

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

JONATHAN BARROS VITA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antônio Carlos Diniz Murta – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-316-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito Tributário e Financeiro I, o qual ocorreu no dia 28 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato e Antônio Carlos Diniz Murta.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01 – Reforma tributária e processo

1. Reforma tributária e inovação no agronegócio brasileiro: ameaças regulatórias à sustentabilidade tecnológica na era pós-ec no 132/2023
2. Novo papel do supremo tribunal federal e do superior tribunal de justiça nos conflitos federativos pós-reforma tributária

3. A uniformização de jurisprudência no contencioso administrativo do IBS e da CBS: conflitos de competência e o comitê de harmonização no PLP 108/2024
4. Parâmetros para o contencioso administrativo e judicial do IBS e da CBS: federalismo brasileiro e a necessidade de uniformização jurisdicional
5. O papel da arbitragem na eficiência fiscal: comitê gestor do IBS e código de defesa do contribuinte

Bloco 02 – Direito processual tributário

6. Transação tributária: novas oportunidades para a regularização fiscal com menor custo e maior estratégia no direito brasileiro
7. ODR (online dispute resolution) na administração pública e a desjudicialização dos conflitos tributários
8. A consolidação da consensualidade no direito tributário: análise da transação à luz da segurança jurídica e da eficiência
9. A quarentena fiscal na transação tributária: entre a discricionariedade do fisco e a controvérsia sobre sua (in)constitucionalidade

Bloco 03 – Direito Financeiro

10. Efetividade das condenações emitidas pelo tribunal de contas da união nas esferas administrativa e judicial
11. Receitas públicas e privadas do gás natural: notas sobre a participação de terceiros
12. Crise do estado fiscal e os impactos orçamentários da renúncia de receita com despesas médicas no imposto de renda da pessoa física

Bloco 04 – Imunidades

13. Entre a constituição e os algoritmos: a imunidade tributária diante da economia digital brasileira

14. Artigo análise da abrangência da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso vi, “b”, da Constituição Federal de 1988

Bloco 05 – Tributação e meio ambiente

15. Tributação e sustentabilidade: o mercado de carbono brasileiro pós-lei nº 15.042/2024

16. O princípio da proteção ao meio ambiente como implementação da tributação verde: da vinculação do conjunto de V2G “Vehicle-To-Grid”, V2L “Vehicle-To-Load” e V2H “Vehicle-To-Home” ao sistema tributário ambiental.

Bloco 06 – Tributação Internacional

17. Entre o transconstitucionalismo e o imperialismo fiscal: uma análise crítica do redesenho da tributação internacional pelo projeto BEPS

18. A concorrência fiscal internacional como resultado abusividade dos planejamentos tributários internacionais das empresas transnacionais no mundo globalizado

Bloco 07 – Tributação e novas tecnologias

19. Criptoativos e tributação: análise comparada entre brasil, OCDE e União Européia

20. Subordinação algorítmica e regulação previdenciária: uma análise jurídico-tributária

Bloco 08 – Outros temas relevantes em matéria tributária

21. Conflito de autoridade jurisdicional: a usurpação da competência do órgão pleno do STJ na (re)definição da súmula 375 pelo resp 1.141.990/pr e seus impactos na boa-fé do terceiro adquirente

22. O arbitramento da base de cálculo do ISS: limites do artigo 148 do CTN e controvérsias jurisprudenciais

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se

imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato – FURG - Universidade Federal do Rio Grande

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Universidade FUMEC

CRISE DO ESTADO FISCAL E OS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS DA RENÚNCIA DE RECEITA COM DESPESAS MÉDICAS NO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA

FISCAL CRISIS AND THE BUDGETARY IMPACTS OF REVENUE FOREGONE FROM MEDICAL EXPENSE DEDUCTIONS IN THE INDIVIDUAL INCOME TAX

Ronaldo de Melo Parreira Filho

Resumo

O presente artigo examina os efeitos sobre o orçamento da União da renúncia de receita advinda da dedução de despesas médicas no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), situando essa prática no contexto mais amplo da crise do Estado Fiscal brasileiro. A análise parte da conceituação do Estado Fiscal e de seus mecanismos de financiamento, examinando a crise deste tipo de Estado, as características da renúncia de receita com gastos médicos e suas implicações orçamentárias e distributivas. A fim de se realizar esta análise, a metodologia aplicada envolve análise da bibliografia específica sobre o tema, além de uma abordagem quantitativa e qualitativa. O estudo é limitado ao orçamento da União, em vista de a renúncia de receita advinda da dedução de despesas médicas no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) ser aplicável exclusivamente ao Imposto de Renda, tributo federal. O trabalho destaca como essa política fiscal beneficia majoritariamente os cidadãos localizados nos estratos mais elevados de renda, reforçando as desigualdades sociais, além de haver um predomínio de sua utilização nas regiões mais desenvolvidas do país, reforçando também as desigualdades regionais. Destaca-se também que esta renúncia compromete a arrecadação e o financiamento de políticas públicas essenciais, como o Sistema Único de Saúde (SUS). O estudo conclui que esta renúncia contribui tanto para a manutenção quanto para o aprofundamento das dificuldades fiscais enfrentadas pela União, além de aprofundar a desigualdade social e regional do país.

Palavras-chave: Estado fiscal, Renúncia de receita, Imposto de renda, Despesas médicas, Desigualdade

Abstract/Resumen/Résumé

This article explores the fiscal impact on the federal budget of revenue forgone through the deduction of medical expenses in Brazil's personal income tax, placing this mechanism within the broader context of the country's fiscal state crisis. The analysis begins with a conceptual discussion of the fiscal state and its funding mechanisms, then examines the crisis of this model and delves into the specific features of the revenue waiver related to medical spending, focusing on its budgetary and distributive consequences. The study applies both qualitative and quantitative methods, drawing from relevant literature and data. It is restricted to the federal budget, since the medical expense deduction applies solely to the IRPF, a

federal tax. The findings highlight that this tax policy disproportionately benefits individuals in higher income brackets, thereby reinforcing social inequality. Moreover, the deductions are most heavily concentrated in Brazil's more developed regions, contributing to regional disparities as well. The study also emphasizes that this revenue loss undermines the funding of essential public services such as the unified health system. It concludes that the deduction not only exacerbates the federal government's fiscal challenges but also deepens both social and regional inequalities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fiscal crisis, Revenue waiver, Income tax, Medical expenses, Inequality

INTRODUÇÃO

Identificar o início da crise do Estado Fiscal na história jurídica e econômica brasileira é talvez uma das tarefas mais ingratas que se possa atribuir a um estudioso do tema, não pela dificuldade de se distinguir os exatos momentos de sua gênese, mas – pelo contrário – pela quase impossibilidade de se apontar momentos de nossa história nos quais o Estado Fiscal não tenha padecido desta sina.

