

Subsídios tributários, financeiros e creditícios da União¹⁶

Eduardo Nogueira

O volume de subsídios tributários, financeiros e creditícios voltou a crescer, com as projeções indicando praticamente R\$ 700 bilhões de benefícios concedidos em 2023, atingindo o maior valor da série histórica. As projeções para 2024 indicam a redução de subsídios tributários, mas os subsídios financeiros e creditícios podem voltar a crescer em função da ampliação de programas, da redução da taxa de remuneração de fundos e programas e da estabilização, em patamar elevado, do custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Situação em 2023

De acordo com o Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC)¹⁷, elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), subsídios são instrumentos de política fiscal que têm por objetivo reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto pela ótica da despesa pública (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios), quanto pela ótica da receita pública (subsídios ou benefícios tributários).

No contexto macroeconômico, a concessão de subsídios representa uma forma de intervenção estatal com o propósito de estimular o desenvolvimento econômico. Esta ação busca corrigir distorções ou deficiências mercadológicas, ou ainda mitigar desequilíbrios sociais e regionais¹⁸.

Os benefícios tributários, igualmente denominados gastos tributários, são implementados mediante a introdução de excepcionalidades ao Sistema Tributário de Referência (STR)¹⁹, buscando atender às metas de políticas econômicas e sociais. Estão alinhados com as funções alocativa, distributiva e estabilizadora da política fiscal²⁰, diminuindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, afetando o resultado primário do governo central.

Por outro lado, os benefícios financeiros englobam transferências monetárias diretas, efetuadas mediante equalizações de juros ou de preços, ou por meio de incorporação de obrigações financeiras pela União. Tais ações geralmente²¹ influenciam o resultado primário, visto que se constituem, na maioria dos casos, em despesas primárias.

Os benefícios creditícios se concretizam quando recursos federais são destinados a fundos, programas ou iniciativas de concessão de crédito, executados sob condições financeiras favoráveis ao tomador, normalmente abaixo do custo de captação da União. Assim, via de regra²², não impactam o resultado primário, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)²³ e pioram a solvência do Estado.

¹⁶ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/abril/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-abr-2024>.

¹⁷ O MTBFC apresenta a metodologia para o cálculo dos subsídios financeiros e creditícios, e está disponível em: <https://tinyurl.com/35c7e9m3>. A metodologia para apuração dos gastos tributários é definida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), e está disponível em: <https://tinyurl.com/4y7exbpv>.

¹⁸ A Constituição Federal (art. 165, § 6º) determina que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no seu art. 5º, inciso II, reforça esta obrigação.

¹⁹ A definição do Sistema Tributário de Referência de um país é importante, pois a partir desta estrutura de referência é que os desvios são identificados e classificados como gastos tributários. O Brasil adotou o enfoque legal, com um Sistema Tributário de Referência baseado na legislação tributária vigente, em normas contábeis, em princípios econômicos, em princípios tributários e na doutrina especializada. Para maiores informações, ver: <https://tinyurl.com/4t8bm6de>.

²⁰ Para maiores informações, ver: <https://tinyurl.com/2tk6vd6z>.

²¹ O MTBFC apresenta, como principal exceção, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que consta como despesa financeira no OGU, não impactando o resultado primário.

²² Segundo o MTBFC, alguns Fundos e Programas são contabilizados, em parte, com impacto primário, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF).

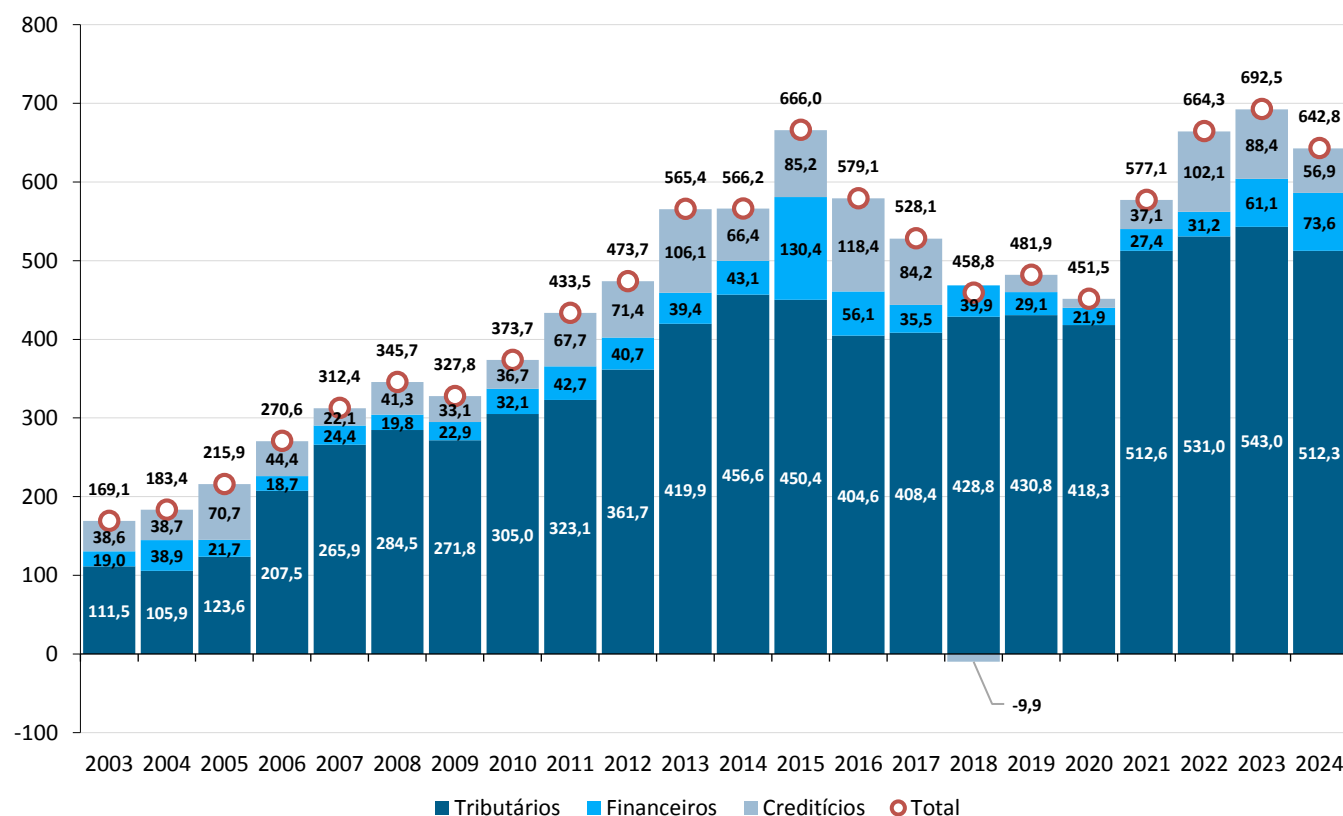
²³ Para maiores informações, ver: <https://tinyurl.com/n7e3t27x>.

