



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

7ª Edição

Orçamento de Subsídios da União

Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios do Período de 2003 a
2022

2023
01 de Junho

Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário Executivo

Gustavo Guimarães

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

Secretária Adjunta de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Mirela de Carvalho Pereira da Silva

Diretor de Assuntos Econômicos

Daniel da Silva Grimaldi

Coordenação-Geral de Assuntos Microeconômicos

Leonardo Carvalho de Mello

Carlos Renato de Melo Castro

Roberta da Silva Vieira

Elton Menezes do Vale

Giovani Silva Machado

O 7º Orçamento de Subsídios da União, divulgado em junho de 2023, constitui o resultado de esforços da Secretaria de Monitoramento e Avaliação e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento, com o objetivo de apresentar, em um único documento, o total dos subsídios da União:

benefícios creditícios, financeiros e tributários, no período de 2003 a 2022. Esta atividade institucional teve início em 2017, quando foi realizada uma análise detalhada da evolução da política de subsídios da União, no período 2003 a 2016.

Informações: Secretaria de Monitoramento e Avaliação

E-mail: gabin.sma@economia.gov.br

Ministério do Planejamento e Orçamento

Esplanada dos Ministérios, bloco K, 8º andar, s. 874.

70048-900 - Brasília-DF

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste relatório desde que mencionada a fonte.

Sumário Executivo

- (i) **O total de subsídios da União alcançou R\$ 581,49 bilhões (5,86% do PIB) em 2022, sendo R\$ 120,43 bilhões de subsídios financeiros e creditícios (1,21% do PIB) e R\$ 461,05 bilhões de subsídios tributários (4,65% do PIB).**
- (ii) Em termos nominais, observou-se um **aumento de R\$ 156,25 bilhões** nos subsídios ante 2021, quando totalizaram R\$ 425,24 bilhões (4,78% do PIB). Esse aumento é decorrente principalmente do **aumento expressivo dos subsídios creditícios** com relação a 2021 (R\$ 92,21 bilhões em 2022 frente a R\$ 30,48 bilhões em 2021) e da **elevação dos subsídios tributários** com relação ao ano anterior (R\$ 461,05 bilhões em 2022 frente a R\$ 372,29 bilhões em 2021). A elevação das taxas de juros da economia impactou as três modalidades de subsídios: creditícios, financeiros e tributários. Além deste aspecto, o início de novos benefícios tributários, notadamente a redução das alíquotas de PIS/COFINS incidentes sobre os combustíveis, contribuiu para a alta observada no biênio.
- (iii) De 2003 a 2015, os subsídios apresentaram trajetória crescente, iniciando em 2,96% do PIB até atingir o pico em 2015, de 6,66% do PIB (aumento de 3,69 p.p. do PIB no período). **Entre 2015 e 2020**, houve uma tendência declinante, acumulando uma **queda de 2,00 p.p. do PIB** (passou de 6,66% do PIB para 4,66%). **Nesse período, a redução em relação ao PIB se deveu, sobretudo, aos subsídios financeiros e creditícios.**
- (iv) Os principais motivos para a **redução observada nos subsídios financeiros e creditícios entre 2015 e 2020** foram: (a) **descontinuação de programas**, como o Programa de Sustentação do Investimento; (b) **redução em sua execução**, como o Programa Minha Casa, Minha Vida; (c) **redução de custos**, como as menores taxas administrativas praticadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento; (d) **liquidação antecipada de parcelas dos empréstimos** da União para o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).
- (v) Essas mudanças, **em associação à redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, reflexo do declínio das taxas de juros da economia**, permitiram um declínio relevante dos subsídios financeiros e creditícios, que foram **reduzidos de 2,15% do PIB, em 2015, para 0,34% do PIB em 2020**. Quanto aos **gastos tributários**, observou-se **relativa estabilidade entre 2015-2020**, período em que o valor estimado passou **de 4,50% para 4,32% do PIB**.
- (vi) Em 2021, após cinco anos de redução, observou-se novamente **o aumento no valor dos benefícios totais em relação ao PIB** (passou de 4,66% em 2020 para 4,78% em 2021). O movimento **deveu-se sobretudo à elevação do valor dos benefícios creditícios** (passaram de 0,12% em 2020 para 0,34% do PIB em 2021).
- (vii) Foram duas as principais razões para a elevação dos benefícios creditícios como fração do PIB entre 2020 e 2021: o aumento de 0,13 p.p. do PIB no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que decorreu em sua maior parte de ajustes contábeis extraordinários relacionados a honras de garantias; e a elevação de 0,11 p.p. do PIB no Fundo da Marinha Mercante (FMM), associada a perdas de receitas decorrentes da reversão de superávit financeiro ao Tesouro Nacional e a efeitos cambiais. Além disso, o início da conjuntura de aumento das taxas de juros da economia impactou o custo médio de emissão da dívida pública pelo Tesouro Nacional (5,4% a.a. em 2020 ante 6,16% a.a. em 2021), variável que tem influência direta sobre o valor dos benefícios creditícios em geral.