Estado Fiscal, nas palavras de GODOI (2023, p. 112), é “a forma de Estado em que os gastos públicos destinam-se a garantir e concretizar direitos fundamentais dos cidadãos e são custeados primordialmente por impostos e não por outros tipos de ingressos públicos como taxas, preços públicos ou receitas originárias da exploração do patrimônio estatal.”

De forma sintética, discutir a crise no Estado Fiscal é examinar os problemas, e as consequências deles derivadas, advindos de dois principais vetores, ambos objetos de estudo do Direito Financeiro, o da arrecadação de impostos e o do gasto público.

Para fins desse trabalho, o exame da crise no Estado Fiscal estará circunscrito à análise da arrecadação dos impostos federais, mais especificamente sobre a renúncia de receita advinda das despesas médicas dedutíveis da base de cálculo do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e suas consequências.

Este tema já foi objeto de diversos trabalhos com foco econômico e jurídico¹, sendo inclusive objeto de Relatório de Avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal (COAD) em 2020. Todavia, e não obstante a abrangência da bibliografia sobre o tópico, a renúncia com despesas médicas é um assunto que merece ser revisitado sob o ponto de vista da crise do Estado Fiscal.

O cerne ou pelo menos um dos principais aspectos da crise do Estado Fiscal é a dificuldade de o Estado brasileiro em obter receitas públicas suficientes para suprir suas necessidades orçamentárias. Se por um lado a carga tributária do Brasil alcançou em 2024 o valor de 34,24% do PIB (FGV/IBRE, 2017), por outro muito ainda falta para que os objetivos fundamentais da República previstos no artigo 3º da Constituição Federal sejam alcançados, principalmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e redução das desigualdades sociais e regionais.

¹ Como exemplo os trabalhos de OCKÉ-REIS (2021) e PIOLA, S. F. et al. (2010).

Resta, portanto, o país preso nesta encruzilhada, de ter carga tributária elevada e gastos sociais ainda insuficientes.

E no meio deste conflito orçamentário, as renúncias de receita são alvos constantes de todas as partes, os governos as apontam como impeditivo para a alta da arrecadação, e a sociedade civil as considera gastos tributários de baixa qualidade, por vezes regressivos, e com baixos níveis de transparência. Por outro lado, esses mesmos governos são pródigos em conceder novas renúncias fiscais, sob o sempre meritório argumento do desenvolvimento econômico e social. Já as empresas e os cidadãos são sempre a favor do fim das renúncias de receita, conquanto não seja aquelas de que usufruem.

Neste mesmo sentido, a renúncia de receita com despesas médicas é tema constante nas discussões sobre política fiscal no Brasil, sofrendo este debate das mesmas características contraditórias acima apontadas. Seu volume absoluto é relevante sob o ponto de vista do orçamento federal, sendo que no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026 esse valor alcança R\$ 38,6 bilhões, o que equivale sozinho a 6,2% de todas as renúncias de receita do Governo Federal², que totalizam R\$ 620,80 bilhões (BRASIL, 2025). Equivale, ainda, a 16,5% do orçamento da Saúde (BRASIL, 2025) no Brasil, cujo total é de R\$ 234,35 bilhões, conforme previsto na Lei de Orçamento Anual (LOA) de 2025.

Assim, em face dessa relevância orçamentária e de suas características distributivas, o fim ou a redução da renúncia com despesas médicas é sempre colocado sobre o tabuleiro do xadrez orçamentário, alvo constante do Governo Federal como forma aumento da receita de impostos, alvo também constante dos que entendem tratar-se de um gasto tributário regressivo e, portanto, contrário aos objetivos de redução nas desigualdades sociais plasmados na Constituição Federal.

Tendo como pano de fundo o conflito orçamentário apresentado, esta pesquisa abordará, primeiramente, o significado da crise do Estado Fiscal, para então analisar o desenho institucional da renúncia de receita com despesas médicas no Imposto de Renda das Pessoas Físicas, quais são seus impactos orçamentários e suas eventuais consequências distributivas.

Quanto à organização deste trabalho, será apresentado no primeiro capítulo um breve estudo sobre a crise do Estado Fiscal brasileiro e sobre as restrições orçamentárias do Governo Federal, buscando evidenciar as relações entre estes dois fenômenos. No segundo capítulo serão

² Neste total estão considerados o Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus, embora não possam ser considerados propriamente como renúncias de receita.

analisadas as características da renúncia de receita com despesas médicas no Imposto de Renda das Pessoas Físicas, seguido pelo terceiro capítulo no qual serão examinados os impactos orçamentários e as consequências distributivas da renúncia de receita com despesas médicas, para então se concluir com uma análise dos efeitos desta renúncia de receita no aprofundamento, ou, ao menos, na perpetuação, da crise do Estado Fiscal.

1. A CRISE DO ESTADO FISCAL E AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Para se analisar a crise do Estado Fiscal cabe inicialmente verificar o que a doutrina entende por Estado Fiscal, para então examinar o que seria a mencionada crise neste tipo de estado e qual a relação e o papel das restrições orçamentárias com esta crise.

Sob o ponto de vista financeiro, Ricardo Lobo Torres (1991) apresenta uma taxonomia dos tipos de Estado Moderno, seriam eles o Estado Patrimonial, o Estado de Polícia, o Estado Fiscal, e o Estado Socialista.

