,21</b>	<b>69.773,96</b>	<b>85.365,86</b>	<b>86.245,02</b>	<b>110,3%</b>	<b>1,0%</b>	

Fonte: RFB/MF

(1) Valores efetivos

(2) Valores reestimados do DGT-2009

<sup>3</sup> O relatório referente ao exercício de 2009 não especificou se os valores destas tabelas foram deflacionados.

Nota-se na tabela acima que apenas quatro tributos apresentam percentual de aumento da renúncia de receita tributária acima do patamar de 100% entre 2005 e 2009, e dentre estes quatro tributos estão o PIS<sup>4</sup>, a COFINS e a CSLL, objetos deste trabalho, o que demonstra sua relevância.

Tabela 2: Renúncia tributária efetiva e estimada

R\$ milhões			
Ano	Valor Estimado	Valor Efetivo	Variação (%)
2004	24.211,16	34.321,65	- 29,46%
2005	31.288,20	41.010,69	- 23,71%
2006	42.499,55	57.586,21	- 26,20%
2007	52.739,77	69.773,96	- 24,41%
2008	76.055,96	85.365,86	-10,91%

Fonte: RFB – DGT – valores efetivos e estimados

Esta segunda tabela, demonstra que os valores efetivos da renúncia são maiores que os estimados. Conforme levantado pelo trabalho de Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010), existem omissões nos Demonstrativos de Benefícios Tributários elaborados pela Secretaria da Receita Federal que indicam a subestimação do total previsto para a renúncia de receitas fiscais. Essa verificação entre valores efetivos e estimados demonstra mais um componente de subestimação total da estimativa anual de renúncia tributária, ou seja, além de apresentar omissões, os cálculos de renúncia fiscal estimada publicados no Demonstrativo de Benefícios Tributários são constantemente menores que os efetivos.

Vê-se que a concessão de benefícios tributários é um instrumento frequentemente utilizado, que os benefícios possuem justificativas genéricas relacionadas ao desenvolvimento econômico dos setores empresariais, também podem servir como instrumentos auxiliares à outras políticas (como o PROUNI), e que são distributivos, marcados pela mobilização política do empresariado.

Uma vez apresentado este panorama, para dar mais um passo no estudo da política de concessão de benefícios tributários, as próximas seções deste artigo vão apontar os dispositivos que estabelecem benefícios tributários durante os dois mandatos

<sup>4</sup> O PIS não apresenta valores desagregados do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) nos dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

do presidente Lula e as contribuições de campanhas feitas por setores empresariais a este candidato durante duas campanhas eleitorais de 2002 e 2006, chamando atenção para alguns casos em que setores empresariais que financiaram campanhas foram contemplados por benefícios tributários.

### **Benefícios tributários do governo Lula**

Durante os dois governos do presidente Lula, diversas leis instituíram benefícios tributários referentes às três contribuições sociais citadas. O quadro a seguir, apresenta quais foram estas leis, e os tipos de dispositivos instituídos. Não é possível apresentar todo o conteúdo dos dispositivos que concedem benefícios tributários devido ao espaço disponível, mas alguns casos serão expostos e comentados. Utilizo a mesma classificação de dispositivos apresentada na seção anterior deste artigo, elaborada pelos trabalhos de Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010), Mancuso e Moreira (2010), completada por mim para os anos de 2009 e 2010<sup>5</sup>.

Quadro 1: Dispositivos que concederam benefícios tributários ao empresariado, relativos ao PIS, à COFINS e à CSLL, por tipo e governo (2003-2010)

	<b>LULA I - (01/01/03 - 01/01/07)</b>	<b>LULA II – (01/01/07- 01/01/2009)</b>
<b>Empresas de segmentos específicos</b>	Lei No. 10.684, de 30/05/03 Lei No. 10.833, de 29/12/03 Lei No. 10.865, de 30/04/04 Lei No. 10.925, de 23/07/04 Lei No. 10.996, de 15/12/04 Lei No. 11.033, de 21/12/04 Lei No. 11.051, de 29/12/04 Lei No. 11.116, de 18/05/05 Lei No. 11.196, de 21/11/05	Lei No. 11.484, de 31/05/07 Lei No. 11.488, de 15/06/07 Lei No. 11.529, de 22/10/07 Lei No. 11.727, de 23/06/08 Lei No. 11.774, de 17/09/08 Lei No. 11.787, de 25/09/08 Lei No. 11.827, de 20/11/08 Lei No. 11.898, de 08/01/09 Lei No. 11.933, de 28/04/09 Lei No. 11.941, de 27/05/09 Lei No. 11.945, de 04/06/09 Lei No. 11.948, de 16/06/09 Lei No. 12.024, de 27/08/09 Lei No. 12.058, de 13/10/09 Lei No. 12.096, de 24/11/09 Lei No. 12.249, de 11/06/10 Lei No. 12.350, de 20/12/10
<b>Exportadores</b>	Lei No. 10.833, de 29/12/03	Lei No. 11.482, de 31/05/07

<sup>5</sup> O levantamento das leis que concedem benefícios tributários para os anos de 2009 e 2010 foi feito através do relatório de qualificação de mestrado de Davi Moreira apresentado ao Departamento de Ciência Política da USP, 2011. A classificação destas leis de 2009 e 2010 pelos tipos de dispositivos que concedem benefícios, apresentada no Quadro 1 foi elaborada por mim através da análise do conteúdo destas leis.