- (viii) **Em 2022, o movimento de aumento das taxas de juros foi consolidado, o que refletiu sobremaneira no custo médio de emissão da dívida** (que passou de uma média de 6,16% a.a. em 2021 para 11,28% a.a. em 2022, um aumento de 5,12 p.p.) **e, conseqüentemente, no valor dos benefícios creditícios.** A maior variação foi no FIES, que passou de R\$ 15,0 bilhões em 2021 para R\$ 41,4 bilhões em 2022. Em seguida, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, que havia registrado subsídio negativo em 2021 (- R\$ 4 bilhões), alcançou R\$ 12 bilhões em 2022. A terceira variação mais expressiva ocorreu nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), cujos benefícios creditícios a eles associados cresceram R\$ 10,8 bi frente ao ano de 2021 e chegaram a R\$ 19,2 bilhões em 2022. Os três casos representam 86% do aumento observado nos benefícios creditícios entre 2021 e 2022 e a variação observada pode ser explicada, em sua maior parte, pelo aumento do custo médio de emissão da dívida pública.
- (ix) **Entre os subsídios financeiros destaca-se a elevação no ano de 2022 das despesas com equalização** do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que passaram de R\$ 2,7 bilhões em 2021 para R\$ 5,2 bilhões em 2022, **e das despesas com Operações de Investimento** Rural e Agroindustrial (de R\$ 2,3 bilhões em 2021 para R\$ 4,3 bilhões em 2022). Ressalta-se que esse aumento esteve fortemente associado à elevação das taxas de juros dos custos das fontes de recursos equalizados dessas operações.
- (x) Com relação aos **benefícios tributários**, destaca-se primeiramente **a instituição do benefício** voltado aos combustíveis pela Lei Complementar nº 194/2022, **que reduziu as alíquotas de PIS/Cofins** incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, álcool, querosene de aviação, gás natural veicular e gasolina e gerou um benefício tributário de R\$ 29,9 bilhões. Destaca-se ainda o benefício 'Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio', que passou de R\$ 7,3 bilhões para R\$ 17,2 bilhões entre 2021 e 2022, devido principalmente ao aumento da rentabilidade dos títulos de renda fixa no período. Por fim, ressalta-se, em termos nominais, o aumento de R\$ 13,0 bilhões referente ao Simples Nacional no período (de R\$ 91,0 bilhões para 104,0 bilhões), puxado pelo crescimento econômico, o que se refletiu na estabilidade do benefício com relação ao PIB (1,02% em 2021 e 1,05% em 2022).
- (xi) É importante frisar a mudança na Constituição Federal com o advento da [Emenda Constitucional \(EC\) 109 de 15 de março de 2021](#). A EC 109 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. Dessa forma, a EC 109 contribuiu para a racionalização da concessão de subsídios por meio do fortalecimento de boas práticas de monitoramento e avaliação.
- (xii) Além dos aprimoramentos previstos para a concessão de subsídios financeiros e creditícios, o governo federal tem envidado esforços em prol da melhoria do processo de avaliação dos subsídios públicos, com a edição do [Decreto 9.834/2019](#), que estabeleceu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Entre as avaliações conduzidas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), um dos comitês técnicos que compõem o CMAP, 24 políticas de subsídios já foram avaliadas desde 2019 e outras oito se encontram em fase de execução ou publicação da avaliação. Tais avaliações poderão ser insumos para a revisão e a racionalização dos subsídios conforme previsto na [EC 109/2021](#).

Sumário

I.	Introdução	1
II.	Conceituação	4
III.	Apuração dos Subsídios	7
	III.1 Subsídios Financeiros e Creditícios	9
	III.2 Subsídios Tributários	18
IV.	Avaliação	24
V.	Considerações Finais.....	25
VI.	Índice do Anexo Estatístico	27

I. Introdução

O 7º Orçamento de Subsídios da União (OSU) é uma iniciativa da Secretaria de Monitoramento e Avaliação e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO). O presente documento apresenta, na esfera federal, no período de 2003 a 2022, informações consolidadas de três modalidades de subsídios: tributários, financeiros e creditícios, também conhecidos como benefícios tributários, financeiros e creditícios¹, visando ampliar a transparência e controle social sobre essa fonte de financiamento de políticas públicas.

No período de 2003 a 2015, os subsídios da União apresentaram trajetória crescente e mais do que duplicaram em relação ao PIB, passando de 2,96%, em 2003, para 6,66% do PIB, em 2015. A partir daí, diversos ajustes permitiram a redução no montante de subsídios, que passaram a apresentar trajetória declinante. Em 2020, os subsídios da União atingiram R\$ 354,6 bilhões, o equivalente a 4,66% do PIB, ou seja, uma redução de 2,00 p.p. do PIB em relação a 2015 (6,66% do PIB).

Entre as medidas adotadas a partir de 2015, pode-se citar, de forma não exaustiva, a descontinuação de alguns programas, como o Programa de Sustentação do Investimento (PSI); a redução na execução de outros, como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); a liquidação antecipada de parcelas dos empréstimos da União para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a redução de custos inerentes a taxas administrativas proporcionados por mudanças legais inerentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO); e a implantação da TLP (Taxa de Longo Prazo) em substituição gradual à TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), que era utilizada como parâmetro para determinar o custo de financiamento e a equalização de algumas das políticas de benefícios creditícios e financeiros. Essas medidas afetaram principalmente os subsídios financeiros e creditícios, que foram reduzidos de R\$ 129,2 bilhões (2,15% do PIB), em 2015, para R\$ 26,0 bilhões (0,34% do PIB), em 2020. Por sua vez, nesse mesmo período, os subsídios tributários mantiveram-se relativamente estáveis em relação ao Produto, passando de 4,50% do PIB em 2015 para R\$ 4,32% do PIB em 2020.

¹ Portanto, usaremos como sinônimos os termos subsídios e benefícios doravante.

No biênio 2020-21, os subsídios financeiros e creditícios apresentaram aumento de 0,25 p.p. do PIB, enquanto o volume de subsídios tributários foi reduzido em 0,13 p.p. do PIB. Como resultado, o nível de benefícios financeiros, creditícios e tributários passou de 4,66% do PIB para 4,78% do PIB, o que representou a quebra da trajetória declinante observada nos anos anteriores.

Em 2022, houve crescimento tanto dos benefícios financeiros, quanto dos creditícios e tributários. Os benefícios financeiros passaram de R\$ 22,5 bilhões (0,25% do PIB) em 2021 para R\$ 28,2 bilhões em 2022 (0,28% do PIB). As maiores variações foram nas despesas com equalização do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que passaram de R\$ 2,7 bilhões em 2021 para R\$ 5,2 bilhões em 2022, e nas despesas com Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (de R\$ 2,3 bilhões em 2021 para R\$ 4,3 bilhões em 2022).

Os benefícios creditícios, por sua vez, observaram crescimento expressivo no período, passando de R\$ 30,5 bilhões (0,34% do PIB) em 2021 para R\$ 92,2 bilhões (0,93% do PIB) em 2022. Destacam-se os aumentos no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que passou de R\$ 15,0 bilhões em 2021 para R\$ 41,4 bilhões em 2022; no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que passou de um subsídio negativo² de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 12,0 bilhões em 2022; e nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), que passaram de R\$ 8,4 bilhões em 2021 para R\$ 19,1 bilhões em 2022. A elevação dos benefícios creditícios foi causada, em geral, pelo aumento do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, representado pelo custo médio de emissão da dívida pública, ocorrido devido ao movimento de elevação das taxas de juros na economia.

A instituição da [Emenda Constitucional \(EC\) 109, de 15 de março de 2021](#) – conhecida como PEC Emergencial durante sua tramitação no Congresso Nacional – propôs inovações que contribuem para a racionalização na concessão de benefícios tributários, com a introdução de regras de governança e de avaliação periódica dos impactos econômicos e sociais dos benefícios tributários, creditícios e financeiros³.