Outra forma comum de classificar os benefícios é a divisão entre subsídios implícitos e explícitos em relação ao Orçamento Geral da União (OGU). Subsídios tributários e creditícios²⁴ não constam da peça principal do OGU, sendo caracterizados, portanto, como implícitos. Os subsídios financeiros, em regra, constam das despesas primárias do OGU, sendo classificados, desta forma, como explícitos.

Evolução dos Subsídios da União

A evolução dos subsídios da União, em termos reais, apresentou trajetória crescente de 2003 até 2015, passando de R\$ 169,1 bilhões para R\$ 666 bilhões, uma multiplicação de praticamente quatro vezes no período. Entre 2016 e 2020 foi observado um ciclo de redução de 32,2% dos benefícios, recuando para R\$ 451,5 bilhões ao final do período. Entre 2021 e 2023 ocorreu outro ciclo de expansão, com a projeção dos benefícios atingindo R\$ 692,5 bilhões, em 2023, que representa o maior valor da série histórica²⁵ (alta de 53,4% desde 2020). As projeções para 2024 apresentam uma redução de 8,1%, conforme apresentado no Gráfico 9.

GRÁFICO 9. EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS DA UNIÃO (R\$ BILHÕES IPCA)



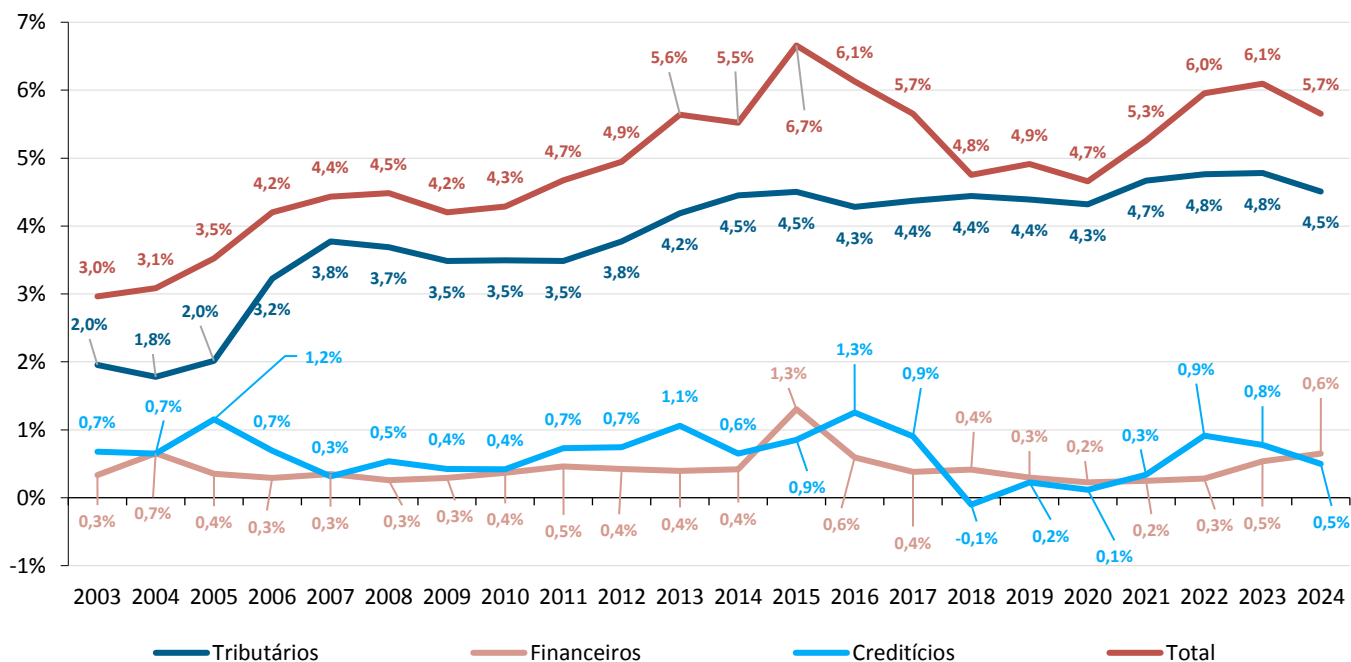
Fonte: RFB e MPO. Elaboração: IFI.

²⁴ Conforme detalhado no MTBFC, os subsídios tributários e creditícios não constam nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, porém são elencados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) e no Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC), respectivamente, e nas Informações Complementares do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Os subsídios creditícios que tenham um componente de impacto primário (ou seja, os desembolsos, aportes e reembolsos dos programas oficiais de crédito) também aparecem na peça principal por meio da demonstração do Resultado Primário do Governo Central. De toda forma, como os subsídios tributários e creditícios não têm ações orçamentárias explicitamente associadas, podem ser classificados como subsídios implícitos.

²⁵ Este texto utiliza os dados mais recentes (3/4/2024) disponibilizados pela RFB. Dados mais antigos podem estar subestimados, pois, conforme determinação do §2º do art. 136 da Lei nº 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 – LDO 2022), não seriam considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea "d" do inciso III do art. 146 da Constituição Federal de 1988 (Simples Nacional e Microempreendedor individual - MEI), mas o dispositivo foi vetado. Na LDO 2023, o §3º do art. 143 estabelecia a mesma proposição, que foi novamente vetada, de forma que na publicação mais atual sobre os gastos tributários elaborada pela RFB, os valores referentes ao Simples Nacional e ao MEI voltaram a ser computados.

Em relação ao PIB, observou-se a mesma trajetória crescente dos benefícios, mais do que dobrando no período, de 3%, em 2003, para 6,7% em 2015 (o maior valor da série em termos percentuais do PIB). Entre 2016 e 2020, os subsídios recuaram, alcançando 4,7% do PIB em 2020. Observou-se novo período de expansão entre 2021 e 2023, ano em que os benefícios estimados alcançaram 6,1% do PIB. Para 2024, é projetada uma nova redução dos benefícios, para 5,7% do PIB, como pode ser observado no Gráfico 10.

GRÁFICO 10. EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS DA UNIÃO (% DO PIB)



Fonte: RFB, MPO e IBGE. Elaboração: IFI.