	Lei No. 10.865, de 30/04/04 Lei No. 10.925, de 23/07/04 Lei No. 11.196, de 21/11/05	Lei No. 11.488, de 15/06/07 Lei No. 11.529, de 22/10/07 Lei No. 11.732, de 30/06/08 Lei No. 11.945, de 04/06/09 Lei No. 12.058, de 13/10/09
<b>Cooperativas</b>	Lei No. 10.676, de 22/05/03 Lei No. 10.684, de 30/05/03 Lei No. 10.865, de 30/04/04 Lei No. 10.925, de 23/07/04 Lei No. 11.051, de 29/12/04	
<b>Microempresas e empresas de pequeno porte</b>	Lei No. 10.833, de 29/12/03 Lei No. 10.865, de 30/04/04 Lei No. 10.925, de 23/07/04 Lei No. 11.051, de 29/12/04 Lei No. 11.196, de 21/11/05 Lei No. 11.307, de 19/05/06	Lei No. 11.898, de 08/01/09 Lei Complementar 133 de 28/12/09
<b>Empresas localizadas em regiões determinadas</b>	Lei No. 10.684, de 30/05/03 Lei No. 10.833, de 29/12/03 Lei No. 10.865, de 30/04/04 Lei No. 10.925, de 23/07/04 Lei No. 10.996, de 15/12/04 Lei No. 11.051, de 29/12/04 Lei No. 11.196, de 21/11/05	Lei No. 11.732, de 30/06/08 Lei No. 11.945, de 04/06/09
<b>Empresas que aderem a programas do governo</b>	Lei No. 11.096, de 13/01/05	Lei No. 12.024, de 27/08/09
<b>Empresas inadimplentes ou adimplentes</b>		Lei No. 11.941, de 27/05/09
<b>Empresas que investem em C&amp;T</b>	Lei No. 11.196, de 21/11/05	Lei No. 11.484, de 31/05/07 Lei No. 11.487, de 15/06/07 Lei No. 11.774, de 17/09/08 Lei No. 11.908, de 03/03/09 Lei No. 12.249, de 11/06/10
<b>Empresas com participação do poder público</b>	Lei No. 10.865, de 30/04/04	Lei No. 11.727, de 23/06/08 Lei No. 11.828, de 20/11/08 Lei Complementar 137 de 26/08/10

Fonte: Mancuso, Gonçalves e Mencarini (2010); Mancuso e Moreira (2010); e elaboração própria para os anos de 2009 e 2010.

Foram identificados trinta e seis dispositivos legais que concederam algum tipo de benefício tributário referente às contribuições sociais entre os anos de 2003 e 2010, doze no primeiro mandato do presidente Lula, e vinte e quatro no segundo mandato.

Os dispositivos do primeiro tipo são aqueles que concedem benefícios para segmentos empresariais específicos, muitas vezes na mesma lei para vários segmentos. Um exemplo é a Lei 12249, de 2010, que cria três regimes de tributação especiais, e institui outros benefícios tributários: o Regime Especial de Incentivos para o

Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Renepec), o Regime Especial para Aquisição de Computadores para Uso Educacional (Recome), e o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira (Retaero). As pessoas jurídicas que optam por estes regimes especiais de tributação passam a ter benefícios em relação às contribuições sociais, na forma de suspensão de incidência para a realização de atividades específicas.

Outro exemplo é a Lei 11033, de 2004, que institui apenas um benefício tributário, para importadores de livros, através da redução de alíquota do PIS e da COFINS incidentes sobre a importação.

Os benefícios que estas leis instituem são diversos, e podem contemplar diferentes segmentos dos setores primário, secundário e terciário, como, por exemplo, segmentos farmacêutico, petroquímico, de bebidas, agropecuário, tecnológico, etc.

O segundo tipo de dispositivo estabelece benefícios para atividades de exportação, “com a justificativa de promover a competitividade externa do produtor brasileiro, estimular o ingresso de divisas, reduzir o déficit ou criar superávit na balança comercial, etc.” (Mancuso, Gonçalves e Mencarini, 2010: 221). Um exemplo deste tipo de benefício é a Lei 11196 de 2005, que institui benefícios referentes ao PIS e à COFINS para pessoas jurídicas que façam parte do REPES (Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação), na aquisição de bens novos e na contratação de serviços destinados ao desenvolvimento, no país, de software e serviços de tecnologia da informação para incorporação ao seu ativo imobilizado.