A concessão de benefícios tributários deve ser norteadada por avaliações de

² Um subsídio negativo significa que o patrimônio líquido 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 Tesouro Nacional. Considera-se como custo de oportunidade do Tesouro Nacional o custo médio de emissão da dívida pública.

³ Cabe destacar que os subsídios tributários e creditícios compõem as **informações complementares ao PLOA** e, portanto, **não são objeto de escrutínio pelo Congresso Nacional**. Por sua vez, para os gastos diretos, o processo orçamentário define regras para alocação, registro, publicização, acompanhamento e avaliação das informações atinentes ao conjunto de programas. Esses procedimentos permitem a adequada quantificação para posterior escrutínio do Parlamento e da sociedade sobre as diretrizes e os resultados da ação governamental. Assim, estão sujeitos à análise da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso.

eficácia, efetividade e eficiência das políticas financiadas por esse tipo de subsídio. É fundamental, para o monitoramento e avaliação dos subsídios, a definição de órgão gestor responsável e de indicadores e de objetivos e metas. A concessão de benefícios fora sem essas condicionalidades acaba por favorecer, por inércia, a cristalização intertemporal das políticas financiadas por essa modalidade de subsídio.

Por conseguinte, nos últimos anos, foram empreendidos esforços institucionais com vistas à melhoria da governança das políticas públicas financiadas por subsídios da União, destacando-se a instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, pelo [Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019](#). O CMAP prevê em sua estrutura o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União – CMAS⁴ que, dentre outras atribuições, é responsável por “avaliar as políticas públicas selecionadas e monitorar a implementação das propostas resultantes da avaliação, com a colaboração dos órgãos gestores dessas políticas ou em parceria com as entidades públicas ou privadas” (inciso II, art. 5º do Decreto nº 9.834/2019). Esse arranjo institucional tem contribuído para o fortalecimento de mecanismos de liderança, estratégia e controle das políticas públicas financiadas por subsídios, ao promover a transparência, a avaliação e gerar recomendações para o aprimoramento dessas políticas, com vistas a aumentar a efetividade da ação governamental.

O 7º OSU está organizado da seguinte forma: além desta introdução, apresenta cinco seções adicionais, que contemplam a ii) conceituação, iii) a apuração dos subsídios, iv) os desenvolvimentos institucionais recentes, v) as considerações finais e a vi) lista de tabelas que compõem o Anexo Estatístico, contendo as séries históricas dos subsídios.

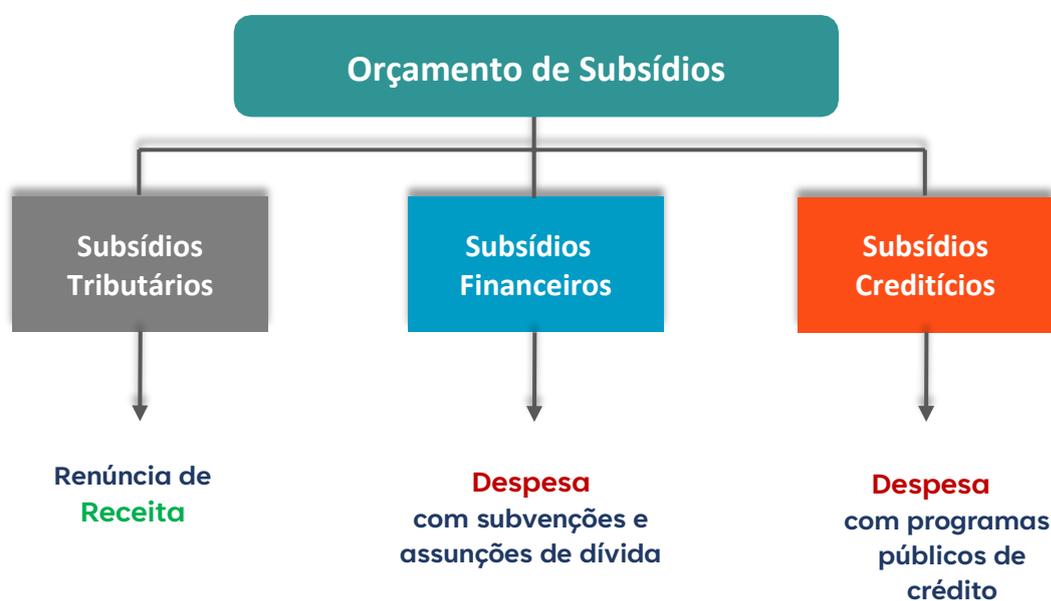
⁴ O CMAS foi instituído pelo [Decreto nº 9.588 de 27 de novembro de 2018](#), mas posteriormente foi incorporado ao CMAP, quando da sua criação.

II. Conceituação

Subsídio é um instrumento de política pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios), quanto no lado da receita (subsídios ou benefícios tributários).

Sob a ótica macroeconômica, subsídio governamental constitui assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, que visa fomentar a atividade econômica por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado⁵, ou ainda, reduzir desigualdades sociais e regionais. Por contemplar recursos públicos, as políticas financiadas por subsídios governamentais devem sempre ser monitoradas e avaliadas periodicamente, com vistas a aferir seus resultados e sua necessidade ao longo do tempo. Neste relatório, apresentam-se os subsídios pela ótica da despesa e da receita pública, desagregados conforme Figura 1 – Modalidades de subsídios da União:

Figura 1 – Modalidades de subsídios da União



Elaboração: SMA/MPO.

⁵ Tais como externalidades e assimetria de informação.

Os **subsídios tributários** ou **benefícios tributários**, também conhecidos como **gastos tributários**⁶, são realizados por intermédio de **exceções ao sistema tributário de referência**, para alcançar objetivos de política econômica e social, **em consonância com as funções alocativa, distributiva e estabilizadora da política fiscal**. Esses gastos **reduzem a receita potencial e**, portanto, **o resultado primário** do governo federal⁷.

As principais formas de subsídios tributários são: remissões, isenção em caráter não geral, anistias, presunções creditícias, alteração de alíquotas ou modificação de base de cálculo, deduções ou abatimentos e diferimento de obrigações de natureza tributária e demais regimes exonerativos que correspondam a tratamento tributário diferenciado. Há, ainda, as renúncias previdenciárias, autorizadas no âmbito do sistema de financiamento da seguridade social. São exemplos de subsídios tributários a Zona Franca de Manaus e as deduções da base de cálculo do IRPF das Despesas com Educação e Saúde.