Gastos Tributários

A ordem de grandeza dos benefícios tributários geralmente é muito superior aos demais, motivo pelo qual os gastos tributários sempre são destacados na avaliação dos subsídios da União. A IFI, por exemplo, já abordou os aspectos conceituais e metodológicos e comparou a experiência internacional nos RAF nº 1 de 2017²⁶ e nº 16 de 2018²⁷, e na Nota Técnica nº 17 de 2018²⁸.

A série histórica (2003-2022) apresentada pelo 7º Orçamento de Subsídios da União (OSU)²⁹ demonstra que, desde 2013, os gastos tributários em bases efetivas representam mais de 4% do Produto Interno Bruto (PIB). As atuais projeções elaboradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) indicam que o ano de 2023 representou o patamar mais alto, tanto em termos reais (R\$ 519 bilhões), quanto em proporção do PIB (4,8%) e da receita administrada (RA) pela RFB (25,5%).

Em contrapartida, 2003 apresentou o menor valor nominal (R\$ 33,6 bilhões) e 2004 os menores valores em termos reais (R\$ 105,9 bilhões) e em percentual da receita administrada (9,2%) e do PIB (1,8%). Para 2024, a RFB estima um recuo de 0,3 p.p. em relação a 2023, conforme observado no Gráfico 11.

²⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/3u7c8yd5>.

²⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/3ytxrz5e>.

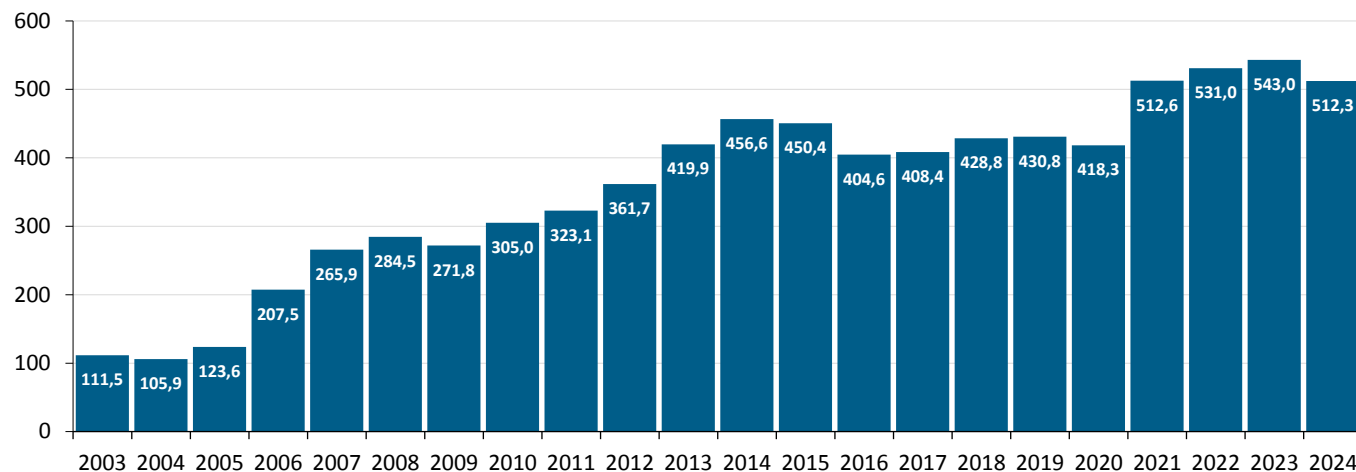
²⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/5ahccm7s>.

²⁹ Tradicionalmente o relatório é publicado no segundo semestre, abrangendo o período de 2003 até o ano anterior. O relatório atual, e os anteriores, estão disponíveis em: <https://tinyurl.com/mrxsz35h>.

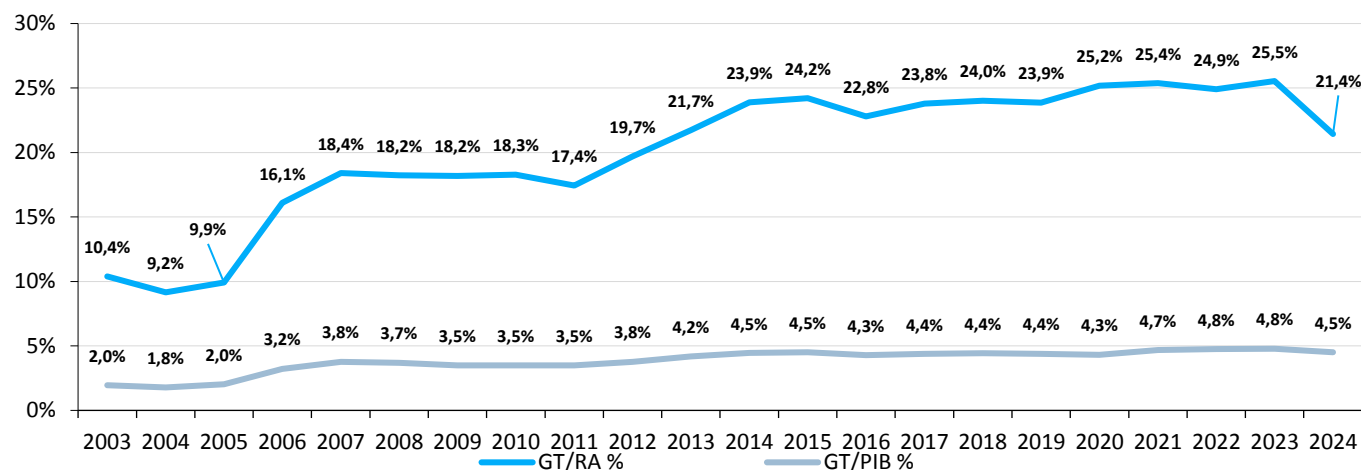
Importante mencionar que tanto os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) que acompanham a PLOA³⁰ quanto os Demonstrativos de Gastos Tributários em Bases Efetivas (DGT Bases Efetivas)³¹ são estimativas de renúncia decorrente das medidas de desoneração vigentes (diferenciando-se por serem calculados sobre a arrecadação estimada no PLOA e efetivamente arrecada no exercício, respectivamente), e não representam, necessariamente, o exato valor dos benefícios usufruídos pelas pessoas físicas e jurídicas.

GRÁFICO 11. GASTOS TRIBUTÁRIOS (R\$ BILHÕES IPCA, % DO PIB E % DA RECEITA ADMINISTRADA)

EM R\$ BILHÕES CONSTANTES



EM % DO PIB E EM % DA RECEITA ADMINISTRADA (RA)



Fonte: STN, RFB, MPO e IBGE. Elaboração: IFI.

