

RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS PARA TRANSPARÊNCIA DE DADOS QUANTITATIVOS NAS NORMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL

João Marcos Moreira Teixeira*

Marcos Aurélio Pereira Valadão**

Resumo: Este artigo busca contribuir com a discussão que envolve o tema da importância dos mecanismos de transparência de dados quantitativos nos normativos de políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal (DF), Brasil, para a tomada de decisão, considerando as leis orçamentárias existentes, tanto nacionais quanto locais. Na análise da política foi utilizada a teoria da tomada de decisões baseadas em evidências. A pesquisa permitiu concluir que a ausência de mecanismos de dados quantitativos nas normas de renúncias de receita tributária torna a tomada de decisão da política pública mais suscetível às influências das partes interessadas.

Palavras-Chave: Renúncia de receita tributária; *accountability*; dados quantitativos; resultados socioeconômicos;

TAX EXPENDITURES: AN ANALYSIS OF MECHANISMS FOR TRANSPARENCY OF QUANTITATIVE DATA IN PUBLIC POLICY STANDARDS FOR THE FEDERAL

* Mestre em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV DF).

** Pós-Doutorado em Direito (UnB); Doutor em Direito (SMU – EUA); Mestre em Direito Público (UnB). Professor e Pesquisador do Curso de Mestrado em Políticas Públicas da EPPG – Fundação Getúlio Vargas – Brasília.

DISTRICT

Abstract: This article aims to contribute to the discussion involving the theme of the importance of transparency mechanisms of quantitative data in the normative of public policies of tax expenditures in the Federal District (DF), Brazil, as it concerns to decision making, taking into consideration the current budgetary law, both national and local. The theory of evidence-based decision making was used in the policy analysis. The research allowed us to conclude that the absence of quantitative data mechanisms results of tax expenditures turns public policy decision making more susceptible to stakeholder influences.

Keywords: Tax expenditures; accountability; quantitative data; socioeconomic results.

1. INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO



a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, Brasil, referente ao exercício de 2020, consta um estudo do impacto da renúncia de receita sobre a arrecadação do tributo, em que o realizado da renúncia chega a representar 19,20% da receita tributária auferida, isto é, R\$ 3.288.710.208,00.¹ Nota-se a expressividade do valor que deixou de ser agregado ao caixa do governo para gerar o fomento de políticas públicas, uma vez que o Distrito Federal ainda enfrenta sérios problemas com relação ao contexto de desigualdade, principalmente no que diz respeito às áreas como: educação, mercado de trabalho e desenvolvimento urbano.

A significância da renúncia de receita frente à meta arrecadatória deve ter como ponto de partida o retorno social, isto é, se os alvos formulados foram atingidos. Da mesma forma, a

¹ Fonte: <https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/>

efetividade não está presa exclusivamente ao setor beneficiado e sim tem na sociedade o seu referencial, direcionando assim, o foco para os resultados. Por isso, a renúncia de receita tributária deve estar atrelada aos valores sociais de melhoria do bem-estar, que devem ser alvos de uma metodologia de contrapartida. A transparência deve ir além dos dados orçamentários e financeiros a fim de evidenciar seus custos e benefícios, o grau de acerto e a qualidade do fim social.

O contexto de pandemia que ainda afeta a humanidade trouxe a necessidade de os governos reverem a gestão pública, em especial, à relação de custo e benefício de suas políticas públicas de renúncias de receita. Esse cenário de crise promove o crescimento de ações de incentivos governamentais, a fim de trazer equilíbrio financeiro, econômico e social. O desafio está em estabelecer agendas que combatam de forma efetiva e eficaz os problemas públicos, por exemplo, aqueles gerados na saúde, educação, trabalho e renda. Nessa linha Costa, Grin e Júnior (2020, p. 1) dizem que: “Esta crise tem sido marcada pela necessidade de diferentes governos e da gestão pública atuarem com prontidão, transparência e eficiência na proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que devem se submeter aos mecanismos democráticos de controle”.

É notório que cada vez mais os órgãos de controle exigem por parte da administração pública critérios de transparência nos programas de renúncia tributária, deixando clara a necessidade da evidência do impacto econômico-financeiro e do fim social. Segundo Grin (2020) “além das funções clássicas de uma Corte de Contas que fiscaliza atos governamentais, vem ocorrendo um expansionismo de atuação visando avaliar o desempenho e a implementação de programas e políticas públicas.” (p. 5). Acrescenta ainda, que “O foco das chamadas auditorias operacionais tem sido a avaliação, mas também a implementação de políticas públicas vem caracterizando as atividades da Corte de Contas, apesar de não ser uma posição institucional nova na

trajetória do tribunal, visto que desde a década de 1990 há indicativos dessa inflexão.”. (p. 7).

A limitação de se realizar pesquisa com a finalidade de levantar os reais resultados da renúncia tem sido um dos grandes entraves do governo para a avaliação de seu custo-benefício e custo-efetividade. Secchi (2019) diz que “Fazer análise de política pública significa gerar informações, argumentos e consensos que forneçam uma base mais sólida à tomada de decisão pública.” (p. 2). Na mesma linha Zuccoloto e Teixeira afirmam que:

Um dado governamental deve ser questionado e desconstruído até o limite de se confirmar ou não a sua veracidade. Situações dessa natureza são possíveis, apenas, em regimes democráticos. Nas situações em que as fontes de informações não podem ser questionadas e contraditas, a transparência não cumpre adequadamente o seu papel de empoderar a sociedade e seus representantes. A ausência, ou baixa qualidade das informações, enfraquece as instituições que formam o sistema de *accountability* porque os cidadãos estão desprovidos de informações necessárias e compreensíveis que possibilitem demandar a defesa de seus interesses cobrando responsabilidade das autoridades públicas (ZUCCOLOTTO & TEIXEIRA, 2014, p. 29).

O tema desta pesquisa trata da importância dos mecanismos de transparência de dados quantitativos nos normativos de políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal (DF), Brasil, para a tomada de decisão. Já o problema pode ser formulado por meio da seguinte pergunta: se os mecanismos de transparência de dados quantitativos contidos nas normas de políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal contribuem para a tomada de decisão, considerando, o processo de *accountability*, a fiscalização dos órgãos de controle e as influências das partes interessadas?