Ainda segundo este autor, o Estado Patrimonial é aquele que se desenvolveu até o final do século XVII e início do século XVIII, no qual as receitas públicas advinham principalmente da exploração do patrimônio do monarca. O Estado de Polícia situou-se no período do absolutismo esclarecido (século XVIII), em que houve um aumento das receitas, com a centralização das atividades financeiras nas mãos do soberano. Já o Estado Fiscal, típico do capitalismo e do absolutismo, é aquele que obtém sua renda majoritariamente do patrimônio dos cidadãos, por meio dos tributos. Por fim, o Estado Socialista, no qual o tributo não tem relevância dado a exígua atividade econômica privada, e obtém suas rendas da atividade econômica do próprio Estado.

TORRES (2016), ao tratar deste assunto, busca a origem do termo no economista austríaco Joseph Schumpeter:

“Estado fiscal é uma expressão que teve notável aceitação na ciência das finanças, empregada por Joseph Schumpeter em estudo sobre a propalada crise do Estado fiscal, em 1918, numa apreciação econômica e sociológica da crise do Estado capitalista. Segundo ele, posto que o potencial fiscal do Estado encontrava-se limitado pela capacidade dos particulares de suportar o tributo na economia, quando a demanda por receitas públicas torna-se excessiva (em virtude de crises econômicas, guerras etc.), isso poderia levar os contribuintes ao desinteresse de prosseguir com atividades produtivas. Daí falar na crise do Estado fiscal de cunho liberal e capitalista”.

Em uma visão mais específica, e conforme apontando anteriormente, GODOI (2023) define o Estado Fiscal como a forma de estado na qual os direitos fundamentais dos cidadãos são custeados primordialmente por meio de impostos, “e não por outros tipos de ingressos públicos como taxas, preços públicos ou receitas originárias da exploração do patrimônio estatal”.

Nesta mesma linha, CASALTA NABAIS (2002) assevera que o Estado Fiscal é aquele que tem os impostos como principal suporte financeiro, e cuja razão de ser é a realização da dignidade da pessoa humana.

A partir das definições GODOI (2023) e de CASALTA NABAIS (2002), verificam-se dois principais pontos distintivos do Estado Fiscal, quais sejam, o financiamento do Estado Fiscal por meio de impostos (e não de outros tributos), e a indicação de que este tipo de Estado tem como finalidade a promoção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana.

José Casalta Nabais, conforme assinalado por ROCHA (2017), ao tratar do Estado Fiscal em sua obra “O Dever Fundamental de Pagar Impostos”, salienta a diferença entre o estado financiado majoritariamente por impostos, o chamado Estado Fiscal, e o estado financiado por taxas, o chamado Estado de Taxas (ou ainda Estado Tributário).

Nesta obra, cujo cerne é o desenvolvimento do conceito do dever fundamental de pagar impostos, umbilicalmente ligado à ideia do Estado Fiscal, argumenta-se que o financiamento por meio de impostos seria desejável frente ao financiamento por meio de taxas (e de contribuições) em razão, dentre outras, da impossibilidade de a arrecadação com taxas ser suficiente para suportar as necessidades financeiras de um estado democrático.

Não apenas, o autor português também ressalta as diferenças inerentes à arrecadação oriunda destes tributos, distinguindo a arrecadação por meio de impostos, de base ampla e desvinculada, daquela realizada por meio de taxas, contraprestacional, retributiva e vinculada.

Nesta linha, o financiamento do Estado Fiscal, principalmente por meio da arrecadação de impostos, tributo não vinculado e com incidência sobre base ampla, permite a existência de gasto estatal com bens e serviços públicos indivisíveis, tais como defesa nacional, saúde, justiça, assistência social, política externa, segurança pública, defesa civil, entre outros, cujos custos são tipicamente indivisíveis (embora alguns deles possam ser atribuíveis a seus usuários).

Em contrate, haveria a quase impossibilidade de um desenho institucional que permitisse que estes bens públicos, tipicamente presente (e necessários) em democracias, fossem financiados e mantidos apenas por meio da arrecadação de taxas, dada a dificuldade de atribuí-los a tomadores específicos como contrapartida a sua utilização efetiva.

Mas não só, note-se ainda que este desenho de financiamento, cerne do Estado Fiscal, permite que aqueles que não tenham condições financeiras de participar do financiamento destes bens, ou seja, que não pagam impostos, ou pagam em valores irrisórios, não sejam impedidos de usufruir destes bens públicos, o que ocorreria na hipótese de um Estado de Taxas, no qual só os que pagassem as taxas específicas teriam acesso aos serviços contraprestacionais.

Essa capacidade de financiamento do estado de forma desvinculada de uma contraprestação é o que permite ao Estado Fiscal a promoção e a defesa da dignidade da pessoa humana. E, se assim não fosse, os bens públicos essenciais seriam colocados à disposição, e efetivamente utilizados, apenas por aqueles que pudessem arcar com seus custos diretos, o que impediria o atendimento pelo estado da população mais carente de recursos.

CASALTA NABAIS (2018, p. 234) trata diretamente desta questão:

“(...) bens insusceptíveis de divisão nos seus custos pelos que deles beneficiam, não podem ser financiados por taxas, antes têm de ser suportados por impostos. Trata-se de bens públicos por natureza que não podem ser financiados senão por impostos.

Porém, ao lado desses bens, temos no estado social um conjunto de bens públicos, que embora os seus custos possam ser repartidos pelos correspondentes utentes, como os relativos à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, ou seja, os relativos aos direitos sociais, o certo é que, por exigência das próprias constituições, esses direitos devem ser estendidos a todos os cidadãos, mesmo àqueles que não tenham condições de os realizar através do funcionamento do mercado. Todo um conjunto de bens que não constituem bens públicos por natureza, antes se apresentam como bens públicos por imposição constitucional. Assim, por força da constituição, os custos com esses bens, relativamente àqueles que os não possam realizá-los pelo mercado, têm que ser suportados por todos os contribuintes.”

Quanto à crise no Estado Fiscal, GODOI (2023) ao tratar especificamente sobre os desafios do Estado Fiscal brasileiro, aponta que estes advêm “da legislação e do poder legislativo, do poder executivo, da jurisprudência e da doutrina”.