Os **subsídios financeiros** ou **benefícios financeiros** se referem a **desembolsos** efetivos realizados por meio de **subvenções econômicas**, assim como **assunção de dívidas pela União** e, em geral, **impactam o resultado primário por serem**, em sua grande maioria, **despesas primárias**.

Subvenções econômicas podem ocorrer sob a forma de equalizações de juros, como o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e a equalização ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e de preços, como o Programa Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários, amparado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e a Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda. O Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), por sua vez, é um exemplo de subsídio financeiro decorrente de assunção de dívidas que não afeta o resultado primário (uma exceção à maioria dos subsídios desse tipo).

Os **subsídios creditícios** ou **benefícios creditícios** se materializam por **recursos da União alocados a fundos, programas ou concessões de crédito**, operacionalizados sob condições financeiras que pressupõem **taxa de retorno** diferenciada, em geral, **inferior ao custo de captação do governo federal**. A título de ilustração, cabe mencionar os

⁶ Para fins desta publicação, os subsídios ou benefícios tributários considerados se restringem aos chamados gastos tributários, conforme conceituação da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

⁷ A hipótese de impacto direto dos subsídios tributários sobre o resultado primário se consubstancia num prisma de análise normativa, do ponto de vista econômico. Efetivamente, a redução dos subsídios tributários implica aumento da base tributária que, no entanto, poderá não se efetivar no montante de receita equivalente ao benefício. Por conseguinte, os subsídios tributários engendram uma redução da receita disponível da União para programação das despesas do Orçamento Geral da União.

empréstimos da União ao BNDES que, de modo geral, foram remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)⁸, inferior, em média, às taxas de juros pagas pelos títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional (TN) para lastrear essas operações. Assim, os subsídios creditícios, via de regra, não impactam o resultado primário, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e pioram a solvência do Estado⁹.

Tabela 1 – Síntese das diferenças entre as modalidades de subsídios

	Subsídios Tributários	Subsídios Financeiros	Subsídios Creditícios
Abrangência	Gastos indiretos realizados por intermédio do Sistema Tributário	Equalizações de juros e preços, e assunção de dívidas	Programas oficiais de crédito com taxas de juros subsidiadas
Orçamento Geral da União	Não constam da peça principal do OGU*	Constam como despesas primárias no OGU**	O subsídio não consta no OGU, mesmo que os desembolsos, aportes e reembolsos constem*.
Impacto fiscal	Diminuem a receita primária, podendo repercutir em despesas e transferências vinculadas	Elevam a despesa primária e, conseqüentemente, a dívida pública (líquida e bruta)	Elevam juros nominais líquidos e, conseqüentemente, a dívida pública líquida, também elevando a despesa primária em alguns casos***.
Teto dos gastos (EC nº 95/2016)¹⁰	Não afeta diretamente	Afeta diretamente	Não afeta***.

* 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 PLOA. Os subsídios creditícios que tenham um componente de impacto primário 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”.

** Como exceção tem-se, por exemplo, o FCVS, que consta como despesa financeira no OGU, não impactando o resultado primário nem o Teto de Gastos.

*** Alguns Fundos e Programas são contabilizados, em parte, com impacto primário, como o Fies, o Pronaf, o Proex e os FCFs.

Elaboração: SMA/MPO.

Também existem subsídios creditícios que impactam o resultado primário, aqueles apurados no conceito de *net lending*, como o Proex e parte do Pronaf. O conceito

⁸ Os empréstimos realizados após 2018 passaram a ser indexados à Taxa de Longo Prazo (TLP), instituída pela Lei 13.483/2017.

⁹ Esses benefícios se classificam do lado da despesa pública por serem, geralmente, realizados via operações de crédito com execução via despesas financeiras. Uma definição infralegal e normativa dos benefícios financeiros e creditícios é dada por meio da [Portaria ME nº 2.877/2022](#).

¹⁰ Importante mencionar que o Projeto de Lei Complementar 93/2023 está em tramitação no Congresso Nacional para modificação do Teto dos Gastos.

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 primária¹¹. Outros exemplos com metodologia própria e impacto primário pelo lado da despesa são o Fies e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).

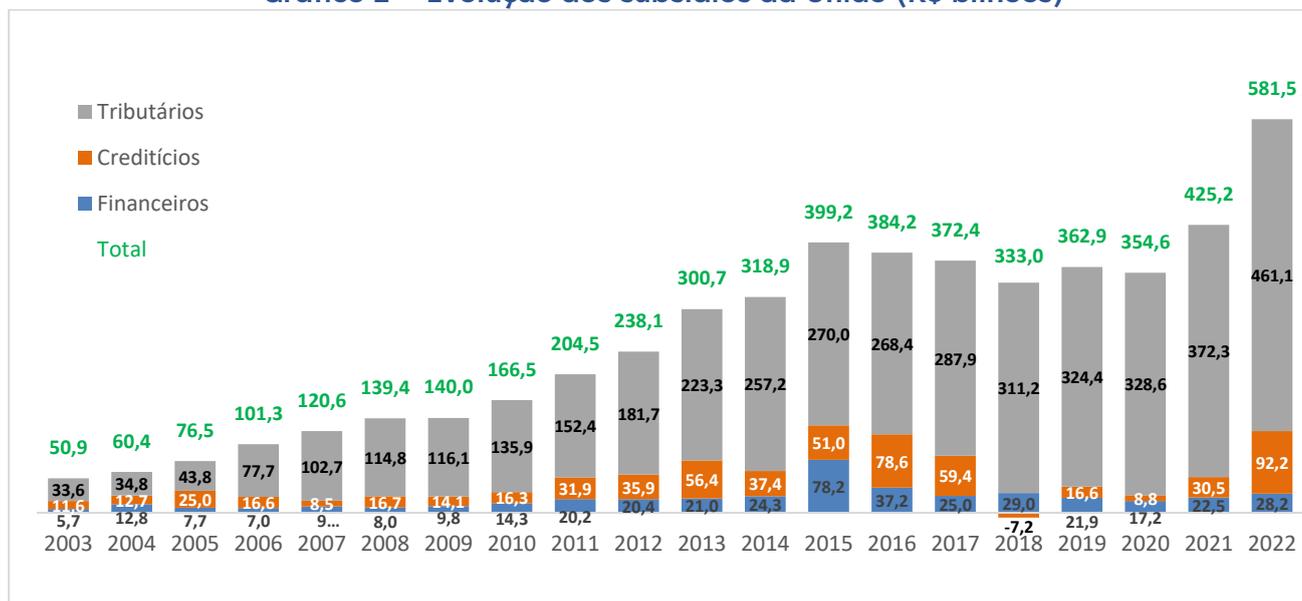
Além disso, os valores apurados de impacto primário diferem daqueles apresentados neste OSU, pois o subsídio creditício captura todo o impacto sobre a dívida pública, inclusive a parte não primária. Por isso, mesmo um programa com baixa inadimplência embutirá um subsídio creditício se seu retorno financeiro não compensar o custo de oportunidade do orçamento aplicado – o custo de emissão de dívida. Apesar de serem explicitados em diferentes demonstrativos que compõem as informações complementares do Orçamento Geral da União (OGU), **os subsídios tributários e creditícios não constam da peça principal do OGU, o que diminui a necessária transparência dos recursos públicos**, visto que nem as receitas renunciadas nem os gastos incorridos com juros subsidiados integram as alocações orçamentárias que são anualmente discutidas, modificadas e aprovadas pelos parlamentares.