Ante o exposto, o artigo se propõe a suscitar uma discussão em torno do tema não se restringindo meramente aos estágios da formulação e implementação, mas evidenciando a necessidade da existência e aperfeiçoamento das práticas de

monitoramento e avaliação dos mecanismos de transparência de dados quantitativos dessas políticas, visando uma acertada tomada de decisão baseada em evidências, além do controle social. Secchi reitera que “Sem usar métodos analíticos, uma decisão pública é pautada pela repetição, imitação, preconceito ou auto interesse.” (2019, p. 2).

No âmbito social, a pesquisa tem como finalidade provocar reflexões sobre a necessidade de auferir os reais resultados das políticas públicas de renúncias de receita tributária frente às partes interessadas, com relação aos impactos sociais e econômicos que de certo modo influenciam a geração de renda e emprego. A diminuição das desigualdades advém de uma política que contemple a resolução dos problemas públicos em todas as suas fases, direcionando ações e recursos para reduzir ou extinguir seus impactos. Henrique Meireles² (2018, p. 2) diz que “Os governos não criam recursos, e sim arrecadam da sociedade e os aplicam em suas políticas públicas. Esses recursos são, naturalmente, escassos e devem ser utilizados da maneira mais eficiente possível.” A sociedade em geral deve ter de modo transparente o alcance, aplicação e os resultados desses valores renunciados.

Os participantes de políticas públicas elaboram suas propostas, pontuando possíveis problemas e alternativas de resolução. Assim, o papel dessas partes interessadas se mostra relevante no ciclo da política pública, principalmente sua influência na tomada de decisão. A pesquisa se propõe, também, a fazer uma breve análise da influência do contexto e dos atores na política, por exemplo, anseio da sociedade (pandemia), grupos de pressão (setor produtivo), mudança de governo (mandato), burocracia e inovações sobre o tema.

Já do ponto de vista estritamente acadêmico se almeja

² Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf (p.2)

demonstrar que a ausência de dados quantitativos dos resultados das políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal compromete a transparência de seu desempenho diante dos órgãos de controle, tornando a tomada de decisão suscetível à manipulação do viés ideológico dos *stakeholders*. A análise tem como foco os parâmetros da eficácia e da efetividade que envolve a política, pois ultrapassam os limites da formação de agenda, formulação e implementação, acarretando notórios investimentos na fase de avaliação e *accountability* dos programas por parte dos gestores e atores políticos.

Assim, esta pesquisa busca agregar informações ao déficit de conhecimento acadêmico do tema na área de política pública sobre o prisma do direito, a partir, como se verá adiante, de uma perspectiva teórica sólida e de uma metodologia rigorosa que pode ser reproduzida em outros contextos, ampliando a base empírica de conhecimento sobre esse importantíssimo problema. Faz-se necessário estudar e esclarecer, por meio de uma análise prescritiva, todo o processo dessa política pública, em especial a fase da avaliação, utilizando-se do modelo de decisões baseadas em evidências, a fim de atender as demandas sociais e os órgãos de controle. Ademais, será realizada uma abordagem racionalista e argumentativa, por meio da pesquisa exploratória e qualitativa em fontes primárias e secundárias, a fim de coletar, analisar e discutir os dados obtidos.

O artigo está estruturado em cinco seções, além dessa introdução. A próxima seção trata de uma revisão do modelo de decisões baseadas em evidências. A terceira seção apresenta a política pública de renúncia de receita tributária do Distrito Federal, seguida da seção quatro que discorre sobre os resultados da pesquisa à luz das abordagens racionalista e argumentativa, sendo observada a revisão da literatura. Na quinta e última parte do artigo tecemos nossas considerações finais.

2. ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS DA ABORDAGEM

UTILIZADA

No intuito de embasar a análise do tema proposto nesta pesquisa foi utilizado o modelo da teoria de decisões baseadas em evidências. A seguir pontuaremos os aspectos relevantes dessa teoria que trouxeram significativas contribuições para a presente reflexão, de modo que não pretendemos realizar um estudo exaustivo de suas singularidades e especificidades. A temática de renúncia de receita tributária tem uma forte presença nas pesquisas das áreas jurídicas e econômicas, porém ainda é recente a correlação desse assunto com a área de política pública.

A tomada de decisão é um fator relevante na gestão pública, especialmente quando se trata da discricionariedade de certos atos administrativos. Corrobora com esse entendimento o autor Secchi (2019, p. 1) ao afirmar que “[...] As sociedades e os governos tomam boas e más decisões. Uma boa decisão pública é aquela embasada em informações e análises confiáveis, pautada em princípios e valores socialmente aceitos e que traz os efeitos desejados para a melhoria do bem-estar coletivo”. Com relação a agenda, formulação, implementação e avaliação de uma política pública faz mais do que necessárias decisões baseadas em evidências, a fim de evitar a falta de eficácia e efetividade, prejuízos aos cofres governamentais e consequentes recomendações dos órgãos de controle.

O remanescente contexto de crise pandêmica e os recentes casos de corrupção, por exemplo, aqueles oriundos da “lava jato”, trouxeram um olhar mais acurado do controle social e a necessidade do governo na ampliação de demandas por *accountability*. Grin (2020, p.17) comenta que “*Accountability* e governança são meios centrais para gerar confiança na administração pública...”. Filgueiras ao falar dessa transparência esclarece que “As democracias têm lidado com a ampliação das demandas por *accountability*” (2018, p.357), onde essa ampliação tem gerado mudanças nos processos institucionais. Assim, se torna notória

as mudanças ocorridas nas estruturas governamentais, tanto por parte de seus agentes como nas unidades de controle.

Uma política pública que enfrenta um contexto de desequilíbrio na burocracia produz impactos negativos pelo aumento de custos, gastos com pessoal e excesso de rotinas no ciclo do programa (Grin, 2020, p.77). Investir na fase de avaliação da política pública no intuito de produzir indicadores e dados quantitativos dos resultados socioeconômicos é uma forma de evitar a interferência desses fatores negativos. Nesse sentido, a adoção racional do modelo de decisões baseadas em evidências surge como opção para atender o controle social e as cortes de contas, uma vez que produz informações reais da eficácia e eficiência da política pública a serem divulgadas nos canais de transparência.

A aplicação desse modelo utiliza duas abordagens, isto é, a racionalista e a argumentativa. De acordo com Secchi “[...] A abordagem racionalista tem como pressuposto a adequação dos meios aos fins desejados, a projeção de resultados e a recomendação da política pública que gere maior bem-estar social”, enquanto “[...] A abordagem argumentativa usa a participação, a discursividade, o ajuste mútuo e a harmonização dos interesses dos atores políticos para chegar a políticas públicas coletivamente construídas” (2019, XII). Essas abordagens usam uma série de dados para avaliar o impacto de uma política pública e estimar seus resultados. Informa ainda que:

A análise de políticas públicas visa melhorar o processo decisório público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*) para auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, leis, programas, campanhas, projetos ou ações públicas (SECCHI, 2019, p. 1) (Destaques no original).