O Projeto de Lei (PL) nº 15, de 2024³² foi apresentado em regime de urgência constitucional³³ para, dentre outros dispositivos, estabelecer uma declaração eletrônica de controle e monitoramento de incentivos, renúncias, benefícios e imunidades de natureza tributária, a fim de melhorar a gestão e a transparência sobre os benefícios efetivamente usufruídos. Segundo o Poder Executivo³⁴, a medida está em linha com a Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 2021³⁵.

³⁰ Disponíveis em: <https://tinyurl.com/bddj5r9f>.

³¹ Disponíveis em: <https://tinyurl.com/ya575bd2>.

³² Disponível em: <https://tinyurl.com/3bzyk4ab>.

³³ O Presidente da República pode solicitar urgência para votação de projeto de sua iniciativa. Nesse caso, a proposta tem que ser votada em 45 dias ou passará a bloquear a pauta da Câmara ou do Senado (onde estiver no momento). Disponível em: <https://tinyurl.com/5e99b3du>.

³⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/yckehauy>.

³⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfbsmup>.

O art. 4º da EC nº 109, de 2021, determinou a elaboração de um plano emergencial de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, que deveria reduzir os gastos tributários vigentes em 2021, de 4,7% do PIB para 2% do PIB em oito anos. Observando o texto constitucional, o Poder Executivo encaminhou o PL nº 3.203, de 2021³⁶, que previa a redução dos gastos tributários em R\$ 22,4 bilhões de 2022 até 2029, e que encontra-se em tramitação na Câmara.

Entretanto, é preciso destacar que o texto da EC nº 109, de 2021, prevê uma série de exceções³⁷ ao limite de 2% do PIB para os gastos tributários. Em valores projetados para 2024, essa exceção representaria R\$ 222,1 bilhões, o que equivale a 2% do PIB. Na prática, após as exceções, o patamar da meta constitucional de redução dos gastos tributários de 2% foi elevado para 4% do PIB, reduzindo o alcance da medida.

Subsídios Financeiros

De acordo com o Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC), a metodologia de cálculo dos benefícios financeiros se divide nas seguintes modalidades: (i) equalização de juros; (ii) equalização de preços; e (iii) assunção de dívidas. A equalização de juros³⁸ corresponde ao diferencial pago no ano entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do agente que concede o empréstimo. Normalmente são executadas por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), ou das demais instituições financeiras oficiais.

Por sua vez, a equalização de preços³⁹ corresponde à subvenção econômica do Tesouro Nacional (TN) com vistas à cobertura do diferencial entre o custo de remissão dos produtos vendidos e a receita arrecadada com a venda pela empresa⁴⁰. Outro caso de equalização de preços decorre da subvenção a concessionárias de energia elétrica decorrente do consumo de residências de classe de renda baixa. No caso de cálculo para assunção de dívidas⁴¹, o valor do benefício concedido é calculado com base no montante da obrigação do fundo, passível de assunção pela União.

Em termos reais, o comportamento dos benefícios financeiros apresenta três ciclos relativamente bem definidos, com crescimento de 226,8% de 2003 (R\$ 19,0 bilhões) a 2014 (R\$ 43,1 bilhões), um ano atípico em 2015 (R\$ 130,4 bilhões), seguido de retração de 60,9% entre 2016 (R\$ 56,1 bilhões) e 2020 (R\$ 21,9 bilhões). O atual ciclo de expansão dos subsídios financeiros começou em 2021 (R\$ 27,4 bilhões), e a estimativa para 2024 é de R\$ 73,6 bilhões (268,6% de crescimento no período), conforme pode ser visto no Gráfico 12 abaixo.

³⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/4ephs7hj>.

³⁷ De acordo com o art. 4º, §2º, I a VI da EC nº 109/2021, os seguintes benefícios estão excluídos do limite de 2% do PIB: Simples Nacional; Microempreendedor Individual (MEI); patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos; contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social; programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; Zona Franca de Manaus e demais áreas de livre comércio e zonas francas; política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores; produtos que compõem a cesta básica e programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

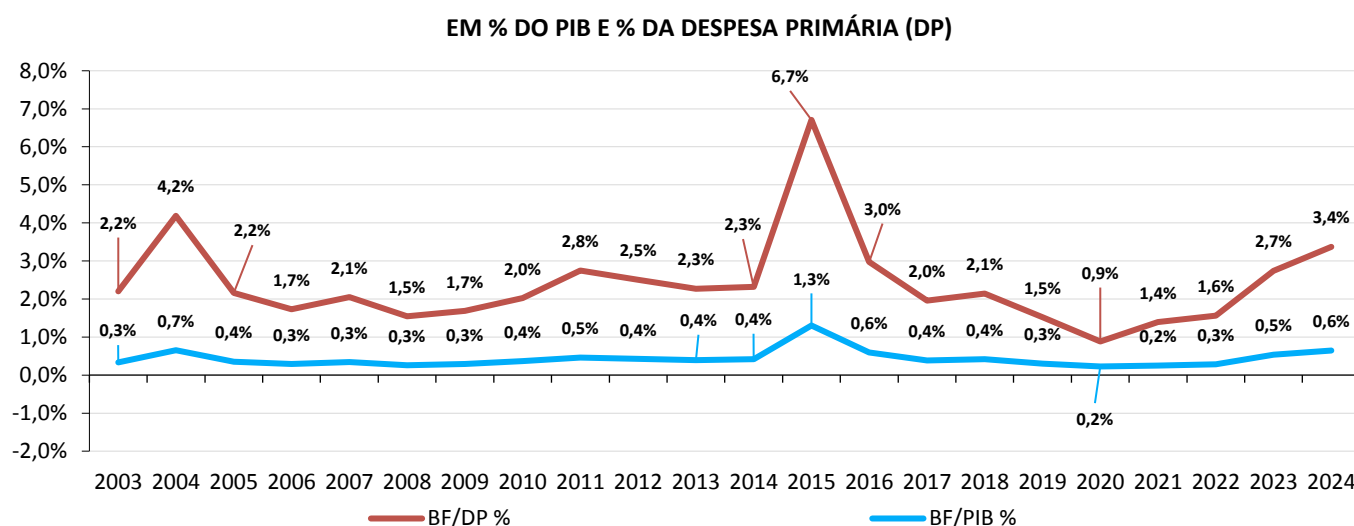
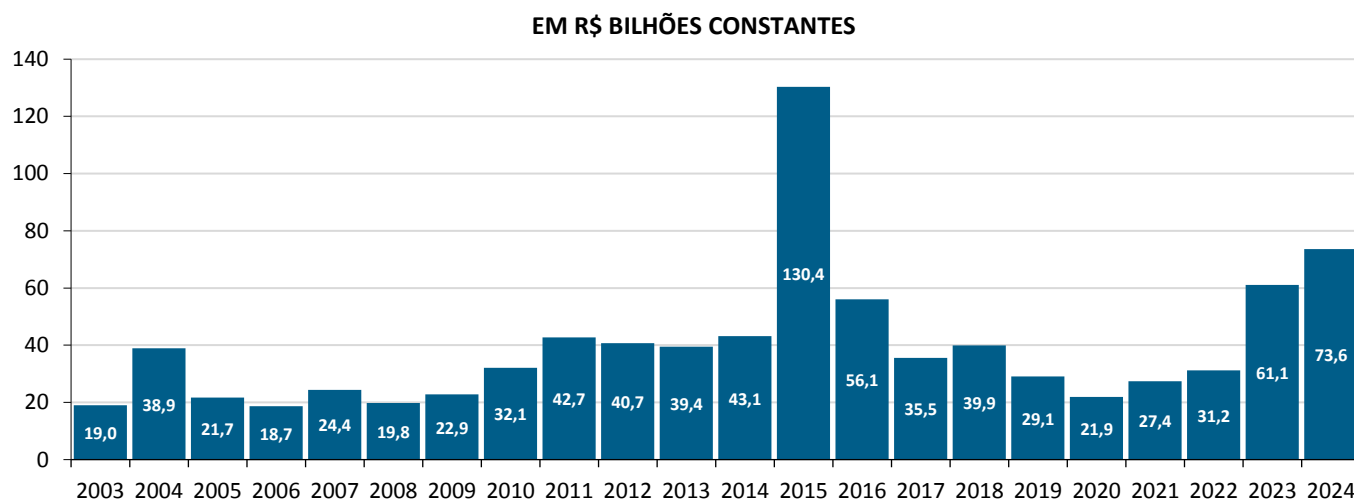
³⁸ Destaca-se os seguintes programas: Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); Operações de Investimento Rural e Agroindustrial; Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e Operações de Custeio Agropecuário.