O Orçamento de Subsídios da União vem, portanto, preencher essa lacuna, com vistas a prover maior transparência, controle e *accountability* sobre os subsídios governamentais. Registre-se que o presente orçamento contempla anexo pormenorizado, o qual disponibiliza séries históricas das diversas modalidades de subsídios em referência.

III. Apuração dos Subsídios

No ano de 2022, o total de subsídios da União alcançou R\$ 581,5 bilhões, sendo R\$ 120,4 bilhões de subsídios financeiros e creditícios e R\$ 461,1 bilhões de subsídios tributários (Gráfico 1). Em termos nominais, observou-se uma elevação de R\$ 156,2 bilhões (+36,7%) no total dos subsídios ante 2021, quando totalizaram R\$ 425,2 bilhões.

¹¹ Tal tratamento é aderente às melhores práticas internacionais, aplicando uma postura conservadora em relação ao rendimento da operação.

Gráfico 1 – Evolução dos subsídios da União (R\$ bilhões)


Fonte: SMA/MPO e RFB. Elaboração: SMA/MPO.

A evolução dos subsídios em relação ao PIB apresentou trajetória crescente até 2015 (Gráfico 2), mais do que duplicando, de 2,96% do PIB, em 2003, para 6,66%, em 2015¹². Entre 2016 e 2020, os subsídios recuaram, chegando a 4,66% do PIB em 2020. Após o período de redução, em 2021 observou-se um ligeiro aumento dos subsídios para 4,78% do PIB, movimento acentuado em 2022, ano em que os benefícios alcançaram 5,86% do PIB.

A desagregação por modalidade mostra que os subsídios tributários atingiram 4,50% do PIB, em 2015, ante 1,96%, em 2003¹³, e os subsídios financeiros e creditícios aumentaram de 1,01%, em 2003, para 2,15% do PIB, em 2015.

De 2015 a 2020, houve redução de aproximadamente 2,00 p.p. do PIB nos subsídios da União, com queda de 0,19 p.p. decorrente dos subsídios tributários e 1,81 p.p. de decréscimo nos subsídios financeiros e creditícios.

¹² Importante considerar a Nota de Rodapé 13 sobre os benefícios tributários e que os dados dos benefícios financeiros do período entre 2012 e 2014 estão subestimados, tendo em vista a ocorrência de postergação de pagamentos devidos a bancos públicos. Esse adiamento foi ajustado todo de uma vez com pagamentos vultosos no ano de 2015. Assim, o valor do benefício financeiro de 2015 está superestimado em relação à competência e aos efeitos econômicos dessas despesas. O valor agregado de impacto primário no resultado primário foi estimado pelo Banco Central do Brasil e divulgado nas Tabelas de Estatísticas Fiscais em diversos meses de 2016. O mês de junho de 2016, por exemplo, apresenta tal informação no Quadro 44. O montante agregado não é exatamente equivalente ao impacto para os benefícios apresentados no OSU, pois a apuração do BCB considerava outras despesas que não são consideradas subsídios da União, entretanto o sinal de subestimação para 2012 a 2014 e superestimação em 2015 é equivalente. (Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicofiscais?ano=2016>)

¹³ Importante mencionar que a série de benefícios tributários não é perfeitamente comparável por todo o período, pois ao longo do tempo a Receita Federal do Brasil realizou aprimoramentos metodológicos e incorporações de gastos tributários existentes, mas que não eram computados. Essas incorporações não retroagiram no tempo. Assim, os anos iniciais da série tendem a ser subestimados e quanto mais se avança no tempo, menor é essa subestimação.

Em 2021, os subsídios financeiros e creditícios foram ampliados em 0,25 p.p., e passaram de 0,34% do PIB para 0,60% do PIB, enquanto os benefícios tributários reduziram 0,13 p.p., e passaram de 4,32% para 4,18% do PIB.

Em 2022, observou-se o crescimento tanto dos subsídios financeiros e creditícios quanto dos tributários. Enquanto os subsídios financeiros e creditícios cresceram 0,62 p.p. e alcançaram 1,21% do PIB, os subsídios tributários aumentaram em 0,47 p.p. e chegaram a 4,65% do PIB.

Gráfico 2 – Evolução dos subsídios da União (%PIB)



Fonte: SMA/MPO e RFB. Elaboração: SMA/MPO.