A gestão de uma política pública com foco nos resultados produz aos tomadores de decisões uma compreensão melhor de seu desenho, bem como oferece dados relacionados ao seu custo-benefício e efetividade. As evidências produzidas por

meio de dados oferecem alternativas viáveis e livres de vieses (Gertler *et al* 2008, p. 266-267). Nesse sentido, os normativos devem garantir ao gestor a construção de um ambiente capaz de produzir as informações necessárias para a tomada de decisão e a efetividade de seus programas.

A pesquisa empírica e pragmática baseada na avaliação de impacto oferece uma metodologia que pode ser utilizada em várias áreas do conhecimento, que no presente caso, será no âmbito das políticas públicas de renúncia de receita tributária. Para Secchi “[...] A análise de política pública serve para afastar a recomendação de política pública da superficialidade e trazê-la o mais próximo possível de uma análise profissional” (Secchi, 2019, p. 3). Vê-se a necessidade de se estabelecer critérios de mensuração dos resultados desde o nascedouro da política, a fim de que norteiem as demais fases, sendo relevante o uso de evidências na tomada de decisões em políticas públicas no sentido de melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e dos programas em suas diversas etapas da implementação (Gertler *et al.*2008, p. 34).

As inovações no campo da administração pública quanto ao acesso e transparência de dados têm impulsionado os gestores de políticas públicas a obterem melhores resultados no uso dos recursos. Registra-se, que as normas que tratam dessas inovações ainda carecem de total implementação pela Administração Pública. A avaliação de impacto prospectiva contribui para a produção do conhecimento, além de elucidar questões como, por exemplo, a eficácia e efetividade das renúncias de receitas tributárias quanto ao fim social.

Os dados inerentes à relação causal entre a política e os seus resultados é a base para que as partes interessadas adotem suas decisões. Entender o contexto dessa relação é essencial, pois conforme o Guia Prático de Análise *ex post*, da Casa Civil da Presidência da República “[...] Cada política pública se insere em determinado contexto que implica o emprego de um método

específico de avaliação de impacto” (2018, p.33). Assim, quanto mais a legislação se aproximar e resguardar a finalidade pública, maior será a possibilidade de êxito da política.

No desenho dessa política devem ser observados, também, os anseios trazidos por cada uma das partes interessadas, isto é, as expectativas dos atores envolvidos, em especial os órgãos de controle. Entender as mudanças que serão geradas no bem-estar dos envolvidos é crucial para o êxito da política pública, uma vez que sua viabilidade está atrelada aos conceitos de eficácia e efetividade. A elaboração da norma não deve acontecer à revelia dos atores e das partes interessadas, a fim de evitar a criação de um instrumento que não seja factível.

No intuito de agregar dados a teoria de base será analisado, também, o papel das partes interessadas (*stakeholders*) e seus vieses nas políticas públicas de renúncia de receita tributária. Hill e Jones afirmam que “[...] os mecanismos de execução são articulados pelas partes interessadas antes de qualquer troca de recursos, numa tentativa de dissuadir a gestão de maximizar a sua utilidade em detrimento das partes interessadas.” (1992, p. 141). Considerando os processos pré-decisórios que tratam da formulação de políticas públicas, Kingdon declara que “[...] os participantes percebem alguns limites que são estabelecidos para suas ações a partir do clima da opinião pública geral, e limites mais estreitos são estabelecidos pelas preferências de públicos especializados e políticos.” (2006, p. 243)

As partes interessadas no processo da política pública de renúncia de receita tributária criam uma dinâmica rede, que conforme Marques influencia todas as fases do seu ciclo:

[...] estudos sobre políticas do Estado utilizando análise de redes têm contribuído nesta direção, ao propor a existência de estruturas de médio alcance constituídas por redes entre atores no interior de instituições específicas. Essas estruturas constituem um denso e complexo tecido relacional interno ao Estado que emoldura a dinâmica política e influencia fortemente a formulação e a implementação das políticas públicas (MARQUES, 2006, p. 15).

Os atores envolvidos no processo da política influenciam desde o estabelecimento das normas até as agendas e as especificações de alternativas, que podem mudar no decorrer do tempo. Alguns teóricos distinguem a agenda em categorias como: a da sociedade, a do governo e a de decisão. De fato, o contexto das políticas é influenciado por eventos, que suscitam problemas e determinam a entrada de temas na agenda. Sobre este aspecto Kingdon questiona:

Por que alguns problemas recebem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais? A resposta está tanto nos meios pelos quais esses atores tomam conhecimento das situações, quanto nas formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas. Com relação aos meios, discutimos os indicadores, os eventos-foco e o feedback (KINGDON, 2006, p. 227).

Kingdon (2006, p. 226) afirma ainda que as “[...] pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou *lobbies*”. Os participantes de políticas públicas elaboram suas propostas, pontuando possíveis problemas e alternativas de resolução, onde se requer um consenso entre as partes. Nesse sentido Lowi (1972, p. 308) descreve que por vezes “[...] se permite múltiplos modelos em vez de múltiplos centros de poder em um único modelo, muitas tendências que devem ser deixadas como ambiguidades ou anomalias podem ser trazidas de forma explícita ao centro e tratadas com bastante facilidade.”

Portanto, se a agenda é um processo de construção, a política de renúncia de receita tem um papel importante como instrumento de realização dos objetivos do Estado, isto é, produzindo efeitos socioeconômicos significativos e positivos. Já com relação aos resultados produzidos por essas renúncias tornam-se necessários modelos teóricos que viabilizem a compreensão real do contexto, os alvos e os conceitos dos fatores envolvidos em cada fase.

Dado esse pressuposto, se constrói, então, a hipótese da

pesquisa relativa à contribuição dos mecanismos de transparência de dados quantitativos nos normativos das políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal, para tomadas de decisões eficazes e efetivas.