³⁹ Destaca-se os seguintes programas: Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda e Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

⁴⁰ Conforme o MTBFC, em termos matemáticos, é a soma da despesa incorrida com a aquisição dos produtos e da manutenção do mesmo em estoque, deduzido das receitas oriundas da venda do estoque. Essa subvenção é gerada quando o preço de mercado está abaixo do preço mínimo e a empresa prevê recuperação do mesmo. Assim, os produtos comprados pelo governo compõem o seu estoque público.

⁴¹ Destaca-se o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

GRÁFICO 12. BENEFÍCIOS FINANCEIROS (R\$ BILHÕES IPCA, % DO PIB E % DA DESPESA PRIMÁRIA)



Fonte: STN, MPO e IBGE. Elaboração: IFI.

As informações complementares ao PLOA para 2024⁴² apresentam a seguinte projeção para os maiores benefícios financeiros: Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) (R\$ 37,0 bilhões); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (R\$ 13,0 bilhões); Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (R\$ 6,9 bilhões); subvenção a consumidores de energia elétrica da subclasse baixa renda (R\$ 6,1 bilhões); operações de investimento rural e agroindustrial (R\$ 3,4 bilhões); PSR (R\$ 2,0 bilhões); PROEX (R\$ 1,3 bilhão) e operações de custeio agropecuário (R\$ 1,0 bilhão).

Em termos de variação nominal, no atual ciclo de expansão (2020 a 2024) destacam-se: FCVS, que passou de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 37,0 bilhões (1.423,1%); PMCMV, de R\$ 2,5 bilhões para R\$ 13,0 bilhões (520,0%) e PRONAF, de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 6,9 bilhões (300,0%).

⁴² Disponíveis em: <https://tinyurl.com/2s3rdy58>.

Importante considerar que, conforme destacado no 1º Relatório do OSU⁴³, os dados dos benefícios financeiros do período entre 2012 e 2014 estão subestimados, tendo em vista a ocorrência de não contabilização de passivos devidos a bancos públicos⁴⁴. Essa falta de registro foi ajustada toda de uma vez em 2015. Assim, o valor dos benefícios financeiros de 2015 está superestimado em relação à competência e aos efeitos econômicos dessas despesas.

Subsídios Creditícios

Conforme o MTBFC, o cálculo dos benefícios creditícios reflete a diferença entre o retorno efetivo da aplicação do recurso repassado pelo Tesouro Nacional ao fundo ou programa, e o retorno que seria obtido se o mesmo recurso tivesse sido aplicado à taxa do custo de oportunidade⁴⁵ do TN. Desse modo, para a maioria dos fundos, esse cálculo se baseia na diferença entre a valorização que o patrimônio líquido (PL) do fundo teria alcançado caso fosse remunerado pelo custo de captação da União e sua evolução efetiva.

Além disso, são incluídas eventuais transferências do Tesouro Nacional ao fundo, que possam ter contribuído para o aumento real do PL no período analisado. Outros fatos geradores que alterem o patrimônio líquido do fundo, como por exemplo o reconhecimento de novos passivos ou a baixa de ativos irrecuperáveis, também podem impactar a avaliação dos subsídios.

Desta forma, há subsídio implícito sempre que o resultado estimado, segundo a taxa representativa do custo da dívida pública e a incorporação das transferências do TN, for superior à efetiva variação do patrimônio líquido do fundo. Por outro lado, um subsídio negativo significa que o PL do fundo cresceu, no ano, mais do que seu patrimônio líquido do ano anterior teria crescido caso tivesse um rendimento equivalente ao custo de oportunidade do TN.

Ainda de acordo com o MTBFC, também existem subsídios creditícios que impactam o resultado primário, aqueles apurados no conceito de *net lending*⁴⁶, como partes do PROEX e do PRONAF (que também possuem partes registradas como subsídios financeiros). Outros exemplos com metodologia própria e impacto primário pelo lado da despesa são o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e os Fundos Constitucionais de Financiamento⁴⁷ (FCF).

Além disso, é preciso destacar que os valores apurados de impacto primário diferem daqueles apresentados nos OSU, pois o subsídio creditício captura todo o impacto sobre a dívida pública, inclusive a parte não primária. Por isso, mesmo um programa com baixa inadimplência (ou seja, com pouco impacto primário) embutirá um subsídio creditício se o seu retorno financeiro não compensar o custo de oportunidade do orçamento aplicado.

Ao contrário do que foi verificado em relação aos benefícios tributários e financeiros, que possuem ciclos de crescimento e retração definidos, os subsídios creditícios possuem maior variabilidade, provavelmente por estarem sujeitos a fatores condicionantes (custos de oportunidade do TN e transferências do TN aos fundos, variação do PL dos fundos e execução orçamentária dos programas) mais voláteis, conforme demonstrado no Gráfico 13 abaixo.