III.1 Subsídios Financeiros e Creditícios

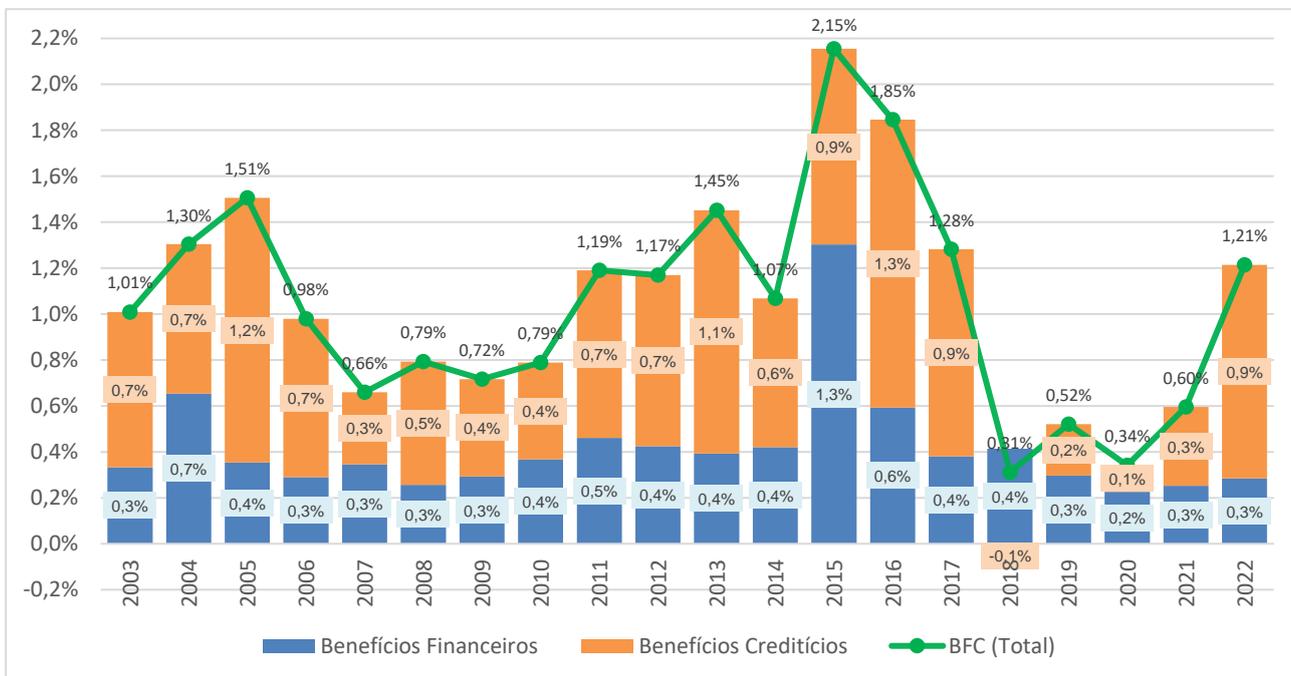
O montante de subsídios financeiros e creditícios, em 2022, foi de R\$ 120,4 bilhões, apresentando aumento de R\$ 67,5 bilhões (ou 127%) em relação a 2021 (Gráfico 4)¹⁴. Esse aumento equivale a 0,62 p.p. do PIB, passando de 0,60% em 2021 para 1,21% em 2022, conforme observado no Gráfico 3.

Conforme detalhado no Gráfico 4, a evolução se explica pelo aumento em R\$ 61,7 bilhões dos subsídios creditícios, que passaram de R\$ 30,5 bilhões em 2021 para R\$

¹⁴ Os subsídios financeiros e creditícios são calculados em conformidade com a metodologia descrita na [Portaria ME nº 2.877/2022](#). Com relação aos Orçamentos de Subsídios da União divulgados nos anos anteriores, ressalta-se a inclusão das despesas com equalização e subvenções por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que passaram a ser captadas no rol dos benefícios financeiros. Até então, apenas os benefícios creditícios do fundo eram captados no relatório. A inclusão das despesas com equalização e subvenções foi feita de forma retrospectiva, a partir do ano de 2008.

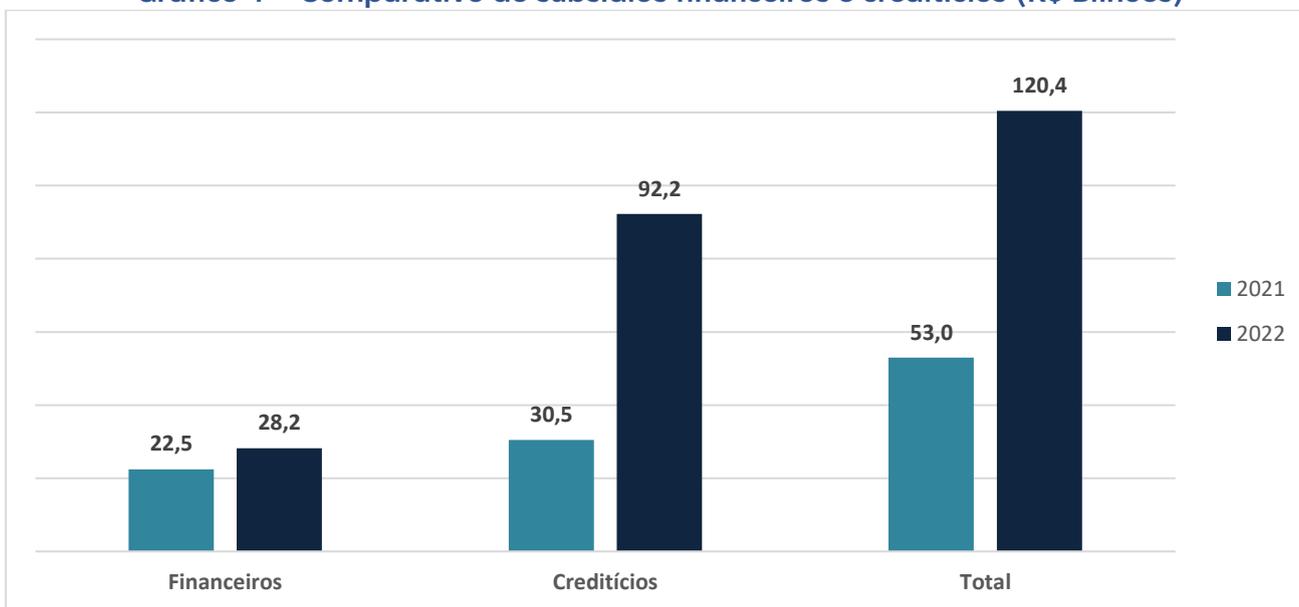
92,2 bilhões em 2022, acrescido do aumento em R\$ 5,8 bilhões dos subsídios financeiros, de R\$ 22,5 bilhões em 2021 para R\$ 28,2 bilhões em 2022.

Gráfico 3 – Total de subsídios financeiros e creditícios (% PIB)



Fonte e elaboração: SMA/MPO.

Gráfico 4 – Comparativo de subsídios financeiros e creditícios (R\$ Bilhões)



Fonte e elaboração: SMA/MPO.