3. POLÍTICA PÚBLICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DO DF

Antes de implementar uma ação governamental é necessário que sejam criados objetivos claros e um desenho político que seja viável, pois independente da forma que foi estabelecida a política pública de renúncia de receita tributária existe o dever de ser monitorada e avaliada. A própria Administração Pública deve estar preparada para o impacto dessa política, investindo em critérios de análise e transparência de dados qualitativos e quantitativos dos resultados. A decisão do ente governamental em deixar de arrecadar certos tributos exigirá uma contrapartida compensatória por parte do contribuinte, isto é, uma atividade que vise suprir a deficiência do Estado em determinada política social. Assim, a norma não pode ser omissa quanto a necessidade de estipular os reais parâmetros para o gestor público, com fins de evitar possíveis desvios ao objetivo proposto.

A renúncia de receita trata de um ato de abdicar do valor de um tributo a que teria direito e visa, *a priori*, atingir um objetivo social e/ou econômico. Contudo, são reiteradas as determinações e recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) sobre a falta de transparência de dados quantitativos relativos aos impactos socioeconômicos das renúncias de receita tributária, além do não atendimento de alguns dispositivos legais, para sua concessão. Por exemplo, citamos uma recente representação feita pelo Ministério Público de Contas (MPC/DF) junto ao TCDF, em 08/03/2021³:

³ Fonte: <https://mpc.tc.df.gov.br/blog/2021/03/08/mpc-df-oferece-representacao-por-possiveis-irregularidades-no-refis-df-2020/>

[...] a concessão de incentivos ou benefícios a setores da atividade econômica, que impliquem renúncia de receita, *devem ser acompanhados de estudo econômico que mensure seus impactos na economia* do Distrito Federal, em termos de geração de empregos e renda; nas metas fiscais do Governo do Distrito Federal, discriminando-se os impactos na despesa pública e na renúncia de receitas. (MPC/DF, 2021) (Destacou-se).

Um dos dispositivos citado pelo TCDF como inobservado na política de renúncia de receita tributária está contido no art. 1º da Lei distrital nº 5.422/2014, que dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias, bem como enumera outras providências:

Art. 1º Os projetos de lei relativos a políticas fiscais, tributárias ou creditícias favorecidas que ampliem ou concedam incentivos ou benefícios a setores da atividade econômica e impliquem renúncia da receita ou aumento da despesa pública *devem ser acompanhados de estudo econômico que mensure seus impactos*:

I – na economia do Distrito Federal, em termos de *geração de empregos e renda*;

II – nas *metas fiscais* do Governo do Distrito Federal, discriminando-se os impactos na despesa pública e na renúncia de receitas;

III – nos *benefícios para os consumidores*;

IV – no *setor da atividade econômica* beneficiada;

V – na *economia da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE*, se for o caso. (DISTRITO FEDERAL, 2014) (Destacou-se).

Quando a ausência desses dados quantitativos se soma as notícias advindas de um contexto de desigualdades sociais, por exemplo, saneamento básico, acesso à educação, moradia, saúde e mercado de trabalho, demonstra que as políticas públicas de renúncia de receita tributária carecem de ajustes para produzir resultados mais eficazes e efetivos juntos aos seus destinatários finais, como se vê na notícia de Diogo (2021), publicada em 10/01/2021, no jornal Correio Braziliense⁴:

⁴ Fonte: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/01/4899357-a-face-da-desigualdade-df-tem-mais-de-160-mil-familias-na-faixa-da-pobreza.html>

A face da desigualdade: DF tem mais de 160 mil famílias na faixa da pobreza

Mais de 160 mil famílias vivem na faixa da pobreza na capital do país, e o aumento da quantidade de pessoas em situação de rua revela cenário de déficit habitacional. O Correio visitou alguns dos locais onde diferentes grupos enfrentam essa realidade (DIOGO, 2021).

O texto Constitucional indica a eficiência como um dos critérios a ser perseguido pela administração pública, além dos princípios que tratam da impessoalidade, legalidade, publicidade, moralidade, dentre outros. Assim, a gestão governamental deve prezar por produzir resultados confiáveis que justifiquem a existência, continuidade e aprimoramento da política pública. A importância de se avaliar a política pública está na relação do gasto público com o equilíbrio fiscal, onde uma boa gestão propicia melhores atendimentos às demandas dos cidadãos. O Guia Prático de Análise *ex post*, da Casa Civil da Presidência da República trata do valor de se ter uma avaliação das políticas públicas:

A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

As metodologias e ferramentas analíticas utilizadas na avaliação fundamentam a tomada de decisão dos gestores públicos em prol do aprimoramento das políticas em execução. Portanto, os resultados da avaliação de processos servem: para a implementação ou o aperfeiçoamento da política (avaliação formativa); ou para a tomada de decisão sobre sua adoção ou expansão (avaliação somativa) (BRASIL, 2018, p. 18).

O Governo do Distrito Federal, apesar das recomendações do Tribunal de Contas do DF, tem buscado aprimorar o ciclo das políticas públicas, em especial, as de renúncias de receitas tributárias. Verifica-se a existência de uma legislação e de uma estrutura organizacional para formular, implementar e acompanhar essa política. Entretanto, a produção de dados

quantitativos dos resultados socioeconômicos, por exemplo, é um desafio que precisa ser superado pelas atuais legislações e estruturas.

É imprescindível que haja investimento ainda na fase de elaboração da norma até o monitoramento e avaliação dessa política, para que as decisões sejam pautadas em evidências. Essas evidências podem vir, principalmente, de resultados de pesquisas científicas, de informações coletadas dentro do governo, da experiência profissional do gestor, dos valores e expectativas das partes interessadas.

A seguir, de forma resumida, será feita uma exposição da política pública de renúncia de receita tributária, no âmbito do Distrito Federal, quanto aos aspectos da conceituação e base normativa.

3.1. CONCEITUAÇÃO DE RENÚNCIA

Existe certa distinção entre renúncias de receita (dimensão financeira) e os benefícios fiscais (dimensão jurídica), feita, por exemplo, por meio do Acórdão nº 1205/2014 do Tribunal de Contas da União (TCU), §§ 38 e 39. Considerando a abordagem desta análise, citamos o art. 14, incisos I e II c/c §1º, todos da Lei Complementar nº 101/2000, isto é, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estipula as condições e discrimina as espécies de renúncia:

Art. 14. 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 afetará 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.

§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* (BRASIL, 2000) (Destacou-se).

Corroborando com o entendimento da LRF a Lei distrital nº 5.422/2014, que trata da obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do DF, onde no seu §1º do art. 1º delimita que:

Art. 1º...

...