A partir destas categorias, o autor elenca uma série de fatores que ensejariam ou dariam forma à crise do Estado Fiscal, começando com a existência do orçamento secreto, que retiraria do Poder Executivo parte de sua capacidade de manejo do orçamento, além de desequilibrar a disputa eleitoral que envolva congressistas com e sem mandato.

Prossegue indicando a existência de bloqueio no Poder Legislativo de iniciativas legislativas que concretizariam por meio do sistema tributário a desconcentração da renda e do patrimônio na sociedade. Aponta também distorções existentes na tributação da renda das empresas, do patrimônio, da renda das pessoas físicas e das heranças.

Continua alegando haver uma visão prevalecente no STF e na população segundo a qual a legalidade tributária seria escudo contra a tributação e não instrumento de legitimação político-discursiva da tributação. E termina assinalando os riscos à laicidade do Estado e uso do direito tributário para favorecimento e incentivo da proliferação de instituições religiosas e de uma extrafiscalidade pró-armas.

Nas razões para a crise do Estado Fiscal, acima apontadas, pode-se identificar questões afetas aos já mencionados traços distintivos do Estado Fiscal, o financiamento do Estado por meio de impostos e o fim estatal da realização do princípio da dignidade humana.

Como já mencionado, este trabalho tem como objetivo analisar a crise do Estado Fiscal brasileiro sob o ponto de vista dos impactos orçamentários ensejados pela renúncia de receita com as despesas médicas no Imposto de Renda Pessoa Física. Desta forma, não haverá nesta pesquisa aprofundamento sobre as questões relativas à promoção e garantia do princípio da dignidade humana, sendo o foco nos problemas que envolvem o financiamento público por meio dos impostos.

Nesse ponto, vale indicar entre os elementos ensejadores da crise do Estado Fiscal brasileiros a existência de um nível elevado de vinculação dos tributos no Brasil, e mesmo no caso dos impostos existem as vinculações constitucionais a determinadas despesas (meritórias), tais como educação e saúde. Além disso, não obstante os impostos brasileiros contarem com uma ampla base de incidência, muitas vezes essa ocorre de forma regressiva, sem que sua carga seja equânime, agravando as distorções na distribuição da renda do país.

Outra face da crise no Estado Fiscal é a incapacidade de Estado brasileiro em obter receitas públicas suficientes para arcar com suas despesas. Dois fatores retratam essa dificuldade: o resultado das contas públicas (a existência de déficit ou superávit) e a trajetória da dívida pública.

As contas brasileiras são normalmente analisadas sob dois pontos de vista, o nominal e o primário. Resultado nominal é aquele que considera todas as despesas e todas as receitas do Estado, inclusive as de origem financeira, em outras palavras, neste cálculo estão considerados

não apenas as despesas operacionais do Estado, mas também o que se gasta com juros da dívida pública.

Já o chamado resultado primário exclui do cálculo as despesas financeiras, o que significa retirar os gastos com juros. Essa medida é utilizada a fim de se verificar se o orçamento do Estado é equilibrado, ou seja, se suas receitas ordinárias são suficientes para pagar suas despesas ordinárias, caso não houvesse necessidade de pagar os juros da dívida.

Outra forma de se analisar o orçamento do Estado em face desta medida de resultado primário ou nominal, é considerar que a existência de superávit primário permite ao Estado pagar os juros e eventualmente reduzir a dívida pública, e a existência de déficit primário indica que o Estado precisa se endividar a fim de cumprir com suas obrigações ordinárias.

Neste sentido, nos últimos 10 anos houve em média déficit nominal de 7,86% do PIB e déficit primário de 1,8% do PIB (BRASIL, 2025). Já a dívida bruta passou de aproximadamente 32,39% do PIB em maio de 2015 para 62,01% do PIB em maio de 2025 (IPEA, 2025).

Esses números refletem a existência de uma insuficiência de arrecadação de receitas públicas a fim de arcar com os gastos públicos existentes. O que leva a dois tipos de análise, se há de fato insuficiência na arrecadação ou se há excesso de gasto público.

Relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 2025) indica que o Brasil teve em 2023 gasto público de 32,7% do PIB, inferior a países como Itália (47,6%), França (47,3%), Reino Unido (41,7%), Espanha (34%), mas superior a países como Austrália (27,7%), Chile (24,6%), Estados Unidos (24,5%), México (22,5%) e Argentina (21,9%).

Verifica-se, pois, que esses números situam o Brasil em uma posição intermediária de gasto público sobre o PIB, quando comparado a outros países do mundo. E, se por um lado se observa que países com maior gasto são países com um nível de desenvolvimento social superior ao Brasil, por outro mostra que países com nível similar de desenvolvimento social têm nível de gasto público inferiores ao do Brasil.

Porém, com base nesta comparação internacional não é possível se afirmar que o Brasil gasta muito ou pouco, ou que precisa aumentar a receita ou reduzir a despesa. Logo, para fins deste trabalho será adotada a premissa de que dada a recorrência de uma situação de déficit primário e nominal, o Brasil deve buscar o aumento de receita via arrecadação de tributos, mais especificamente de impostos. E, paralelamente, deve melhorar a qualidade do gasto público,

privilegiando programas que estejam em consonância com os objetivos de redução da miséria e da desigualdade social, em detrimento de gastos com baixa qualidade e sem foco.

E para este fim, o orçamento público é o local apropriado para se discutir a obtenção de novas receitas, bem como para se definir a alocação das despesas. A crise do Estado Fiscal também é uma crise orçamentária, na qual o “coberto curto” do orçamento público sofre pressão de ambos os lados.

Sob o ponto de vista da receita, embora a Constituição Federal estipule no artigo 145 que as espécies tributárias são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI 447 estabeleceu que as espécies tributárias são determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo elas os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições especiais, e os empréstimos compulsórios.

E tendo em vista esta miríade de espécies tributárias, segundo o relatório do Observatório de Política Fiscal da FGV, intitulado “Carga Tributária no Brasil: 1990-2024” (FVG/IBRE, 2017), a arrecadação tributária no Brasil em 2024, quando considerados a União, os Estados, o DF e os Municípios em conjunto, apesar de mais concentrada nos impostos, pois mais que 56% de toda a arrecadação nacional teve origem nesta espécie tributária, ainda teve no total uma participação muito relevante dos outros tributos.