⁴³ Este relatório apresenta um tópico específico denominado “Subsídios Explícitos Ajustados” que descreve o resumo do histórico das operações e das consequências em termos dos impactos financeiros dos passivos não registrados na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Disponível em: <https://tinyurl.com/2eht7djw>.

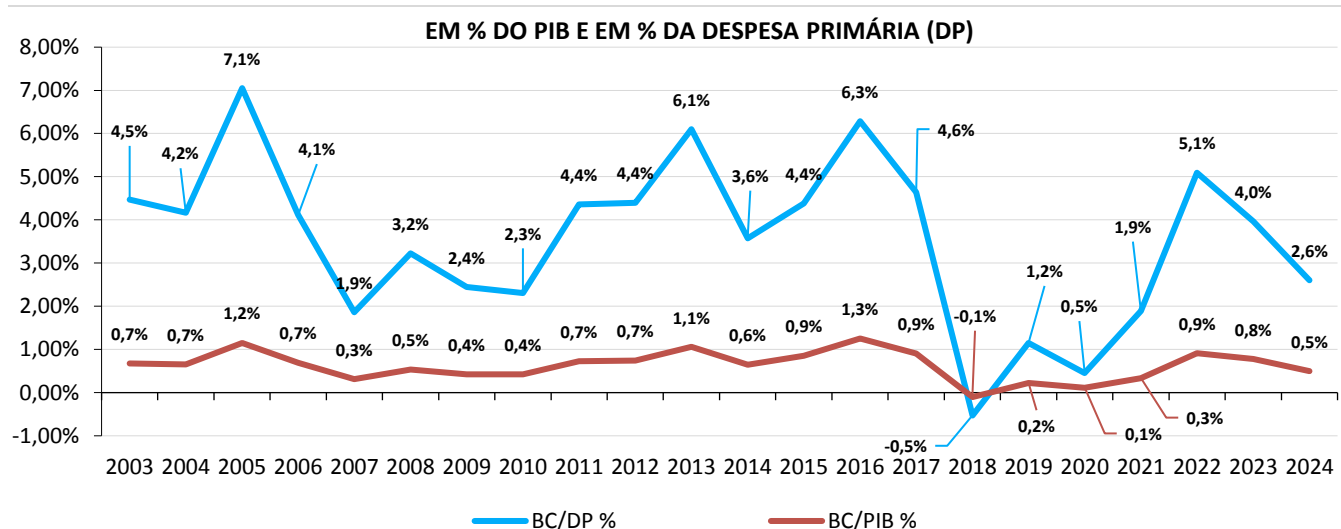
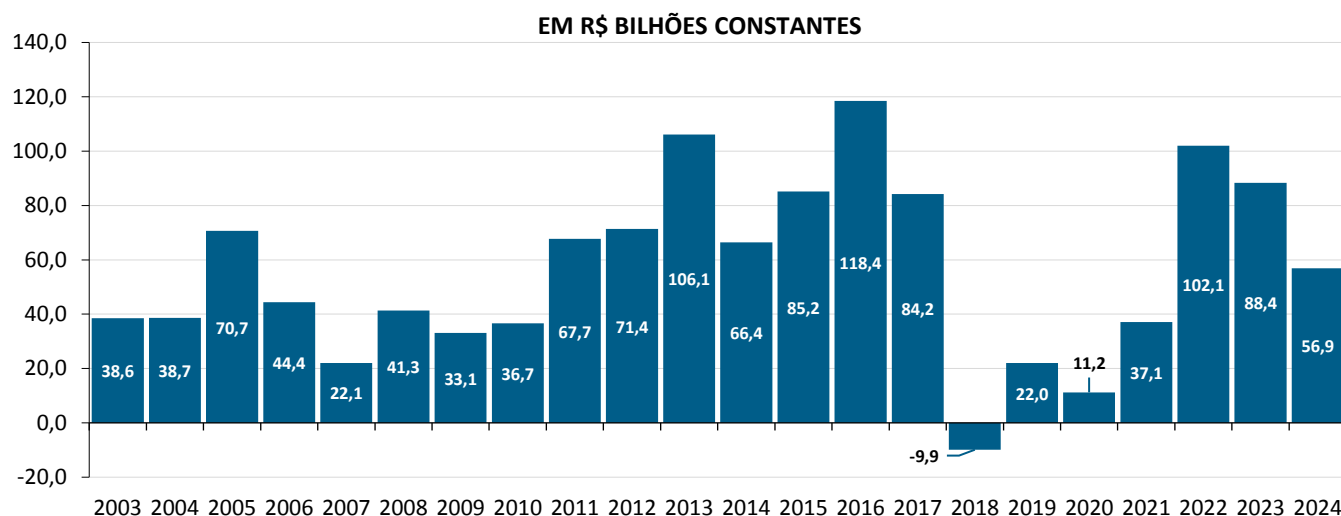
⁴⁴ O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 825/2015, identificou uma série de operações que não foram registradas adequadamente, destacando-se os pagamentos em atraso: (i) ao BNDES, por subsídios relacionados ao PSI; (ii) ao Banco do Brasil (BB), de modo a compensar subsídios relativos a linhas de crédito agrícola e rural; e (iii) à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), relativos a despesas do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida; a atrasos em contribuições sociais; e a atrasos na compensação de benefícios sociais pagos pela CEF como agente do governo (por exemplo, Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego). Disponível em: <https://tinyurl.com/4zmswnbb>.

⁴⁵ De acordo com a Metodologia de Cálculo dos Indicadores da Dívida Pública, considera-se como custo de oportunidade do Tesouro Nacional o Custo Médio de Emissão (CME) da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). O custo médio de emissão em oferta pública da DPMFi é um indicador que reflete a Taxa Interna de Retorno (TIR) dos títulos do Tesouro Nacional no mercado doméstico, mais a variação média de seus indexadores, considerando-se apenas as colocações de títulos em oferta pública (leilões e Tesouro Direto) nos últimos 12 meses. Disponível em: <https://tinyurl.com/3yvr5rjk>.

⁴⁶ O conceito de *net lending* é aplicado aos casos em que o risco de perda com a operação financeira é arcado pela União e, apesar da natureza financeira, registram-se os desembolsos como despesa primária e os reembolsos como deduções da despesa primária.

⁴⁷ Composto pelos Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

GRÁFICO 13. BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS (R\$ BILHÕES IPCA, % DO PIB E % DA DESPESA PRIMÁRIA)



Fonte: STN, MPO e IBGE. Elaboração: IFI.