O terceiro tipo concede benefícios tributários para sociedades cooperativas. Um dispositivo que ilustra este tipo de benefício é a Lei 11051 de 2004, que institui crédito presumido do PIS e da COFINS para cooperativas que produzam mercadorias de origem animal ou vegetal, classificadas em diversos capítulos e códigos da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul), destinadas à alimentação humana ou animal, e que adquiram bens e serviços de pessoa física ou cooperado pessoa física. As cooperativas de produção agropecuária, com a lei, também passam a ter suspensão de incidência das contribuições nas vendas de produtos in natura de origem vegetal e insumos para a produção de diversas mercadorias destinadas à alimentação humana ou animal, classificadas em

diversos capítulos e códigos da NCM, quando as vendas são feitas às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. Além destes dois benefícios para cooperativas agropecuárias, ainda há redução da base de cálculo das contribuições para sociedades cooperativas de crédito.

As microempresas e empresas de pequeno porte vêm recebendo benefícios desde o governo Collor, e nos dois governos de Lula também foram criados dispositivos que beneficiam esta modalidade de empresa. Um exemplo de lei que estabelece benefícios para este tipo de empresa é a Lei 11307 de 2006, que reajusta o valor do faturamento para enquadramento no SIMPLES (Sistema Integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e empresas de pequeno porte), aumentando o universo de empresas que podem pagar contribuições reduzidas.

Os benefícios para empresas localizadas em regiões determinadas são uma modalidade criada no primeiro governo Lula. Antes disso nenhuma lei criou este tipo de benefício. No geral, a maior parte das leis estabelece benefícios para empresas e atividades da Zona Franca de Manaus e das Áreas de livre comércio.

Durante o governo Lula ainda foram criados benefícios referentes às contribuições sociais para empresas que aderem a programas do governo, como as empresas que aderem ao Programa Universidade para Todos (Lei 11096 de 2005), ou empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 12024 de 2009).

Outro tipo de concessão de benefícios é aquele destinado às empresas com participação do poder público. A Lei 10865 de 2004, dispensa a retenção na fonte do PIS e da COFINS para entidades da administração pública federal (empresas públicas, sociedades de economia mista, demais entidades em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto), nos pagamentos relativos à aquisição de gasolina, gás natural, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo, querosene de aviação e demais derivados de petróleo e gás natural. Outro exemplo deste tipo de benefício é estabelecido pela Lei 11828 de 2008, que suspende a incidência do PIS e da COFINS, no caso de doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, inclusive programas de remuneração por serviços ambientais, e de promoção da conservação e do

uso sustentável dos biomas brasileiros.

Quanto aos benefícios destinados às empresas inadimplentes ou adimplentes, os mais comuns são aqueles que concedem parcelamento de débitos tributários, remissão (perdão total ou parcial da dívida tributária) e anistia (perdão total ou parcial da infração tributária). A Lei 11941 de 2009 cria um parcelamento de débitos tributários em que podem ser pagos em até 180 meses alguns débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. A lei também institui que a quitação à vista permite perdão de multas, e cada modalidade de parcelamento concede percentuais de desconto. Esta lei ainda concede remissão de débitos de mais de cinco anos com a Secretaria da Receita Federal que sejam menores que R\$ 10.000,00

As empresas que investem em ciência e tecnologia são beneficiadas especialmente no segundo governo do presidente Lula. A Lei 11484 de 2007 ilustra bem os casos em que o governo concede benefícios deste tipo, com a instituição do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital (PATVD), e cria para empresas destes setores benefícios referentes ao PIS e à COFINS nas atividades que envolvem pesquisa e desenvolvimento.

A próxima seção apresenta os setores empresariais que contribuíram com as campanhas eleitorais do candidato Lula em 2002 e 2006, e discute alguns casos em que estes setores foram contemplados com benefícios tributários referentes às contribuições sociais.

### **As contribuições para campanha e os benefícios tributários**

Para esta seção do artigo, foram selecionadas as contribuições realizadas para o candidato Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e 2006, e as contribuições realizadas para o Comitê Financeiro Nacional para Presidente da República do partido do candidato, em 2002 e 2006, ou seja, contribuições anteriores aos dois mandatos do presidente Lula.

Em relação à 2002, as contribuições para o candidato Lula totalizaram R\$ 21.072.475,98, dentre os quais 63,51% são oriundos de doações empresariais, 31,85% são oriundos do Comitê Financeiro Nacional para Presidente da República do partido, e o

restante (4,64%) é oriundo de pessoas físicas, recursos não identificados, comercialização de bens ou realização de eventos, e outros comitês, diretórios e candidatos do partido.

Já as contribuições para o Comitê Nacional para presidente em 2002 totalizaram R\$ 18.313.322,86, dos quais 36,65% foram destinados ao candidato Lula. Destes recursos, 97,23% são oriundos de empresas, e o restante (2,77%) é oriundos de pessoas físicas, recursos de origem não identificada, comercialização de bens ou realização de eventos, e outros comitês, diretórios e candidatos do partido.

As contribuições para o candidato Lula em 2006 totalizou R\$ 81.188.298,01, dentre os quais 77,54% são oriundos do Comitê Financeiro Nacional para Presidente da República do partido, 20,29% são recursos de outros comitês, diretórios e candidatos do partido, 1,61% são doações de empresas e 0,56% de pessoas físicas.