Porém, quando se analisa a arrecadação tributária apenas da União, verifica-se que 46% de toda arrecadação ocorreu por meio de impostos e os 54% restante por meio das outras espécies tributárias. O que demonstra que o Brasil, embora seja considerado um Estado Fiscal, tem mais que a metade de sua arrecadação federal feita por tributos que não os impostos.

Esta situação atual, em que os impostos representam pouco mais da metade da arrecadação do país, e apenas 46% da arrecadação da União, tem como causa uma diversidade de situações, tais como as renúncias de receita, a erosão das bases imputáveis dos impostos em decorrência das mudanças econômicas, e a transformação nas relações de trabalho, com o aumento das contratações via pessoa jurídica com redução no imposto de renda arrecadado, além de outras.

Em face desta situação, e em linha com o objetivo deste trabalho, adiante será feito um exame mais apurado acerca das renúncias de receita.

De pronto, sob o ponto de vista puramente quantitativo, as renúncias de receita talvez sejam o mais importante fator de erosão na arrecadação dos impostos federais quando se analisa seu montante frente à arrecadação total dos impostos, seja sob o ponto de vista absoluto, seja sob o ponto de vista relativo.

De acordo com o relatório da Receita Federal do Brasil, DGT Bases efetivas 2022 - Série 2020 a 2025 (BRASIL, 2025), as estimativas dos gastos tributários³ em 2025 são de R\$ 587,42 bilhões. Já a arrecadação tributária em 2024 (BRASIL, 2025) foi de R\$ 2.652,70 bilhões.

Note-se que aqui está sendo analisado a renúncia e a arrecadação apenas da União, embora os Estados, o DF e os Municípios tenham níveis de renúncia de receita significativos.

Apesar de esses valores terem bases diferentes (2024 para a arrecadação e estimativa de 2025 para a renúncia), é possível realizar uma aproximação da relação entre eles, o que resulta em uma renúncia de receita equivalente a aproximadamente 22% de toda a arrecadação federal.

Segundo o DGT, os maiores gastos tributários (e sua participação no total) são: o Simples Nacional (19,17%), a Desoneração Cesta Básica (8,62%), as Despesas Médicas (6,11%), as Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente (4,86%), e as Exportação da Produção Rural (3,88%).

Como já mencionado, o tratamento dado pela Receita Federal no DGT, indicando estes itens (e outros) como Gastos Tributários dá azo a diversas discussões, tal qual a que discute se o Simples Nacional por ser uma política pública prevista constitucionalmente pode ou não ser considerado como um gasto tributário, ou, mais ainda, como uma renúncia de receita. Estas questões não serão aprofundadas neste trabalho, embora se reconheça a importância do uso preciso dos conceitos para haver qualidade e confiabilidade de análise no debate sobre este assunto.

Neste sentido, e independentemente da questão terminológica, verifica-se ao se analisar a crise do Estado Fiscal, o qual por definição deveria ser financiado majoritariamente pelos impostos, que essa espécie tributária além de não ser majoritária na arrecadação federal, ainda sofre erosão significativa em razão das renúncias de receita (que incidem também, salienta-se, sobre as outras espécies tributárias).

³ Neste trabalho os conceitos de gastos tributários, renúncia de receita e benefício fiscal serão utilizados indistintamente como se a mesma coisa fossem. Para melhor referência das diferenças entre esses conceitos vide: PINHEIRO (2024) e ALMEIDA (2000).

Na próxima seção será analisada a renúncia com despesas médicas, apresentando sua fundamentação jurídica, suas características e seus impactos orçamentários.

2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE AS RENÚNCIAS DE RECEITA

As renúncias de receita são um tópico controverso e onipresente na discussão fiscal no Brasil, tendo merecido atenção do legislador constituinte ao estabelecer no §6º no artigo 165 da Constituição Federal que o projeto de lei orçamentária (PLOA) será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Destaca-se, também, o artigo 113 do texto constitucional, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Neste sentido, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conceitua renúncia de receita no §1º do artigo 14, como sendo: “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.”

E em um sentido mais amplo, a Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2025) define gastos tributários como “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”.

E ainda, de acordo com PELLEGRINI (2014, p. 6):

“Não existe uma definição consensual de gasto tributário. São vários os elementos que podem ser agregados ou não de modo a tornar a definição mais ou menos restritiva. Como ponto de partida, gasto tributário pode ser definido como dispositivo da legislação tributária que: a) reduz o montante recolhido do tributo; b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e ou d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos. Os dispositivos podem assumir várias formas como redução da base a ser tributada, diminuição da alíquota incidente sobre a base, dedução do montante a ser recolhido ou postergação do pagamento.”

A relevância dada a este tópico, evidenciada por seu status constitucional e legal, e pela ampla discussão doutrinária e judicial, é explicável quando se considera o montante financeiro que a União, os Estados e DF e os Municípios deixam de arrecadar ano a ano em razão das renúncias. Quando considerada como uma despesa tributária, esta exibe uma importância maior do que várias das despesas correntes e essenciais do orçamento de todos os entes.

Além disso, a falta de transparência na concessão das renúncias, bem como as ilegalidades em suas concessões⁴, e mesmo a constante problemática do cumprimento das obrigações previstas no artigo 14 da LRF, fazem deste item orçamentário um dos mais relevantes no debate público. É ponto focal de interesse do Direito Financeiro.

Como já mencionado, este trabalho é limitado à análise das despesas médicas no Imposto de Renda das Pessoas Físicas, todavia, é importante salientar que a renúncia de receita com saúde no Brasil não se limita a essas despesas médicas, além desta são também consideradas como renúncia com saúde os gastos com o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e com Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas-PCD), conforme apontado por OCKÉ-REIS (2021), os quais não são objeto desta pesquisa.