Em 2018, houve um comportamento atípico de geração de subsídios creditícios negativos. Segundo o 3º OSU⁴⁸, entre os fatores que explicaram a queda dos benefícios creditícios, destacam-se: a redução do custo oportunidade do TN; ajustes patrimoniais em alguns fundos, principalmente o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); a descontinuação ou a queda na execução de alguns benefícios no Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e PRONAF; e a queda de saldos devedores de operações de crédito, dada sua antecipação (devolução dos empréstimos da União ao BNDES⁴⁹).

As informações complementares ao PLOA para 2024 apresentam a seguinte projeção para os maiores benefícios creditícios: FCF (R\$ 22,1 bilhões); FAT (R\$ 12,7 bilhões); Fies (R\$ 11,3 bilhões); Fundo da Marinha Mercante (FMM: R\$ 4,8 bilhões); Fundos de Desenvolvimento⁵⁰ (R\$ 1,9 bilhão) e Fundo de Garantia à Exportação (FGE: R\$ 1,5 bilhão).

⁴⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/mvxzch3s>.

⁴⁹ Operação detalhada no tópico seguinte.

⁵⁰ Composto pelos Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO).

Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES e à FINEP

A Lei nº 12.096⁵¹, de 2009, autorizou a concessão de subvenção econômica ao BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital (no âmbito do PSI), e à FINEP, em inovação tecnológica. Inicialmente limitados a R\$ 44,0 bilhões, em valores correntes de 2009 (1,3% do PIB da época), os limites passaram por sucessivos aumentos anuais e chegaram em 2015 (ano de encerramento de novas operações do PSI), a R\$ 452,0 bilhões (7,5% do PIB corrente). Os empréstimos, de modo geral, foram remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)⁵², inferior, em média, às taxas de juros pagas pelos títulos da dívida pública emitidos pelo TN para lastrear essas operações.

Embora os valores dos subsídios financeiros e creditícios destes programas estejam incluídos nos OSU, o volume das operações tomou tamanha proporção que a Lei nº 13.132, de 2015, determinou a elaboração de demonstrativo bimestral específico⁵³ para a divulgação do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES e a FINEP.

De acordo com o primeiro boletim bimestral⁵⁴, os haveres da União junto ao BNDES totalizavam, em 31 de dezembro de 2015, R\$ 523,9 bilhões de reais (8,7% do PIB). Em 2016, o valor presente dos benefícios financeiros projetados até 2060 era de R\$ 25,1 bilhões, e dos subsídios creditícios era de R\$ 174,9 bilhões, totalizando R\$ 200 bilhões em valores da época (3,3% do PIB), o que equivale a R\$ 333,9 bilhões em valores de 2024, quando corrigidos pelo IPCA.

Entre 2015 e 2023, o BNDES efetuou a renegociação de contratos com o TN e uma série de pagamentos antecipados⁵⁵, que totalizam R\$ 738,4 bilhões em valores reais (entre principal e juros), restando ainda R\$ 42,5 bilhões em haveres da União junto ao BNDES em 31 de dezembro de 2023, de acordo com o boletim do 6º bimestre de 2023⁵⁶.

Estava previsto, ainda, uma última antecipação de R\$ 24,1 bilhões em novembro de 2023, mas o BNDES conseguiu que a repactuação negociada com o Tesouro Nacional, que agora prevê a diluição do pagamento em oito parcelas findas em 2030, fosse aprovada pelo TCU⁵⁷. Esse alongamento da devolução dos haveres da União vai aumentar o custo dos subsídios do programa, que só poderá ser completamente calculado em 2041.

Em 31 de dezembro de 2023, o valor dos subsídios financeiros já incorridos estava calculado em R\$ 100,3 bilhões e os creditícios em R\$ 241,9 bilhões, totalizando R\$ 342,3 bilhões. Soma-se a esses valores a projeção, a valor presente de 1º de janeiro de 2024, de R\$ 961 milhões e R\$ 3,9 bilhões, respectivamente, de benefícios financeiros e creditícios a serem custeados até 2041⁵⁸, totalizando outros R\$ 4,8 bilhões. Assim, o custo dos subsídios do PSI, que vigorou por sete anos, entre 2009 e 2015, está estimado em R\$ 347,1 bilhões, em valores de 2024.

Assim, mesmo com as renegociações de prazos e taxas, e com a realização de pagamentos adiantados de haveres da União, com o objetivo de reduzir os subsídios, o custo atual do programa é pouco superior (R\$ 13,2 bilhões) ao que estava previsto em 2016 (ao final do programa), provavelmente⁵⁹ pela utilização de projeções de parâmetros macroeconômicos mais positivos que o efetivamente realizados, principalmente em termos de taxas de juros e de custo de oportunidade do Tesouro Nacional, que são os elementos mais impactantes nestas estimativas.

⁵¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/mpzv48jf>.

⁵² A TJLP foi substituída pela TLP (Taxa de Longo Prazo) em contratos de financiamento firmados a partir de 1/1/2018, entretanto, a TJLP foi mantida até o fim da vigência dos contratos referentes às operações aprovadas pela Diretoria do BNDES antes de 1/1/2018. Maiores detalhes em: <https://tinyurl.com/7p54mz48>.

⁵³ Realizado por meio do Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n8xbmeb>.

⁵⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8hr9et>.

⁵⁵ Essas liquidações, em valores nominais, somam R\$ 546,1 bilhões: R\$ 15,8 bilhões em 2015, R\$ 113,2 bilhões em 2016; R\$ 50 bilhões em 2017; R\$ 130 bilhões em 2018, R\$ 100 bilhões em 2019, R\$ 63 bilhões em 2021, R\$ 72,3 bilhões em 2022 e R\$ 1,8 bilhão em 2023.

⁵⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/3emebkez>.

⁵⁷ Acórdão 2446/2023 TCU-Plenário. Disponível em: <https://tinyurl.com/4xxmraj4>.

⁵⁸ Com o objetivo de reduzir o custo dos subsídios, em 1/10/2018 ocorreu a renegociação das condições financeiras de contratos entre STN e BNDES, alterando a remuneração dos empréstimos do TN ao BNDES e reduzindo o prazo dos contratos de 2060 para 2041. Maiores informações em: <https://tinyurl.com/bd4ncpcm>.