O Comitê Financeiro Nacional para presidente, recebeu em 2006 um total de R\$ 76.769.196,25 em doações, dos quais 82,01% foram repassados ao candidato Lula. Do total das receitas do Comitê em 2006, 95,16% foram doadas por empresas, e o restante (4,84%) é oriundo de pessoas físicas, outros recursos do partido e recursos de origem não identificada.

O quadro abaixo identifica todas as contribuições para estas campanhas realizadas por empresas e classificadas pelo tipo de atividade econômica que exercem.

Quadro 2: Contribuições empresariais para o candidato Lula e para o Comitê Financeiro Nacional para presidente do Partido dos Trabalhadores em 2002 e 2006<sup>6</sup>

Setor	Comitê 2006		Candidato 2006		Comitê 2002		Candidato 2002	
	Total Recursos	Total de Empresas	Total Recursos	Total de Empresas	Total Recursos	Total de Empresas	Total Recursos	Total de Empresas
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	R\$ 30.011,11	2	0	0	R\$ 3.000,00	2	0	0
ALUGUÉIS NÃO-IMOBILIÁRIOS E GESTÃO DE ATIVOS NÃO-FINANCEIROS	R\$ 16.000,00	2	R\$ 2.000,00	1	0	0	R\$ 100.000,00	1
ATIVIDADES ARTÍSTICAS, CRIATIVAS E DE ESPETÁCULOS	R\$ 2.000,00	1	0	0	0	0	0	0
ATIVIDADES CINEMATOGRÁFICAS, DE RÁDIO E DE TELEVISÃO	0	0	R\$ 2.400,00	2	0	0	0	0
ATIVIDADES DE ATENÇÃO À SAÚDE HUMANA	R\$ 150.000,00	1	R\$ 1.800,00	2	R\$ 16.100,00	3	0	0
ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÕES ASSOCIATIVAS	R\$ 350.000,00	2	0	0	R\$ 98.000,00	3	R\$ 1.130.000,00	3
ATIVIDADES DE SEDES DE EMPRESAS E DE CONSULTORIA EMPRESARIAL	R\$ 528.022,22	11	0	0	R\$ 5.000,00	1	0	0
ATIVIDADES DE SERVIÇOS FINANCEIROS	R\$ 14.035.000,00	34	0	0	R\$ 6.444.000,00	23	R\$ 1.414.000,00	4
ATIVIDADES DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA E INVESTIGAÇÃO	R\$ 100.000,00	1	0	0	0	0	R\$ 20.000,00	1
ATIVIDADES DOS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	R\$ 939.000,22	8	R\$ 10.000,00	1	R\$ 155.000,00	3	R\$ 100.000,00	1
ATIVIDADES ESPORTIVAS E DE RECREAÇÃO E LAZER	0	0	0	0	R\$ 50.500,00	2	0	0
ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	R\$ 11.000,00	2	0	0	R\$ 555.200,00	4	R\$ 350.000,00	3
ATIVIDADES JURÍDICAS, DE CONTABILIDADE E DE AUDITORIA	R\$ 6.000,00	4	R\$ 1.200,00	2	R\$ 33.500,00	4	0	0
ATIVIDADES NÃO IDENTIFICADAS	R\$ 9.500,00	2	0	0	0	0	0	0
COLETA, TRATAMENTO DE RESÍDUOS; ESGOTO	R\$ 130.000,00	3	0	0	R\$ 350.000,00	1	R\$ 130.000,00	1
COMÉRCIO E REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	R\$ 50.000,00	1	R\$ 600,00	2	R\$ 100.300,00	2	0	0
COMÉRCIO POR ATACADO	R\$ 2.479.200,00	17	R\$ 161.304,37	4	R\$ 274.500,00	15	R\$ 100.000,00	1
COMÉRCIO VAREJISTA	R\$ 1.623.065,00	11	R\$ 67.934,00	6	R\$ 165.500,00	7	R\$ 100.000,00	1
CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	R\$ 50.000,00	1	0	0	0	0	0	0
CONSTRUÇÃO	R\$ 11.032.320,05	40	R\$ 1.003.500,00	8	R\$ 1.044.000,00	10	R\$ 1.165.000,00	19
EDIÇÃO E EDIÇÃO INTEGRADA À IMPRESSÃO	R\$ 64.000,00	2	0	0	0	0	0	0
ELETRICIDADE, GÁS E OUTRAS UTILIDADES	R\$ 377.568,45	2	0	0	0	0	R\$ 300.000,00	2
FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	R\$ 3.845.000,00	7	0	0	R\$ 605.000,00	4	0	0
FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	R\$ 1.880.000,00	7	R\$ 600,00	1	R\$ 85.000,00	5	R\$ 767.015,25	3

<sup>6</sup> A classificação das empresas em setores foi feita através da consulta do CNPJ no site da Receita Federal do Brasil, em que constam suas atividades principais conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). As categorias presentes no quadro 2 são baseadas na divisão da CNAE – composta por seção, divisão e outras subcategorias.