§ 1º A renúncia de receitas públicas 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 (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Na mesma linha o Decreto distrital nº 38.174/2017, art. 2º, institui a definição de benefícios financeiros, creditícios e sociais:

I - *benefícios financeiros*: são os benefícios de caráter não geral que incorrem em reduções nas receitas a receber, pelo Tesouro do Distrito Federal, decorrentes de equalização, isenção, redução ou desconto em preços, taxas não tributárias ou tarifas públicas, implementados com vistas a gerar impactos sociais, econômicos, operacionais ou outros;

II - *benefícios creditícios*: são os benefícios de caráter não geral que incorrem em reduções nas receitas a receber, pelo Tesouro do Distrito Federal, decorrentes de equalização de juros, implementados com vistas a gerar impactos sociais, econômicos ou outros. São operacionalizados por meio da concessão de empréstimos, financiamentos ou garantias com taxas de juros inferiores às taxas de rentabilidade a que os recursos concedidos estariam aplicados; e

III - *benefícios sociais*: são os benefícios de caráter não geral que não incorrem em reduções nas receitas a receber. São

caracterizados por desembolsos efetivos, realizados por meio dos programas de governo, destinados a atender ações de assistência social, educacional, desportiva, cultural, tecnológica, de pesquisa, dentre outras, cujos valores constam do orçamento do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2017) (Destacou-se).

3.2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Apresentamos a seguir as principais normas que trazem a fundamentação legal para as renúncias de receitas tributárias, no âmbito do Distrito Federal. Quanto à concessão da renúncia de receitas, por exemplo: Constituição Federal de 1988 (CF/88), art. 150, §6º; art. 165, §6º; Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), art. 4º, §1º, §2º inciso V; Decreto distrital nº 32.598/2010, art. 8º a 15 (alterado pelo Decreto nº 36.765/2015); Lei distrital nº 5.422/2014; Lei distrital nº 6.352/2019, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), exercício de 2020, art. 72, dentre outras.

Registra-se, que a emergência de saúde decorrente do novo coronavírus (COVID-19) provocou a edição da Lei Complementar federal nº 173/2020, alterando a LRF:

Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, *ficam afastadas e dispensadas* as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

I - das condições e *vedações previstas no art. 14*, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (BRASIL, 2020) (Destacou-se).

Por outro lado, quanto à avaliação da renúncia de receitas orienta o DF, por exemplo: CF/88, art. 153, incisos I, II, IV e V c/c inciso I, do §3º, do art. 14 e 59 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF); Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), art. 80, inciso V; Instrução Normativa (IN) nº 1/2016 TCDF, art. 1º, inciso XV; dentre outras. É essencial que no ciclo dessas

políticas públicas as avaliações sejam de caráter permanente e continuado, com fins de atender os princípios de eficiência, efetividade e eficácia.

4. CONEXÃO ENTRE TEORIA E PRÁTICA

Para realizar a análise do tema (teoria x prática), que trata da importância da avaliação dos mecanismos de transparência de dados quantitativos nos normativos das políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal para a tomada de decisão foi elaborada uma exposição, que se inicia com o diagnóstico do problema, passa pela escolha da abordagem de análise e vai até a análise das soluções, conforme Secchi (2019). Somam-se ainda, a expressividade das normas editadas e os valores envolvidos.

Utilizaram-se, também, informações obtidas por meio de conversas com gestores públicos envolvidos no ciclo dessa política pública, com a finalidade de entender o fluxo e as tratativas desenvolvidas por seus atores, isto é, os vieses das partes interessadas. Os relatos se mostraram consistentes e contribuíram para a formatação da estrutura a seguir, em que fica evidenciada a relevância da pesquisa diante da deficiência dos mecanismos de transparência de dados quantitativos socioeconômicos do desempenho das políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal.

4.1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

4.1.1 ANÁLISE DO CONTEXTO

Para análise do diagnóstico do problema apresentamos abaixo um quadro síntese, que exemplifica o cenário da política de renúncia de receita tributária no DF:

<i>Problema público</i>	<i>Política pública</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Atores envolvidos</i>
Sonegação de tributos Falta de fluidez das contas públicas Fomentar emprego e renda	Benefícios fiscais	Programas de renúncia de receitas	Sociedade Setor econômico SEEC* (executivo) CLDF** (legislativo) Órgãos de Controle

Nota: * Secretaria de Estado de Economia do DF (SEEC); ** Câmara Legislativa do DF (CLDF).

No ponto de vista do contexto, que é de cunho econômico-financeiro, o problema ganhou relevância devido às pressões dos órgãos de controle, que há mais de uma década cobra do executivo a elaboração de estudos econômicos com mensuração dos reais impactos das renúncias de receita tributária; essa não apresentação (omissão) de dados quantitativos prejudica o processo de *accountability*, dificultando a análise (por parte dos órgãos de controle e sociedade) quanto aos impactos da política de renúncia de receita tributária não atendendo, assim, o disposto no art. 1º da Lei distrital nº 5.422/2014, especialmente no que concerne ao fim socioeconômico.

Por outro lado, em termos de política (econômica, socio-cultural e jurídico-legal) o tema relaciona-se ao risco de não apresentar dados de efetividade socioeconômica, bem como ao cerceamento de oportunidades para iniciativas de inovação (por exemplo, a tecnológica), sofrida pelos gestores, tendo em vista o protagonismo dos órgãos de controle, o que poderia amenizar certas burocracias que reduzem o alcance da política; registra-se que a evolução das normas de *accountability* agravou a situação ao expor as fragilidades das estruturas públicas, exigindo do ente governamental uma resposta imediata ao problema; agrega ênfase, ainda, o fato de que a escolha do tipo de renúncia de receita tributária é de origem política (algo corriqueiro pelos atores/stakeholders e o público em geral), mediante o interesse/mobilização de grupos/segmentos sociais/econômicos interessados no incentivo (*problem advocacy*/lobbies), fazendo prevalecer os seus interesses; a avaliação do papel e vieses ideológicos dos *stakeholders* e o público em geral nessa política é essencial para

garantir a sua eficácia e efetividade, pois promove informações para a tomada de decisão baseadas em evidência, melhoria dos programas e alcance da satisfação pública; a existência de análises com bases em evidências tendem a direcionar a política para setores que realmente produzam resultados socioeconômicos efetivos, contribuindo para a melhoria da gestão pública, diminuição dos custos de oportunidade (inovação) e desenvolvimento local.