⁵⁹ A grade de parâmetros macroeconômicos que acompanha a PLOA apresenta as projeções para uma série de indicadores, dentre eles, para as taxas de juros (Selic, TR e TJLP), mas não apresenta a projeção para o custo de oportunidade do TN, nem outros condicionantes (como os aportes do TN para

Transparência e avaliação

O art. 4º, §4º da EC 109, de 2021, estabelece que uma Lei Complementar deverá tratar de critérios, objetivos e metas para a concessão ou alteração de benefícios tributários, financeiros ou creditícios para pessoas jurídicas, bem como regras para avaliação e publicação dos resultados de forma periódica e obrigatória desses benefícios, além de prever a redução de benefícios tributários. O Projeto de Lei Complementar nº 41⁶⁰, de 2019, que já estava em tramitação no Senado, passou por algumas alterações e incorporou a determinação constitucional e está atualmente em tramitação na Câmara.

Mesmo antes do estabelecimento da determinação legal, o Poder Executivo publicou, entre outubro de 2018 e março de 2021, uma série de boletins mensais de subsídios da União⁶¹, com o objetivo de fornecer um panorama geral de políticas públicas selecionadas que compõem o OSU, apresentando informações à sociedade sobre ações institucionais relativas a algumas políticas públicas financiadas por esses benefícios.

Conclusão

Em relação aos benefícios tributários, passados três anos da promulgação da alteração constitucional promovida pela EC nº 109, de 2021, foram observados poucos efeitos práticos. O ano de 2024 é o primeiro, após a edição da medida, com previsão de redução de subsídios. As várias exceções ao teto de 2% do PIB em gastos tributários reduzem o potencial de impacto, mas ao menos 0,5% do PIB (R\$ 56,8 bilhões) precisa ser obrigatoriamente reduzido até 2029, motivo pelo qual, se o comando constitucional for observado, espera-se a redução dos gastos tributários para 2024 e no médio prazo.

Os principais motivos para a redução observada nos subsídios financeiros e creditícios entre 2015 e 2020 foram: (i) a descontinuação de programas, principalmente o Programa de Sustentação do Investimento; (ii) a redução de execução de outros programas, como o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Fies; (iii) a liquidação antecipada de parcelas dos empréstimos da União para o BNDES e (iv) a redução dos subsídios pela substituição da TJLP pela TLP.

Essas mudanças, em associação à redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, que recuou de 12,68% a.a., em 2015, para 6,16% a.a. em 2020, permitiram um declínio relevante dos subsídios financeiros e creditícios, que foram reduzidos de 2,15% do PIB, em 2015, para 0,35% do PIB em 2020.

Para 2024 e anos seguintes o comportamento dos gastos financeiros e creditícios tende a crescer. Se, por um lado, o custo de oportunidade do Tesouro Nacional estabilizou⁶², por outro, a retomada e a ampliação de alguns programas subsidiados pode voltar a pressionar o crescimento dos gastos.

aumento do PL dos fundos), que foram utilizados para estimar o custo dos subsídios. Mesmo que já se saiba qual foi o custo de oportunidade efetivo incorrido no ano anterior, até a divulgação do OSU não é possível saber, com exatidão, os fatores condicionantes das diferenças entre os valores projetados no PLOA e os valores apurados no OSU, que podem ser muito divergentes. Como exemplo, cita-se o Benefícios creditícios estimados no PLOA de 2022 em R\$ 28,9 bilhões, mas foram calculados no OSU em R\$ 92,2 bilhões (mais de três vezes maior que o estimado). O OSU de 2023 só deve ser publicado no segundo semestre de 2024.

⁶⁰ O projeto estabelece critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa. O projeto de lei aborda, portanto, quase todos os subsídios, tendo em vista que o art. 6º do projeto exclui, taxativamente, a Zona Franca de Manaus e demais áreas de livre comércio da necessidade de monitoramento e avaliação. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdt5h2mm>.

⁶¹ Segundo o Poder Executivo, além da relevância da transparência e controle social, essa iniciativa poderá prover instrumentos para que essas políticas sejam posteriormente avaliadas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS). Disponível em: <https://tinyurl.com/bdh6p3sm>.

⁶² O CME cresceu 83,1% entre 2021 e 2022, passando de 6,16% a.a. para 11,28% a.a., e manteve-se relativamente estável, porém em patamar elevado, em 12,24% a.a. em 2023 e 12,11% a.a. até fevereiro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4rvbwtv>.

Também foram aprovadas duas medidas que reduzem a remuneração dos empréstimos obtidos pelo BNDES e FINEP respectivamente junto ao FAT⁶³ e ao FNDCT⁶⁴. Além disso, o Projeto de Lei nº 6.235⁶⁵, de 2023, que tramita em regime de urgência na Câmara, propõe nova fórmula de cálculo para a TLP. Todas essas medidas devem contribuir para o aumento dos subsídios financeiros e creditícios em 2024 e nos próximos anos.

⁶³ O art. 9º da Lei nº 14.592/2023 alterou a forma de remuneração dos empréstimos concedidos pelo FAT ao BNDES, quando destinados a operações de financiamento à inovação e à digitalização, que deixaram de ser corrigidos pela TJLP e passaram a ser corrigidos pela TR, que normalmente é menor, ou seja, o patrimônio líquido do FAT será remunerado a uma taxa menor, aumento o subsídio. Disponível em: <https://tinyurl.com/8722nath>.

⁶⁴ O art. 4º da Lei nº 14.554/2023 alterou a forma de remuneração dos empréstimos concedidos pelo FNDCT a FINEP, que deixaram de ser corrigidos pela TJLP e passaram a ser corrigidos pela TR, que normalmente é menor, ou seja, o patrimônio líquido do FNDCT será remunerado a uma taxa menor, aumento o subsídio. Disponível em: <https://tinyurl.com/36vfh65>.

⁶⁵ O projeto propõe uma série de alterações no cálculo da TLP e delega competência para o Conselho Monetário Nacional alterar a metodologia de cálculo. Disponível em: <https://tinyurl.com/3t3jwnns>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2024			2025		
	Mar/24	Abr/24	Comparação	Mar/24	Abr/24	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	1,65	1,65	=	1,96	1,96	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	11.537,88	11.537,88	=	12.256,27	12.256,27	=
IPCA – acum. (% no ano)	3,88	3,88	=	3,49	3,49	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	4,89	4,89	=	4,95	4,95	=
Ocupação - crescimento (%)	1,00	1,00	=	1,02	1,02	=
Massa salarial - crescimento (%)	2,52	2,52	=	1,96	1,96	=
Selic – fim de período (% a.a.)	9,50	9,50	=	8,50	8,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	5,35	5,35	=	4,22	4,22	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,85	-0,85	=	-0,76	-0,76	=
dos quais Governo Central	-0,95	-0,95	=	-0,76	-0,76	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	5,99	5,99	=	5,56	5,56	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-6,83	-6,83	=	-6,32	-6,32	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	77,66	77,66	=	80,19	80,19	=

ifi