3. RENÚNCIA DE RECEITA COM DESPESAS MÉDICAS NO IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS E SEUS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS

O atual desenho da renúncia de receita com despesas médicas no Imposto de Renda das Pessoas Físicas está previsto no artigo 8º da lei 9.250/1995. Este dispositivo prevê que a base de cálculo do imposto de renda será a diferença entre os rendimentos recebidos e as deduções permitidas. Entre estas possíveis deduções, encontram-se as despesas médicas, as despesas com instrução, as deduções por dependentes, as contribuições para previdência social e para previdência privada, os valores decorrentes de pensões alimentícias, além das despesas escrituradas no Livro Caixa no caso de trabalho não-assalariado.

As despesas médicas, apesar da terminologia utilizada, não se restringem a gastos efetivamente realizados com médicos e hospitais, ela abarca outros tipos de serviços de saúde e produtos relacionados. Sua previsão está contida na alínea “a” do inciso II do artigo 8º da lei

⁴ Para o caso do ICMS, vide a Lei Complementar 160/2017, que convalidou os benefícios fiscais do ICMS concedidos em desacordo com a legislação.

9.250/1995, na qual se incluem os pagamentos efetuados, no período considerado de apuração do imposto de renda, a médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as despesas com exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias.

Neste sentido, embora esta renúncia seja identificada como relativa a “despesas médicas”, nela estão incluídos pagamentos relativos a diversas outras despesas relacionadas à saúde, tanto para aquisição de serviços, tais como consultas e exames, como para a aquisição de produtos, no caso aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias.

Conforme explicado por OCKÉ-REIS (2021, p. 8), esta dedução é feita no momento do preenchimento da Declaração do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (DIRPF):

“(…) onde os contribuintes informam os gastos no código “Despesa Médica”, registrando o tipo de gasto com saúde (médico, dentista, psicólogo, hospital ou plano de saúde etc.) e qual foi o montante pago, discriminando se possui alguma parcela desse total que não pode ser deduzida ou reembolsada, uma vez que a legislação não permite, entre outros, a dedução de gastos com remédios, próteses, óculos e órteses. No resumo da declaração, faz-se a soma de todas as despesas médico-hospitalares, depois diminuem-se os eventuais gastos não dedutíveis, e o resultado é declarado nos “Rendimentos Tributáveis e Deduções”. A partir daí, gera-se o montante do que efetivamente foi deduzido da base de cálculo do IR.”

Como resultado, esta dedução reduz o valor da base de cálculo do imposto de renda, o que leva a uma redução proporcional no montante do imposto de renda a ser pago pelo contribuinte.

Note-se que diferentemente das despesas dedutíveis com educação, que são limitadas a valores monetários, as deduções com despesas médicas não sofrem limitação sobre o valor do gasto com estas despesas. Porém, existe um limite para estas despesas médicas que é o limite dado pelo “valor do rendimento tributável, pois não há previsão legal para gerar imposto negativo no Brasil”, conforme apontado por OCKÉ-REIS (2021, p. 9).

Logo, em termos práticos, uma pessoa física pode lançar anualmente em sua DIRPF todos os valores relativos às despesas médicas, incluídos aí as despesas com pagamento de Planos de Saúde, os quais representavam em 2018, de acordo com o BRASIL (2022), um total de 72% de todas as deduções médicas.

Observe-se que a Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2024) relaciona algumas despesas que não podem ser deduzidas das DIRPF, tais como instrumentador cirúrgico, psicopedagogos, massagista, assistente social, enfermeiros, nutricionistas, vacinas e medicamentos.

OCKÉ-REIS (2021, p. 9) também salienta que:

“(…) a renúncia relativa às despesas médicas é usufruída pelos contribuintes que entregaram a declaração do IRPF no modelo completo. Outra opção seria preencher a declaração no modelo simplificado, que faculta um desconto relativo a todas as deduções da base de cálculo (despesas médicas, dependentes, gastos com educação, contribuição para previdência etc.). Esse benefício tem base legal, permitindo a dedução da base de cálculo de 20% do rendimento tributável até o limite definido pelas normas vigentes no ano-calendário. A partir do modelo simplificado, no entanto, não é possível mensurar a perda de arrecadação decorrente da dedução das despesas médico-hospitalares sobre a base de cálculo do IRPF.”

Em outras palavras, caso não houvesse a permissão para a declaração simplificada, o valor da renúncia com despesas médicas seria provavelmente maior, pois os contribuintes tenderiam (e aqui se especula) a lançar despesas de saúde que em razão do desconto simplificado não são lançadas, visto não darem ensejo a deduções.

Para efeito de controle das renúncias, a Receita Federal divulga o chamado Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), que apresenta a estimativa de renúncia decorrente das medidas de desoneração vigentes que se enquadram no conceito de Gasto Tributário.

A Tabela 1, abaixo, retrata, em valores de 2025, o montante da renúncia com despesas médicas, realizado e previsto, de acordo com as informações presentes no relatório Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas 2020 a 2025 e Projeção (BRASIL, 2025) e no PLDO 2026:

Tabela 1 – Renúncia de Receita com Despesas Médicas (2025)

Ano	Valores em bilhões de R\$
2020	17,86
2021	20,46
2022	26,03
2023	29,03
2024	32,49
2025	35,87
2026	38,56

Fonte: RFB e PLDO2026.

Observe-se por esta tabela que o valor da renúncia com despesas médicas dobrou de 2020 a 2025, havendo ainda um crescimento de aproximadamente 10% entre 2025 e 2026. Esse crescimento, conforme apontado no Relatório do CMAP (BRASIL, 2022), pode advir tanto do aumento dos preços dos procedimentos e produtos médicos, como do efeito das alterações demográficas no Brasil.

Independentemente da razão observada para esse crescimento, fato é que esta renúncia de receita tem, pelos menos desde 2020, observado um crescimento significativo e constante ano a ano.

OCKÉ-REIS (2021, p. 13), ao analisar os efeitos da renúncia com despesas médicas, aponta primeiramente razões pelas quais este gasto tributário seria justificável: “patrocinar o consumo de planos de saúde; endurecer a regulação dos preços do mercado de planos; diminuir a carga tributária dos contribuintes que enfrentam gastos catastróficos em saúde; reduzir os gastos com bens e serviços privados de saúde da força de trabalho inserida no polo dinâmico da economia; e promover benefícios fiscais para certos grupos populacionais.”