Os benefícios são remédios pontuais e não programas continuados, a fim de não criar a cultura da sonegação, visando à obtenção de benefícios vantajosos num futuro próximo e por um grupo seleto. A ideia é fomentar a área com outras políticas (sem ser a de incentivo fiscal) para não comprometer a saúde financeira do ente governamental em sua missão social. Certas avaliações de resultados apresentam dificuldades para mensuração, por exemplo, a dimensão do público-alvo frente a pouca disponibilidade de recursos financeiros, materiais e/ou humanos. Entretanto, tal dificuldade não deve criar obstáculo para que no desenho da política pública o ente governamental deixe de lado a fase de monitoramento e avaliação, principalmente, na hora de formular os normativos.

Destaca-se, que o Governo do Distrito Federal no intuito de enfrentar esse problema instituiu um Grupo de Trabalho (GT), por meio da Portaria Conjunta nº 03/2014 - Secretaria de Estado de Economia do DF (SEEC) e Controladoria-Geral do Distrito federal (CGDF), com fins de ajustar os procedimentos operacionais e as metodologias de avaliação da relação de custo e benefício das renúncias de receita. Como resposta, o GT emitiu uma proposta que culminou na edição do Decreto nº 41.496/2020, pendente ainda de regulamentação, com provável estimativa de execução a partir do exercício de 2022. Porém, o que tudo indica é que estão sendo elaborados critérios, indicadores e formulários, com a finalidade de produzir dados quantitativos a serem analisados. A expectativa é que não haja um

incremento da burocracia e a conseqüente ineficiência da política pública quanto a divulgação dos resultados socioeconômicos.

De observar que a amplitude do problema de renúncia de receitas tributárias está nos variados tipos de incentivos que os programas podem disponibilizar e de pessoas que podem alcançar, por exemplo, atores e seguimentos sociais/econômicos (deficientes, microempresas, varejo, atacado, saúde, educação, combustível, esporte, cultura, aviação, automóveis...). Ao se analisar a quantidade de dados (legislações, recomendações, montante de incentivo tributário...), verificou-se que a tendência da política de renúncia de receita tributária passou a ser incremental (contínua e crescente), principalmente em contexto de crise (calamidade). Pode-se afirmar que o desconforto causado por essa tendência está no percentual da renúncia do tributo comparada com a sua arrecadação, que muitas vezes recebe um incremento a cada edição devido a agressividade do programa.

4.1.2. RELEVÂNCIA DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA – NORMAS

No intuito de mensurar o impacto das políticas de renúncia de receita tributária no âmbito do Distrito Federal levantaram-se as seguintes informações, até o primeiro semestre de 2023, com relação às legislações produzidas e suas repercussões nos órgãos de controle e judiciário local. O objetivo é retratar que esse volume de normas requer além da *accountability* um efetivo controle e existência de formas de exame em todas as instâncias do ciclo da política pública. A publicidade é um princípio contido na Constituição, que reivindica do poder público a transparência de suas políticas públicas não importando o resultado auferido. Assim, não basta apenas a edição da norma, mas que seja evidenciado, também, os seus efeitos nas áreas orçamentárias, financeiras e socioeconômicas.

Tipo de Documento

<i>Norma</i>	<i>Quantidade</i>
Lei Orgânica	1
Lei Complementar	4
Lei	43
Decreto	45
Resolução	10
Portaria	26
Instrução Normativa	3
Ordem de Serviço	1
Portaria Conjunta	1
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)*	3
<i>Total</i>	<i>137</i>

Fonte: SINJ-DF⁵, período de análise dos dados 1990 a 06/2023;

Nota: (*) ADI - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)

Tipo de Iniciativa

<i>Origem</i>	<i>Quantidade</i>
CLDF	51
DF (órgãos da Administração Direta/Indireta) *	86
<i>Total</i>	<i>137</i>

Fonte: SINJ-DF, período de análise dos dados 1990 a 06/2023;

Nota: (*) dados consolidados, pois o site oferece por Órgão;

Situação atual da norma

<i>Situação</i>	<i>Quantidade</i>
Sem revogação Expressa	57
Alterado	48
Revogado	29
Julgado Procedente	3
<i>Total</i>	<i>137</i>

Fonte: SINJ-DF, período de análise dos dados 1990 a 06/2023;

Repercussão no TCDF

<i>Tipo de Documento</i>	<i>Quantidade</i>
Relatório/Voto	907
Informação	901
Parecer	515
Decisão	123
Ata de Sessão	93
Representação do MPC	52
Jurisprudência Selecionada	18

⁵ O site do Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF-SINJ-DF está disponível no endereço web

<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/>. Acessado em 08/06/2023.

Acórdão	17
Total	2.626

Fonte: site <https://www2.tc.df.gov.br/>, período de análise dos dados até 06/2023 (TCDF, 2023);

4.1.3. RELEVÂNCIA DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA – VALORES

Em consulta ao então site da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, com fins de observar o impacto das políticas de renúncia de receita tributária, com relação a valores levantaram-se as seguintes informações, por exemplo, os anos de 2019 e 2020, quanto ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), bem como em relação a Taxa de Limpeza Pública (TLP) e ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES):

Renúncia Tributária Prevista e Realizada pela SEEC (2019-2020)

Tributo	2019 (*)		2020 (**)	
	Previsto (LDO)	Realizado	Previsto (LDO)	Realizado
ICMS	1.432.748.014	1.324.424.124	2.955.298.135	2.580.225.204
ISS	27.802.555	72.331.347	195.577.133	186.468.729
IPVA	198.366.362	210.561.032	404.713.274	412.193.150
IPTU	21.783.563	25.342.924	117.953.204	62.384.183
ITBI	36.601.216	8.260.015	47.699.421	15.040.238
ITCD	9.029.363	3.690.162	38.384.606	6.370.764
TLP	3.488.464	5.656.079	13.811.799	11.794.922
SIMPLES (*)	123.364.983	0	0	0
Taxa de Expediente	0	0	103.194	1.764
Multas e	50.168.244	23.424.499	19.149.731	14.231.254

Juros				
<i>Total</i>	1.903.352.764	1.673.690.182	3.792.690.497	3.288.710.208
<i>(realizado/previsto) %</i>	87,9%		86,71%	

Fonte: <https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/> (LDO, 2021)

Nota: (*) Não há codificação específica para o SIMPLES no ementário da receita para o exercício de 2019, dessa forma, os valores realizados para esse imposto foram distribuídos em outras classificações; (**) O único tributo que apresentou renúncia acima do previsto em 2020 foi o IPVA