FABRICAÇÃO DE COQUE, DERIVADOS DO PETRÓLEO E BIOCOMBUSTÍVEIS	R\$ 510.989,19	6	0	0	R\$ 2.000,00	1	R\$ 250.000,00	1
FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E ELETRÔNICOS	R\$ 50.000,00	1	0	0	R\$ 250.000,00	1	R\$ 200.000,00	1
FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍCULOS	R\$ 80.000,00	1	0	0	0	0	0	0
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 2.050.000,00	2	0	0	R\$ 30.300,00	6	0	0
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	R\$ 509.000,00	4	0	0	R\$ 260.000,00	2	R\$ 10.000,00	1
FABRICAÇÃO DE MÓVEIS E PRODUTOS DE MADEIRA	0	0	0	0	R\$ 7.000,00	2	R\$ 28.203,72	1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	R\$ 8.114.442,36	23	0	0	R\$ 445.000,00	7	R\$ 30.000,00	1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	R\$ 80.000,00	5	0	0	R\$ 517.145,00	10	R\$ 10.000,00	1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL	R\$ 254.000,00	3	0	0	R\$ 10.800,00	4	R\$ 100.000,00	1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS	R\$ 33.200,00	4	0	0	R\$ 5.000,00	1	R\$ 50.000,00	1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO	R\$ 100.000,00	2	0	0	0	0	0	0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	R\$ 58.000,00	3	0	0	R\$ 395.000,00	7	R\$ 602.000,00	7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS	R\$ 3.924.000,00	13	R\$ 20.000,00	1	R\$ 425.500,00	6	R\$ 300.000,00	2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	R\$ 478.000,00	5	0	0	R\$ 2.193.625,00	5	R\$ 447.495,00	2
FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	R\$ 100.000,00	4	0	0	R\$ 97.000,00	5	0	0
IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES	R\$ 500,00	1	R\$ 8.990,00	2	R\$ 1.000,00	1	0	0
INDÚSTRIA AERONÁUTICA	R\$ 1.300.000,00	1	0	0	0	0	R\$ 500.000,00	1
MANUTENÇÃO, REPARAÇÃO E INSTALAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 20.000,00	1	0	0	0	0	0	0
METALURGIA	R\$ 8.150.000,00	6	0	0	R\$ 282.000,00	4	R\$ 1.500.000,00	4
MINERAÇÃO	R\$ 4.729.000,00	7	0	0	R\$ 186.000,00	4	R\$ 130.000,00	2
ATIVIDADES PROFISSIONAIS, TÉCNICAS, E DE SERVIÇOS PESSOAIS	R\$ 2.000,00	1	R\$ 1.200,00	1	0	0	0	0
PESCA E AQUICULTURA	R\$ 20.011,11	1	0	0	0	0	0	0
FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ARTIGOS DE VIAGEM E CALÇADOS	R\$ 390.000,00	6	0	0	R\$ 110.000,00	3	0	0
PUBLICIDADE E PESQUISA DE MERCADO	R\$ 2.000,00	1	R\$ 3.703,60	2	R\$ 1.125,00	1	0	0
REPARAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA	0	0	R\$ 200,00	1	R\$ 15.000,00	2	0	0
SEGUROS, PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E PLANOS DE SAÚDE	R\$ 405.000,00	5	0	0	R\$ 1.190.000,00	4	R\$ 200.000,00	1
SERVIÇOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA	R\$ 588.200,00	8	R\$ 400,00	1	R\$ 21.500,00	2	R\$ 60.000,00	1
SERVIÇOS DE ESCRITÓRIO E DE APOIO ADMINISTRATIVO	R\$ 1.300.520,00	12	R\$ 5.200,00	5	R\$ 1.355.000,00	4	R\$ 1.700.000,00	4
SERVIÇOS PARA EDIFÍCIOS E ATIVIDADES PAISAGÍSTICAS	0	0	0	0	R\$ 5.000,00	1	R\$ 40.000,00	1
TELECOMUNICAÇÕES	R\$ 500.000,00	1	0	0	R\$ 10.000,00	1	R\$ 750.000,00	1
TRANSPORTES E ARMAZENAMENTO	R\$ 1.597.000,00	8	R\$ 14.978,00	4	R\$ 6.500,00	3	R\$ 800.000,00	2
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 73.053.549,71</b>	<b>296</b>	<b>R\$ 1.306.009,97</b>	<b>46</b>	<b>R\$ 17.806.095,00</b>	<b>176</b>	<b>R\$ 13.383.713,97</b>	<b>76</b>

Fonte: elaboração própria, a partir das contas eleitorais informadas ao Tribunal Superior Eleitoral do candidato Lula em 2002 e 2006, do Comitê Nacional para presidente do Partido dos Trabalhadores em 2002 e 2006, e pela consulta do CNPJ das empresas no site da Receita Federal

Observando os setores contribuintes com as campanhas, podemos verificar tangências entre eles e os setores que receberam benefícios tributários, sem no entanto poder dizer que as empresas específicas que contribuíram são exatamente as beneficiadas pela política. Um destes casos é a indústria aeronáutica, presente nas doações para as duas campanhas eleitorais: em 2002, uma empresa contribuiu para a campanha do candidato Lula, no valor de R\$ 500.000,00, e em 2006, uma empresa contribuiu com doação no valor de R\$ 1,3 milhões para o Comitê Nacional. Este setor foi contemplado com benefícios tributários referentes as contribuições sociais principalmente através de duas leis: A Lei 10925 de 2004 reduziu a alíquota das contribuições do PIS e da COFINS para empresas que vendem aeronaves e suas partes no mercado interno, e também concedeu benefícios na importação de partes e peças de aeronaves. A Lei 12249 de 2010 criou o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira (RETAERO), que suspende a exigência das contribuições sociais para algumas atividades do setor.