A Tabela 2 e o Gráfico 5 apresentam os subsídios financeiros e creditícios em 2021 e 2022 e sua variação nominal e percentual entre esses anos. Os aumentos verificados nos benefícios financeiros decorreram, principalmente, da elevação de

subsídios associados ao setor agrícola, com aumentos de R\$ 2,5 bilhões (PRONAF equalização), R\$ 1,9 bilhões (Operações de Investimento Rural e Agroindustrial) e R\$ 1,3 bilhões (Custeio Agropecuário), que somaram cerca de R\$ 5,7 bilhões. Importa notar que esse aumento esteve fortemente associado à elevação das taxas de juros dos custos das fontes de recursos equalizados dessas operações, como por exemplo, a TLP (Taxa de Longo Prazo). Assim, foram necessários mais recursos orçamentários para honrar valores já contratados, tendo em vista que as condições financeiras dos empréstimos¹⁵ são definidas pelo Plano Safra. Houve inclusive paralisação de novas contratações até serem aprovados créditos adicionais por meio de suplementações.

Com relação à elevação do benefício financeiro de R\$ 1,0 bilhão da Tarifa Social de Energia Elétrica (ou Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda), em 2022 ocorreu um incremento significativo na quantidade de famílias beneficiadas, tanto em função do cenário socioeconômico do País, como também em função da Lei nº 14.203, de 2021, regulada pela REN nº 953, de 2021, que tornou obrigatória a inscrição automática dos beneficiários da TSEE. Nesse sentido, em dezembro de 2022 o número de famílias beneficiadas atingiu cerca de 15,5 milhões, um aumento de 2,87 milhões de famílias (22,7%) em relação a dezembro de 2021.

Com relação às novações do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), que cresceram R\$ 514 milhões, a elevação da execução decorre de questões operacionais, pois o então Ministério da Economia recebeu processos administrativos de novação em quantidade e valor superiores aos de 2021. Cabe registrar que o orçamento comprometido em 2022 correspondeu a apenas 32,8% do previsto na LOA-2022.

No caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cuja despesa total caiu em R\$ 659 milhões em relação ao ano de 2021, vale destacar que desde 2019 o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) não promoveu seleções e contratações de novos empreendimentos habitacionais com subsídios do Orçamento Geral da União, em razão de restrições de natureza orçamentária e financeira. Desta forma, uma vez que a "carteira ativa" não é renovada com novas contratações, há que considerar a previsível e gradual redução dos desembolsos necessários para a operacionalização do Programa, à medida em que ocorrem as conclusões e entregas das obras em andamento.

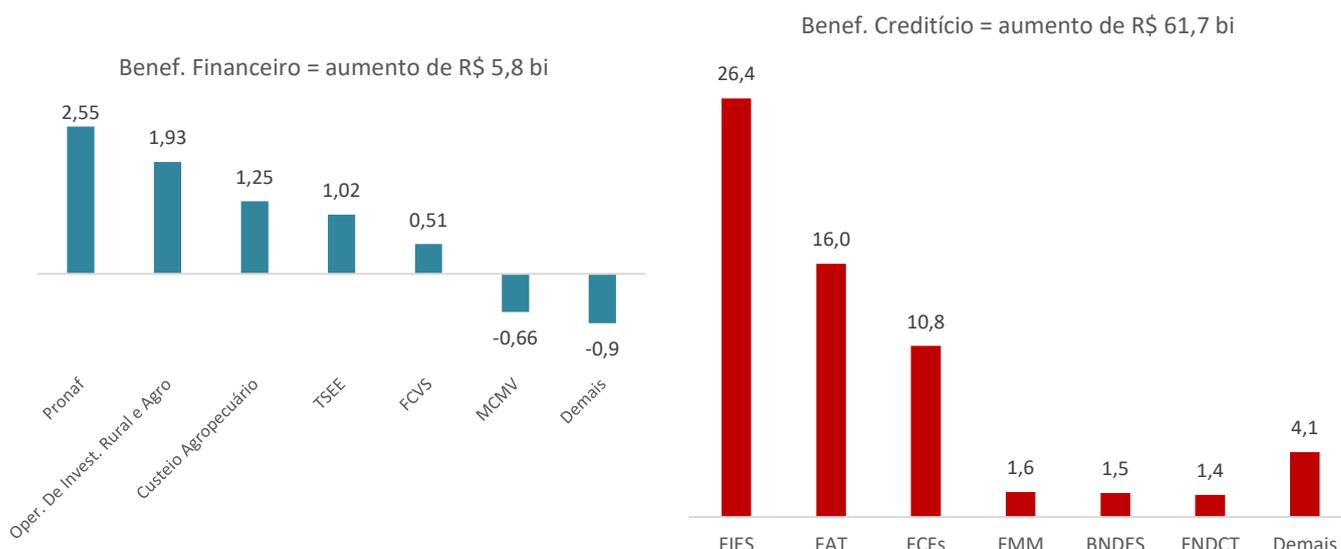
¹⁵ Em especial, a taxa de juros ao tomador final e o volume de recursos orçamentários disponíveis para equalização de taxas. Assim, com taxas de captação mais elevadas do que o esperado no momento de elaboração do Plano Safra, é exigido um montante maior que o orçado inicialmente para manter a taxa de juros ao tomador final e o volume de empréstimos previsto.

Tabela 2 – Variação dos principais subsídios financeiros e creditícios da União entre 2021 e 2022

Especificação	2021	2022	Variação (R\$ mi)	Variação %
Benefícios Financeiros	22.467	28.220	5.753	26%
Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS	7.683	8.197	514	7%
PRONAF (Equalização)	2.701	5.246	2.545	94%
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	3.636	4.661	1.025	28%
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	2.339	4.271	1.931	83%
Custeio Agropecuário	821	2.075	1.254	153%
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – PSR	1.181	1.109	-72	-6%
Minha Casa Minha Vida – MCMV	1.400	741	-659	-47%
Programa de Sustentação do Investimento – PSI	835	668	-168	-20%
Demais Financeiros	1.870	1.252	-618	-33%
Benefícios Creditícios	30.484	92.214	61.730	202%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES	14.994	41.384	26.390	176%
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	8.361	19.157	10.797	129%
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	-4.002	11.965	15.967	-399%
Fundo da Marinha Mercante – FMM	8.387	9.967	1.581	19%
Empréstimos da União ao BNDES	1.996	3.512	1.516	76%
FDNE (Financiamento)	604	1.577	973	161%
FNDCT (Financiamento)	-295	1.094	1.389	-471%
Fundo Geral do Turismo - FUNGETUR	196	813	617	315%
PROEX (Financiamento)	173	654	482	279%
Demais Creditícios	72	2.091	2.018	2799%
Benefícios Financeiros e Creditícios (BFC) - Total	52.951	120.434	67.483	127%
Despesas Primárias da União (DP)	1.614.171	1.801.998		
BFC/DP	3,28%	6,68%		
Produto Interno Bruto (PIB)	8.898.727	9.915.316		
BFC/PIB	0,60%	1,21%		