No entanto, este autor apresenta alguns efeitos que se observou decorrentes da existência desta renúncia, dentre os quais se destaca o efeito distributivo, que favorece os estratos superiores de renda

Neste sentido, haveria um agravamento no já subfinanciado orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS), dado que o valor da renúncia com despesas médicas poderia ser direcionado ao gasto do sistema como um todo. Além disto, a existência desta renúncia não desafogaria do SUS, pois os usuários dos Planos de Saúde utilizam serviços do SUS tais como “vacinação, vigilância, em saúde, urgência e emergência, banco de sangue, transplante, hemodiálise, medicamentos de alto custo e serviços de alta complexidade tecnológica, em particular nas áreas cardiológica e oncológica”.

O Relatório do CMAP (BRASIL 2022, p. 16) também aponta questões relativas à distributividade de renda como efeito das deduções de despesas médicas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), afirmando que “a distribuição dos recursos da política de dedução de despesas médicas do IRPF é mais concentrada nas maiores faixas de renda do que a distribuição do rendimento domiciliar *per capita*. Logo, age no sentido de acentuar a iniquidade de renda.”

Neste sentido, e ainda segundo o relatório, “apenas 0,8% dos benefícios são direcionados aos 50% mais pobres da população, enquanto 88% do benefício concentra-se no

quintil (20%) correspondente às famílias de maiores rendas e 16,4% no centil (1%) de maior rendimento.”

Além disso, e conforme OCKÉ-REIS (2021), ao se analisar as despesas médicas deduzidas do IRPF em 2018, por tipo de gasto, verifica-se que do total destas despesas uma parcela de 10,71% foi direcionada a profissionais de saúde, 18,45% a hospitais e clínicas, e 70,83% a planos de saúde.

Esses dois quadros considerados conjuntamente levam a uma situação na qual a renúncia com despesas médicas, prevista em R\$ 38,6 bilhões para 2026 e responsável por 6,2% de todo gasto tributário do Governo Federal, tem 70,83% de seu valor advindo de gastos em planos de saúde, e 88% de seu total usufruído pela população que detém 20% de maior renda no país.

Segundo a ANS, em maio de 2025 um total de 52,17 milhões de pessoas eram beneficiárias de planos de saúde no Brasil, que são financiados parcialmente pelas renúncias de receitas com despesas médicas direcionadas a estes planos, que equivalem a aproximadamente R\$ 25 bilhões anuais (percentual de 2018, com valores de 2025).

E ainda, para efeito de comparação, enquanto a renúncia com despesas médicas, prevista para 2025 foi de R\$ 35,87 bilhões, a despesa total prevista no orçamento da Saúde na LOA de 2025 foi de R\$ 234,35 bilhões, valor este disponível para atendimento de todos os 213 milhões de habitantes do Brasil, inclusive aqueles beneficiários de planos de saúde, que se utilizam do SUS, como já mencionado, para vacinas e procedimentos de alta complexidade.

Outro ponto, que tem relação com o inciso III do artigo 3º da Constituição Federal, que traz como um dos objetivos fundamentais do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais, é a distribuição regional das renúncias de receita com despesas médicas.

O PLDO 2026 (BRASIL, 2025, p. 8) fornece a divisão da previsão da renúncia com despesas médicas para cada região do país:

Tabela 2 - Distribuição Regional da Renúncia Médica

Região	Valor	Participação
Centro-Oeste	R\$ 4.552.256.290,00	12%
Nordeste	R\$ 6.581.206.822,00	17%
Norte	R\$ 1.965.758.824,00	5%
Sudeste	R\$ 19.710.998.110,00	51%
Sul	R\$ 5.758.789.539,00	15%
Brasil	R\$ 38.569.009.585,00	100%

Fonte: RFB

E para efeito de cotejamento cabe destacar também outra tabela que compara para cada região do Brasil o valor da renúncia *per capita* e o valor da renda *per capita*:

Tabela 3 - Distribuição Regional da Renúncia e da Renda Per Capita

Região	Renúncia Per Capita	Renda Per Capita
Centro-Oeste	R\$ 266,66	R\$ 65.651
Nordeste	R\$ 115,23	R\$ 25.401
Norte	R\$ 105,29	R\$ 33.123
Sudeste	R\$ 222,43	R\$ 63.327
Sul	R\$ 185,09	R\$ 55.942
Brasil	R\$ 181,43	R\$ 49.638

Fonte: IBGE, elaborada pelo autor.

A partir do cotejo destas tabelas é possível verificar que a renúncia com despesas médicas é fortemente concentrada no Sudeste. Além disto, as duas regiões cuja renda *per capita* são as menores do Brasil, Nordeste e Norte, são as regiões cuja renúncia *per capita* são as menores, aproximadamente a metade do que as renúncias *per capita* utilizadas pelo Centro-Oeste e pelo Sudeste, regiões que contam com alta renda *per capita*.

Esse quadro por si só mostra que a renúncia de receitas com despesas médicas, não apenas aumenta a desigualdade de renda quando considerada as classes sociais do Brasil, mas também aprofunda a desigualdade de renda entre as regiões do país, ao privilegiar as regiões com maior renda *per capita* em detrimento das regiões mais pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estruturação financeira do Estado brasileiro como um Estado Fiscal se coaduna com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição Federal, ao permitir o financiamento das políticas públicas que visam os objetivos

ali traçados, principalmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste sentido, a utilização majoritária de impostos, e não de outro tributo, para o financiamento do Estado permite que haja uma ampla base de incidência desta exação e a utilização dos recursos de forma não vinculada. Consequentemente, o financiamento das políticas cuja finalidade seja a promoção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana é feito de forma abrangente e equânime por toda a sociedade, e a fruição destas políticas independe de os usuários participarem ou não deste financiamento.

Todavia, ao se observar a dinâmica financeira do Estado Fiscal brasileiro, verifica-se que este está em crise. A arrecadação federal realizada por meio de impostos é menor do que a realizada por outras espécies tributárias, valores significativos das receitas públicas, mesmo advindas de impostos, são vinculados a determinadas despesas (de forma meritória ou não). E embora a arrecadação dos impostos brasileiros tenha uma base ampla, sua incidência não se dá de forma equânime, havendo distorções tanto nas alíquotas como no direcionamento das renúncias de receitas.