O setor de bebidas, que contribuiu para as o Comitê Financeiro Nacional para presidente nas duas campanhas, foi contemplado com benefícios tributários através das leis: Lei 10833 de 2003, que dá créditos fiscais e reduz a alíquota do PIS e da COFINS para empresas que vendem bebidas classificadas em diversos códigos da Tabela do Imposto de Importação (TIPI); Lei 10865 de 2004 que concede crédito fiscal para produtores de refrigerantes, bebidas e preparações compostas para fabricação de refrigerante, submetidos a regime especial de tributação, na importação de refrigerante, cerveja e preparações compostas, de embalagens para refrigerante, cerveja e água, e outros produtos; e a Lei 11051 de 2004, que dá créditos fiscais referentes ao PIS e a COFINS incidentes na importação para pessoas jurídicas importadoras de água, refrigerante, cerveja e preparações compostas, e de embalagens para refrigerante, cerveja e água, quando destinados à revenda.

O setor da construção também financiou as duas campanhas eleitorais analisadas por este estudo, especialmente em 2006, quando quarenta empresas contribuíram com R\$ 11.032.320,05 para o Comitê Financeiro Nacional para presidente. Ainda em 2006 as empresas do setor contribuíram com R\$ 1.003.500,00 diretamente para o candidato Lula. Em 2002 este setor contribuiu com R\$ 1.165.000,00 para o candidato, e com R\$

1.044.000,00 para o Comitê. Um dos benefícios concedidos para este setor, com a Lei 12024 de 2009, é que a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor comercial de até R\$ 60.000,00 no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, fica autorizada a efetuar opcionalmente o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção, repartidos entre as contribuições sociais e outros tributos. A Lei 10865 de 2004, institui que as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil ficam sujeitas às normas da legislação vigentes anteriormente a Lei 10833 de 2003, ou seja, não participam da não-cumulatividade da COFINS, a princípio até 31 de dezembro de 2006, e depois prorrogada algumas vezes.

O setor farmacêutico contribuiu para a campanha de 2002 doando R\$ 602.000,00 para o candidato, e R\$ 395.000,00 para o Comitê, e em 2006 contribuiu com a campanha doando R\$ 58.000,00 para o Comitê. Os benefícios referentes aos medicamentos remetem do governo Fernando Henrique Cardoso, e muitos seguem vigentes. A Lei 10865 de 2004 ainda amplia estes benefícios: ao instituir o PIS e a COFINS incidentes sobre importação, dá crédito fiscal para importadores de diversos produtos farmacêuticos classificados em posições da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul), e ainda autoriza o Poder Executivo a reduzir a zero e a restabelecer as alíquotas incidentes sobre a importação de produtos químicos e farmacêuticos classificados nos Capítulos 29 (Produtos químicos orgânicos) e 30 (Produtos farmacêuticos) da NCM, bem como produtos destinados a laboratórios de anatomia patológica, citológica ou de análises clínicas, também classificados em posições da NCM. A Lei 11051 de 2004 dá créditos fiscais no PIS e na COFINS incidentes sobre a importação para pessoas jurídicas importadoras de produtos farmacêuticos classificados em diversas posições da NCM destinados à revenda.

Outro benefício que se pode citar é o instituído pela Lei 11196 de 2005, que autoriza o Poder Executivo a reduzir a zero e a restabelecer as alíquotas do PIS e da COFINS incidentes na importação de produtos classificados em posições da NCM destinados ao uso em hospitais, clínicas e consultórios médicos e odontológicos e campanhas de saúde realizadas pelo Poder Público.

Os Demonstrativos de Benefícios Tributários, documento da Secretaria da Receita

Federal que prevê as estimativas de renúncia tributária da União, apresenta as seguintes estimativas de renúncia fiscal para medicamentos e produtos farmacêuticos<sup>7</sup>:

Quadro 3: Estimativa da renúncia de receitas do PIS e da COFINS referentes a medicamentos, produtos químicos e farmacêuticos (2003-2010)

	<b>Estimativa da renúncia de receitas no mês de elaboração de cada Demonstrativo de Benefícios</b>	<b>Valores em 08/2009 (Mês de elaboração do Demonstrativo de Benefícios de 2010), atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo, do IBGE</b>
<b>2003</b>	R\$ 847.892.964,00	R\$1.337.564.801,79
<b>2004</b>	R\$ 964.560.000,00	R\$ 1.313.749.432,46
<b>2005</b>	R\$ 1.398.145.585,00	R\$ 1.776.663.162,38
<b>2006</b>	R\$ 254.216.993,00	R\$ 304.710.080,58
<b>2007</b>	R\$ 1.947.037.414,00	R\$ 2.248.534.599,93
<b>2008</b>	R\$ 2.182.687.161,00	R\$ 2.429.755.342,85
<b>2009</b>	R\$ 4.174.652.815,00	R\$4.369.033.834,30
<b>2010</b>	R\$ 3.458.662.412,00	R\$ 3.458.662.412,00

Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários 2003 – 2010

É importante observar que já foram citados os limites e lacunas deste documento, e que os relatórios do TCU indicam que estas estimativas são subestimadas. Mas o Demonstrativo não deixa de ser um referencial importante dos benefícios concedidos, como o quadro acima apresenta para este setor específico. Em relação aos outros setores, não foram apresentadas estas estimativas por não estarem disponíveis.

O setor petroquímico também figura como um dos grandes contribuintes das duas campanhas. As empresas classificadas na categoria “Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis” contribuíram para a campanha do candidato Lula com R\$ 250.000,00 em 2002, e com o Comitê contribuíram com R\$ 510.989,19. As empresas classificadas na categoria “Fabricação de produtos químicos”, que também inclui fabricantes de produtos petroquímicos, contribuiu na campanha de 2002 com R\$ 300.000,00 para o candidato Lula e R\$ 425.500,00 para o Comitê Nacional, e na campanha de 2006 com R\$ 20.000,00 para o candidato e R\$ 3.924.000,00 para o Comitê Nacional.

Este setor também foi contemplado com benefícios tributários, instituídos, por exemplo, para atividades: de importação para revenda de gasolina, gás liquefeito de petróleo, gás natural e querosene de aviação (Lei 10865 de 2004), na encomenda de gasolina para venda (Lei 11051 de 2004), na importação de biodiesel para revenda, na

<sup>7</sup> As estimativas de renúncia referente aos produtos químicos e farmacêuticos só foram incluídas em 2010, e as estimativas referentes aos medicamentos estão presentes em todos os anos.

produção e importação de nafta petroquímica, e na aquisição de nafta petroquímica por centrais petroquímicas (Lei 11116 de 2005). Há ainda a Lei 12249 de 2010, que cria Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que também inclui benefícios tributários relativos às contribuições sociais para o setor.

Os Demonstrativos de Benefícios Tributários mostram as seguintes renúncias relativas aos benefícios do setor:

Quadro 4: Estimativa da renúncia de receitas do PIS e da COFINS referentes a atividade petroquímica (2003-2010)<sup>8</sup>

	<b>Estimativa da renúncia de receitas no mês de elaboração de cada Demonstrativo de Benefícios</b>	<b>Valores em 08/2009 (Mês de elaboração do Demonstrativo de Benefícios de 2010), atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo, do IBGE</b>
<b>2003</b>	R\$ 159.106.403,00	R\$ 250.992.912,35
<b>2004</b>	R\$ 237.880.379,00	R\$ 323.997.691,08
<b>2005</b>	R\$ 615.176.997,00	R\$ 781.722.819,60
<b>2006</b>	R\$ 757.276.951,00	R\$ 907.688.813,56
<b>2007</b>	Não informado	Não informado
<b>2008</b>	R\$ 545.009.720,00	R\$ 606.701.822,75
<b>2009</b>	R\$ 476.795.359,00	R\$ 498.995.999,86
<b>2010</b>	R\$ 546.386.861,00	R\$ 546.386.861,00

Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários 2003 – 2010

Estas não são as únicas intersecções possíveis, mas são ilustrativas para demonstrar que além dos benefícios tributários serem um instrumento crescente, distributivo e muitas vezes *ad hoc*, os setores contemplados também contribuem com campanhas eleitorais.

### **Considerações Finais**

Este artigo visou investigar mais um ponto da agenda de pesquisa sobre benefícios tributários no Brasil. A primeira seção discorreu sobre o que a literatura de grupos de interesse atenta em relação as formas pelas quais os interesses organizados buscam influenciar resultados de políticas e as escolhas metodológicas para estudos deste tipo. O presente artigo buscou ponderar a presença das contribuições de campanha em relação à concessão de benefícios tributários, como um dos possíveis mecanismos de influência da política de concessão de benefícios tributários referente às contribuições sociais.

<sup>8</sup> Apenas em 2010 foram incluídos os benefícios referentes ao biodiesel.

Para Hacker e Pierson (2002), do ponto de vista instrumental, a capacidade de influência de grupos de interesse depende de suas habilidades e de sua capacidade de conseguir apoio dos tomadores de decisão através de esforços de *lobby* e contribuições de campanhas. Potters e Sloof (1996) levantam que as variáveis explicativas relacionadas às atividades e estratégias de grupos de interesse que são utilizadas nos estudos sobre influência dos interesses organizados são as contribuições de campanhas, estratégias de contribuições de campanha, tentativas de mobilização do eleitorado, e atividades de *lobby*, embora eles chamem atenção para o fato de que as atividades de grupos de interesse estudadas mais sistematicamente sejam as contribuições de campanhas, e que materiais para avaliar *lobbying* sejam mais escassos.