Receitas Tributárias x Renúncia de Receitas Tributárias pela SEEC (2020)

<i>Tributo</i>	<i>Valor Realizado (R\$ 1,00)</i>		
	<i>Receita Tributária</i>	<i>Renúncia Rec. Tributária</i>	<i>%</i>
ICMS	8.651.619.388	2.580.225.204	29,82
IRRF	3.290.952.049	0	0,00
ISS	1.914.637.993	186.468.729	9,74
IPVA	1.239.703.642	412.193.150	33,25
IPTU	1.148.575.707	62.384.183	5,43
ITBI	528.668.447	15.040.238	2,84
ITCD	156.236.085	6.370.764	4,08
TLP	193.917.058	11.794.922	6,08
Taxa de Expediente	356.272	1.764	0,50
Multas e Juros (*)	0	14.231.254	0
<i>Total</i>	<i>17.124.666.641</i>	<i>3.288.710.208</i>	<i>19,20</i>

Fonte: <https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/> (DISTRITO FEDERAL, 2021)

Nota: (*) devido à alteração das contas contábeis no Sistema Integral de Gestão Governamental (SIGGO) a partir de 2020, a receita de multas e juros e dívida ativa dos tributos passaram a integrar as respectivas receitas dos tributos. A renúncia de multas e juros destacada na tabela refere-se àquela advinda de programas de recuperação de crédito implementados anteriormente a 2020. Em razão da alteração das contas contábeis no SIGGO, as demais renúncias de multas e juros integram a renúncia dos respectivos tributos, detalhadas em demonstrativo já apresentado, na modalidade Anistia *Projeção dos Benefícios Tributários (SEEC)*

<i>Tributo</i>	<i>Ano</i>		
	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
ICMS	2.752.562.397	2.674.060.807	2.654.549.809
ISS	145.554.054	117.976.049	106.287.142
IPVA	423.384.682	445.770.033	473.622.157
IPTU	140.040.594	130.773.830	126.646.032
ITBI	75.334.284	144.848.934	289.629.263
ITCD	13.181.875	12.543.075	12.465.854
TLP	17.600.477	17.067.330	16.732.012

Taxa de Expediente	206.388	206.388	213.520
Multas e Juros	16.626.560	11.762.373	8.300.637
<i>Total</i>	<i>3.584.491.312</i>	<i>3.555.008.820</i>	<i>3.688.446.427</i>

Fonte: <https://www.economia.df.gov.br/ldo/>

Projeção das Renúncias Tributárias (DF-Legal)

<i>Tributo</i>	<i>Ano</i>		
	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
TFE – Taxa de Fiscalização de Estabelecimento	9.691.652,83	10.058.966,48	10.437.183,61
TEO – Taxa de Fiscalização de Obras	7.597.155,21	7.885.087,39	8.181.566,68
<i>Total</i>	<i>17.288.808,04</i>	<i>17.944.053,87</i>	<i>18.618.750,29</i>

Fonte: <https://www.economia.df.gov.br/ldo/>

4.1.4. RELEVÂNCIA DA POLÍTICA COM RELAÇÃO AS PARTES INTERESSADAS – *STAKEHOLDERS*

O modelo de ciclo de política pública de renúncia de receita tributária no Distrito Federal carece de aperfeiçoamento, principalmente, na fase de avaliação, uma vez que boa parte das tomadas de decisões sobre benefícios tributários não estão baseadas em evidências de dados quantitativos socioeconômicos. Em uma breve conversa com gestores da área verificou-se que agendas são formadas pelo viés político, atendendo pressões de atores políticos, seguimentos econômicos e sociais (stakeholders).

As áreas técnicas demandadas operacionalizam a política quanto ao seu aspecto normativo legal e estimativa dos impactos econômico-financeiros a serem gerados nas contas públicas. Neste caso, os requisitos para a formulação e implementação das políticas de renúncias de receitas são contemplados, porém os projetos de leis quando encaminhados ao legislativo não apresentam clareza quanto aos dados quantitativos socioeconômicos a serem alcançados e quanto a metodologia de monitoramento e avaliação de impacto.

Apesar de ainda recente, o contexto de pandemia promoveu o aumento de benefícios fiscais no âmbito do DF, com fins

de alavancar a economia e promover fluidez ao caixa público. Além de auxílios as empresas e microempreendedores individuais o governo instituiu, também, políticas públicas por meio de incentivos fiscais a fim de garantir emprego, renda, saúde, alimentação, dentre outros. As pressões de segmentos sociais frente às ações restritivas impostas pelo COVID-19, somadas as articulações parlamentares contribuíram para a promoção desses benefícios.⁶

Outro fato relevante a ser discutido e com relação às burocracias e inovações, que giram em torno das políticas públicas de renúncia de receita tributária. O desafio enfrentado pelo gestor público está em conciliar as recomendações dos órgãos de controle com as estruturas existentes e possibilidades de inovações, uma vez que a normatização pública nem sempre acompanha o avanço, por exemplo, o tecnológico do setor privado. A apreensão em atender as recomendações tende a criar um clima de incerteza quanto a entrada de novas tecnologias, bem como inviabiliza certas políticas pelo excesso de burocracia, fato que é conhecido como o “apagão das canetas”.

À primeira vista, fato que poderá ser confirmado em uma pesquisa mais aprofundada, verifica-se que a ausência da produção de dados quantitativos socioeconômicos deixa o desempenho de certas políticas públicas de renúncias de receita tributária do DF suscetíveis aos vieses ideológicos e pressões das partes interessadas. Mesmo que de forma superficial, ao traçar esse quadro, as argumentações levam a certeza de que carecem de investimento as áreas de monitoramento e avaliação dessas políticas. A tendência atual da gestão pública voltada para resultados eficazes e efetivos requer que as decisões sejam baseadas em evidências e, para isso, faz-se necessário que tenha a disposição dados quantitativos, que demonstrem os impactos orçamentários, financeiros e os socioeconômicos.

⁶ Diversas medidas na seara fiscal foram adotadas no início da pandemia da Covid-19 (VALADÃO, 2020).