Além disso, sob o ponto de vista orçamentário, as contas públicas do Brasil sofrem ano a ano cada vez mais pressão para aumento de despesas e para redução da carga tributária (embora esta seja crescente), tendo como resultado déficits primários e nominais, com o consequente aumento ininterrupto da dívida pública em percentuais maiores do que o crescimento do PIB.

E nesse cabo de guerra orçamentário, parte relevante da crise do Estado Fiscal brasileiro são as renúncias fiscais, que reduzem as receitas potenciais dos impostos (e de outros tributos), além de se caracterizarem pela baixa transparência e pelo direcionamento muitas vezes equivocado.

Para 2026 a previsão das renúncias de receita do governo federal totaliza, segundo o PLDO de 2026, o valor de R\$ 620,80 bilhões, e dentro deste valor se encontra a renúncia de receita com despesas médicas no Imposto de Renda das Pessoas Físicas, que sozinha representa 6,2% de todas as renúncias, com um valor previsto de R\$ 38,57 bilhões.

Nesse sentido, a renúncia de receita com despesas médicas no Imposto de Renda das Pessoas Físicas representa bem a crise do Estado Fiscal brasileiro, sendo possível destacar três principais aspectos que traduzem esta problemática.

Primeiro, os valores absolutos desta renúncia e seu crescimento anual. A previsão do valor renunciado para 2026 é de R\$ 38,57 bilhões, representando 6,2% de todas as renúncias federais. E entre 2020 e 2025 o valor renunciado expandiu-se mais de 100%, reduzindo a arrecadação do imposto de renda e impedindo que a saúde pública ou outras áreas carentes do país recebessem mais recursos.

Segundo, o fato de esta renúncia ter como beneficiários o estrato mais elevado de renda do país, agravando a já significativa desigualdade de renda brasileira, além de não reduzir proporcionalmente a demanda pelos serviços do SUS, haja vista a utilização mesmo por detentores de planos de saúde do sistema único para fins de vacinação e de procedimentos de alta complexidade, entre outros.

Terceiro, a desigualdade regional observada na apropriação desta renúncia de receita, em que as regiões menos desenvolvidas utilizam quase a metade dos valores *per capita* utilizados pelas regiões mais ricas.

Em síntese, a renúncia de receita com despesas médicas no Imposto de Renda das Pessoas Físicas é uma das causas e também sintoma da Crise Fiscal brasileira, é uma política pública cara, mal direcionada e concentradora de renda, e que retira recursos de áreas carentes e demandantes do orçamento público favorecendo o estrato mais elevado de renda, além de privilegiar as regiões mais ricas e desenvolvidas do país.

REFERÊNCIAS BRASIL.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Painel do Orçamento Federal. Brasília: 2025. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 29/07/2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Dedução de Despesas Médicas do IRPF. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/saude/subsidios/deducacao-%20de-despesas-medicas-do-IRPF>. Acesso em: 08/08/2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Análise Mensal - Dez 2024 – Anexo. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de->

conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2024/analise-mensal-dez-2024-anexo/view. Acesso em: 01/07/2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Despesas Médicas. Brasília: 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/malha-fiscal/antecipacao/despesas-medicas>. Acesso em: 29/07/2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. DGT Bases efetivas 2022 - Série 2020 a 2025 – Quadros. Brasília: 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2022-serie-2020-a-2025-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 29/07/2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. PLDO 2026 - Gastos Tributários - Projeções 2026. Brasília: 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/pldo/16-anexo-iv-15-renuncia-de-receita-2026.pdf>. Acesso em: 29/07/2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Receita Federal do Brasil - DGT Previsão PLOA 2023 - Base conceitual. Brasília: 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-2023.pdf/@@download/file>. Acesso em: 29/07/2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Observatório de Política Fiscal. Carga Tributária no Brasil: 1990-2024. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2024>. Acesso em: 01/07/2025.

GODOI, Marciano Seabra de. Desafios atuais do Estado Fiscal no Brasil. In. NABAIS, José Casalta; LAVOURAS, M. Matilde (coords.). Desafios do Estado Fiscal. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, p. 121-142, 2023.

IPEA. Dívida pública total. Brasília: 2025. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/exibserie.aspx?serid=38388>. Acesso em: 29/07/2025.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Avaliação do gasto tributário em saúde: o caso das despesas médicas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), texto para discussão (TD) 2712 (2021). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10929>. Acesso em: 02/07/2025.

PELLEGRINI, J. A. Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, outubro de 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503102/TD159-JosuePellegrini.pdf?sequence=1>. Acesso em: 03/07/2025.

PINHEIRO, Hendrick. Gastos Tributários: por uma autonomia conceitual em relação a renúncia de receitas e benefícios tributários. *Revista De La Facultad De Derecho*, v. 58, p. 1-25, 2024 (p. 24).

PIOLA, SF., et al. Estruturas de financiamento e gasto do sistema público de saúde. Fundação Oswaldo Cruz. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: estrutura do financiamento e do gasto setorial. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 4. pp. 19-70. Disponível em <https://books.scielo.org/id/z9374/pdf/noronha-9788581100180-03.pdf>. Acesso em: 29/07/2025.

ROCHA, Sergio André. O dever fundamental de pagar impostos: direito fundamental a uma tributação justa. In: GODOI, Marciano Seabra de; ROCHA, Sergio André (org.). Dever fundamental de pagar impostos: o que realmente significa e como vem influenciando nossa jurisprudência? Belo Horizonte: D'Plácido, 2017, p. 15-40 (25 pg.).

TORRES, Heleno Taveira. Crise do Estado fiscal exige coerência entre tributo e orçamento. *Conjur*. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-25/crise-estado-fiscal-exige-coerencia-entre-tributo-orcamento/#:~:text=A%20crise%20do%20Estado%20fiscal,decis%C3%A3o%20e%20ordena%20de%20despesas>. Acesso em 01/07/2025.

TORRES, Ricardo Lobo. A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1991.

WORLD BANK. Expense. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?most_recent_value_desc=true. Acesso em: 29/07/2025.