A segunda seção mostrou o panorama do estudo sobre a concessão de benefícios tributários relativos às contribuições sociais. Os benefícios deste tipo de política, que geram renúncia de receitas tributárias pela União, tendem a ser concentrados em setores empresariais específicos, enquanto os custos tendem a ser difusos por toda a sociedade, que deixa de receber serviços com a renúncia de receitas das contribuições sociais. As contribuições sociais são objetos importantes para este estudo, uma vez que figuram como os tributos em que as renúncias de receitas tributárias mais têm crescido nos últimos anos.

A concessão de benefícios tributários é uma política do tipo distributiva ou de clientela, de acordo com as tipologias de políticas de Lowi (1964) e Wilson e Dilulio Jr. (1980), envolve questões técnicas, tem pouca visibilidade (exceto por alguns casos divulgados pela mídia), e é pautada pela mobilização do empresariado. É um instrumento frequentemente utilizado, e sua utilização vem crescendo nos últimos anos, o que tornam necessários estudos que investiguem tanto os mecanismos de avaliação e de transparência desta política, quanto a formulação e a conformação dos interesses organizados em torno desta política.

A terceira parte deste trabalho mostrou os dispositivos que estabeleceram benefícios tributários referente às contribuições sociais nos dois mandatos do presidente Lula, e a quantidade e variedade de tipos de benefício e setores beneficiados. Por fim, a última seção evidenciou que além da concessão de benefícios tributários ser um instrumento frequente, e de contemplar muitos setores empresariais, alguns setores contemplados também contribuem com as campanhas eleitorais, no caso estudado, com

as duas campanhas anteriores aos mandatos do presidente Lula.

É evidente que não se pode afirmar que cada uma das empresas que contribuíram com campanhas nestes setores são as atingidas pela concessão dos benefícios para o setor, e também não há informações disponíveis para desagregar a variável de interesse – os benefícios tributários – por empresa. Este trabalho não atribui os resultados das políticas de concessão de benefícios tributários no período analisado, à realização de doações para campanhas eleitorais, pois estes não são os únicos mecanismos de influência que podem puxar os resultados a favor dos interesses empresariais na concessão de benefícios tributários. No sentido oposto, o não atendimento (na forma de concessão de benefício tributário referente ao PIS, a COFINS ou a CSLL) dos setores que contribuiu nas campanhas eleitorais, não necessariamente significa que o setor não tenha demandas atendidas de outras formas, como com a concessão de benefícios tributários que não geram renúncia de receitas, com a concessão de benefícios tributários que geram renúncia de receitas referentes a outros tributos, e com outras políticas.

A intenção deste trabalho foi verificar se as contribuições de campanha são plausíveis na explicação da concessão de benefícios tributários, e foram encontradas intersecções importantes. Mesmo não sendo suficientes para mensurar a influência dos grupos de interesse no caso da política de concessão de benefícios tributários, as contribuições de campanha em associação com os resultados da política de concessão de benefícios tributários não são triviais. Há uma constatação relevante que demonstra que os resultados da política de concessão de benefícios tributários referentes às contribuições sociais no período considerado também convergem com esta forma de atuação empresarial.

### **Referências Bibliográficas**

BARRY, B. (2002). *Capitalists rule, ok? Some puzzles about power*. Politics, Philosophy & Economics, Vol. 1, n.2.

DÜER, A.; DE BRIÈVE, D. *The question of interest group influence*. Journal of Public Policy, Vol. 27, n.1, 2007.

HACKER, J.; PIERSON, P. (2002) *Business Power and social policy: employers and the formation of the American welfare state*. Politics & Society, Vol. 30, n.2, 2002.

LINDBLOM, C. E. (1977). *Politics and Markets*. New York : Basic.

LOWI, T. (1964). *American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory*. In: World Politics, nº 16.

LUKES, S. (1992) *Power: A Radical View*. Londres: The Macmillan Press.

MANCUSO, W. P.; GONÇALVES, M. P.; MENCARINI, F. (2010). *Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988 – 2006)*. In: Mancuso, W. P.; Leopoldi, M. A. P.; Iglecias, W. (org). Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil - novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura.

MANCUSO, W. P.; MOREIRA, D. C. (2010). *Benefícios Tributários valem a pena? Um estudo sobre a presença de medidas que atestam a transparência, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos dispositivos legais que concedem benefícios tributários a empresas no Brasil*. Trabalho apresentado ao 34º Encontro Nacional da ANPOCS.

MOREIRA, D. C. (2010). *Política de benefícios tributários: instituições, atores e trajetórias na concessão de benefícios*. Relatório da qualificação de mestrado apresentado ao Departamento de Ciência Política da USP, 2011.

POTTERS, J.; SLOOF, R. (1996). *Interest Groups: A survey of empirical models that try to assess their Influence*. European Journal of Political Economy, Vol. 12.

WILSON, J. Q.; DILULIO Jr., J. J. (1980). *American Government: Institutions and Policies*. D. C. Heath and Company.