4.2. ANÁLISE DAS SOLUÇÕES

É possível verificar a existência de alternativas a partir de estabelecimento de alguns critérios e indicadores a serem alcançados em uma análise mais aprofundada, a fim de confrontar os resultados dessas alternativas para gerar recomendações eficazes e efetivas dessa política pública. Da análise do tema decorrem as seguintes alternativas:

a) Manter o *status quo* em que a ausência dos mecanismos de dados quantitativos nos normativos das políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal compromete a transparência de seu desempenho frente aos órgãos de controle e torna a tomada de decisão suscetível à manipulação do viés ideológico das partes interessadas;

b) Projetar um redesenho incremental do modelo atual, a fim de que a influência das partes interessadas e de soluções burocráticas sobre os mecanismos de dados quantitativos das políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal, não seja manipulável pelo viés ideológico e nem comprometa o seu desempenho quanto a efetividade e eficácia dos resultados socioeconômicos, sugerindo que os normativos considerem o uso do modelo de decisões baseadas em evidências;

c) Implementar meios de inovação tecnológica da gestão pública com relação ao processo de *accountability* e aos mecanismos de transparência de dados quantitativos das políticas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal, com fins de alavancar a inclusão social e a divulgação dos desempenhos socioeconômicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela eficiência das contas públicas correlacionada com a efetividade dos serviços prestados junto ao cidadão

são premissas fundamentais para qualquer agenda de políticas públicas. A falta de pesquisas voltadas para a efetividade das renúncias de receita tributária desde a criação da norma até a sua avaliação demonstra um espaço a ser desenvolvido, em especial, pelas áreas do direito, economia e políticas públicas, uma vez que o governo precisa desses dados para aprimorar seus programas e traçar novos rumos.

É cediço, que respeitar e zelar pelas contas públicas são condições imutáveis para qualquer gestor, de modo que o desenho de uma política pública atinja sua finalidade, que é a satisfação do cidadão cliente. Uma boa governança é aquela que consegue ser efetiva, mantendo o equilíbrio fiscal, independente se o contexto é de crise ou de prosperidade.

Nessa linha, este trabalho apresentou uma análise crítica do processo de *accountability* dos dados quantitativos inerentes aos normativos de políticas públicas de renúncias de receita tributária do Distrito Federal (DF), Brasil, para a tomada de decisão. O estudo evidenciou certas fragilidades que envolvem todo o ciclo da política, os quais comprometem o desempenho quanto a sua efetividade e eficácia. Além disso, ficou nítida a relevância do tema e a veracidade da hipótese apresentada ao problema, uma vez que a ausência dos mecanismos de transparência de dados quantitativos nas normas impacta a tomada de decisão e a devida prestação de contas da política.

A análise teve como referência a metodologia racionalista, com evidências qualitativas, com fins de espelhar a robustez do campo a ser tratado por uma abordagem que produza e analise os dados de natureza quantitativa. A pesquisa permitiu concluir pela necessidade de melhorar os preceitos normativos para o processo de transparência, utilizando-se dos mecanismos de dados quantitativos da teoria de decisões baseadas em evidências, conforme requerido pelos órgãos de controle.

Ademais, o uso racional do modelo de decisões baseadas em evidências surge como opção para atender o dia a dia dos

gestores, as partes interessadas, o controle social e as cortes de contas, uma vez que produz informações fidedignas da eficácia e eficiência inerente a política pública, que podem ser divulgadas nos portais de transparência. Assim, implementação e avaliação de uma política pública, a partir das leis orçamentárias e de controle, devem garantir o máximo de informações para as tomadas de decisões dos gestores, com dados baseados em evidência, a fim de que se possa verificar se a política pública é atrativa, eficaz e eficiente com relação, em especial, aos seus resultados socioeconômicos.



6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COSTA, Frederico Lustosa da; GRIN, Eduardo José & OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de. *Accountability e controle em tempos de pandemia: desafios e interlocução entre os campos científico e profissional*. *Revista da Controladoria Geral da União*, v. 12, nº 22, 2020.
- DIOGO, Darcianne. (2021). *A face da desigualdade: DF tem mais de 160 mil famílias na faixa da pobreza*. Correio Brasiliense. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/01/4899357-a-face-da-desigualdade-df-tem-mais-de-160-mil-familias-na-faixa-da-pobreza.html>>. Acesso em: 16 de abril de 2021.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 5.422, de 24 de novembro de 2014*. Dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias. *Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1*, Brasília, DF, ano XLIII, n. 251, p. 8-9, 01 dez. 2014.
- DISTRITO FEDERAL. *Sistema Integrado de Normas Jurídicas*

- *SINJ-DF*. Disponível em: <<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/>>. Acesso em: 08 de junho de 2023.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. *Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO*. Disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/ldo/>>. Acesso em: 20 de junho de 2021.
- DISTRITO FEDERAL. *Prestação de Contas Anual do Governador*. Disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/>>. Acesso em: 20 de junho de 2021.
- FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: R. P., G. Lotta e V.E. Oliveira (orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: IPEA (pp. 355-381), 2018.
- GERTLER, Paul J., et. Al. *Avaliação de Impacto na Prática*. 2ª ed. Washington: World Bank Publications, 2018.
- GRIN, José Eduardo. *Controle externo e policy making? Uma análise da atuação do TCU na Administração Pública Federal*. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020.
- HILL, C., & JONES, T. M. Stakeholder-Agency Theory. *Journal of Management Studies*, 29(2), 131-154, 1992.
- KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP. Vol. 1. 2006. p. 225-247.
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310, 1972.
- MARQUES, Eduardo. *Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas*. RBCS Vol. 21 nº. 60, fevereiro, p. 15-41, 2006.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Volume 2 / Casa

- Civil da Presidência da República ... [et al.]. 2018. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guiia_expost.pdf
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea. 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DF. *MPC/DF oferece representação por possíveis irregularidades no REFIS DF 2020*. 2021. Disponível em: <https://mpc.tc.df.gov.br/blog/2021/03/08/mpc-df-oferece-representacao-por-possiveis-irregularidades-no-refis-df-2020/>. Acesso em: 20 de abril de 2021.
- SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2019.
- TCDF. *Consulta – pesquisa textual*. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/>. Acesso em: 20 de junho de 2021.
- VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Pandemia da Covid-19, benefícios fiscais e finanças públicas: constatações e conjecturas brasileiras. In: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; GODOI, Marciano Seabra de; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; ROCHA, Sérgio André. (Org.). *A Pandemia da Covid-19 no Brasil em sua dimensão financeira e tributária*. v. 1, p. 523-546. 1ª ed. Belo Horizonte: D'Placido, 2020.
- ZUCCOLOTTO, R., & TEIXEIRA, M. A. C. A efetividade dos

institutos supremos de auditoria e dos legislativos na transparência fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 8(22), 26-38, 2014.