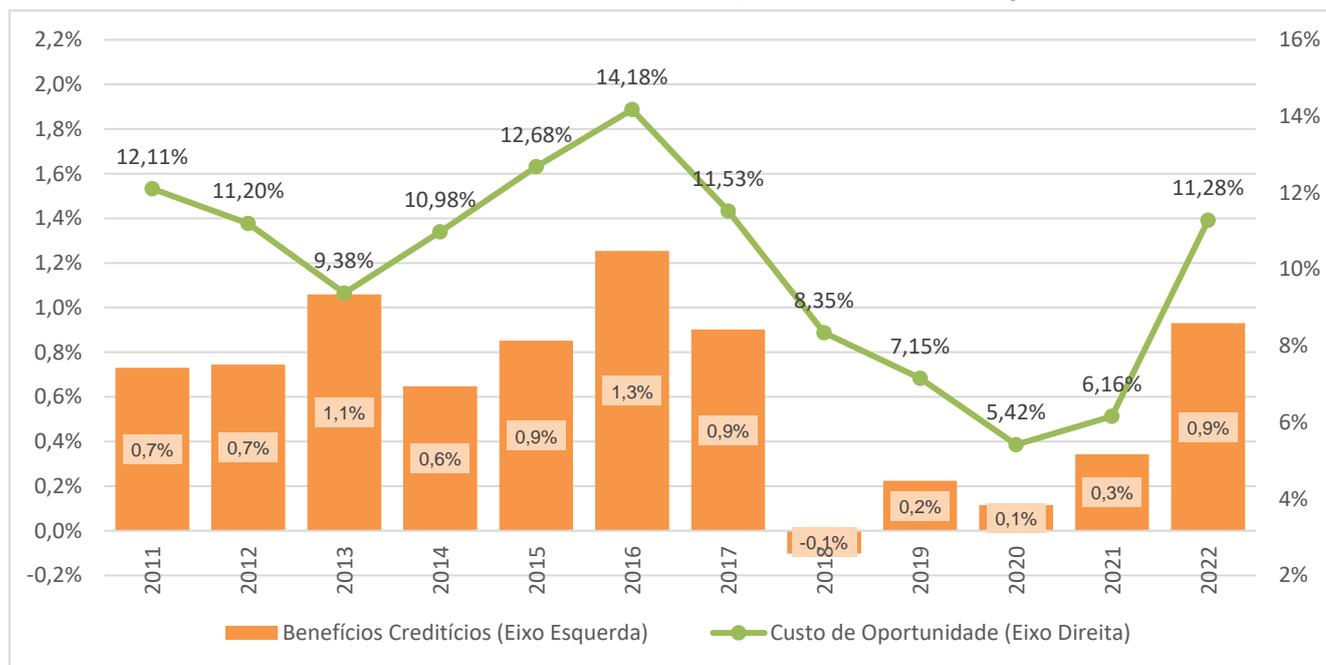
Fonte e elaboração: SMA/MPO.

Gráfico 5 – Maiores variações nos subsídios financeiros e creditícios em 2022 (R\$ bilhões)



Fonte e elaboração: SMA/MPO.

Gráfico 6 – Benefícios Creditícios (% PIB) e Custo de Oportunidade



Fonte e elaboração: SMA/MPO.

Com relação aos benefícios creditícios, observa-se a conjuntura de aperto monetário impactando o custo de emissão da dívida do Tesouro Nacional. Assim, o custo de oportunidade salta de uma média de 6,16% a.a. em 2021 para 11,28% a.a. em 2022, um aumento de 5,12 p.p. Esta elevação aumenta o patrimônio líquido (PL) estimado com base na valorização do PL do ano anterior pelo do custo médio de emissão dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, por consequência, aumenta também o benefício creditício calculado.

Quando comparados a 2021, destacam-se as seguintes variações nos subsídios creditícios: aumento de R\$ 26,4 bilhões no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), elevação em R\$ 16,0 bilhões no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e aumento em R\$ 10,8 bilhões nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).

A variação no FIES está associada, em parte, à elevação do custo de oportunidade, que, como relatado, aumentou 5,1 p.p. em 2022. Estima-se que, caso o custo de oportunidade considerado no cálculo não tivesse aumentado no ano passado, o benefício creditício do FIES teria aumentado cerca de R\$ 20,8 bilhões e alcançado R\$ 35,8 bi (considerando a mesma trajetória mensal do custo médio de emissão de 2021). Além disso, uma série de fatos geradores de magnitude relevante¹⁶ informados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) impactaram negativamente o PL do fundo e, conseqüentemente, na variação positiva do benefício creditício.

Em 2022, o benefício creditício estimado para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi de R\$ 12,0 bilhões ante - R\$ 4,0 bilhões (negativos) em 2021. Caso a trajetória do custo médio de emissão dos títulos públicos federais (CME) tivesse sido a mesma de 2021, o valor do benefício teria sido de - R\$ 9,6 bilhões (negativos)¹⁷. Entre os meses de abril a setembro de 2022, as receitas do Fundo foram superiores às suas despesas correntes, o que resultou no aumento do Patrimônio do Fundo. Isto quer dizer que, apesar de ter havido no ano um bom desempenho com relação ao equacionamento entre receitas e despesas, a elevação do custo de oportunidade causou o crescimento expressivo dos subsídios creditícios no período. Ressalta-se que o PL do FAT é o maior dentre todas as políticas de concessão de benefícios creditícios e alcançou R\$ 455 bilhões em dezembro de 2022, motivo pelo qual variações no CME geram um maior efeito sobre o valor do benefício creditício estimado para o fundo.

No caso dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), o aumento de R\$ 10,8 bi relativamente a 2021 também ocorreu primordialmente em função do aumento do CME. Estima-se que, se a trajetória do CME fosse a mesma de 2021, o aumento em relação a 2021 teria sido de apenas R\$ 834 milhões.

Entre 2020 e 2022, parte da variação dos benefícios financeiros e creditícios

¹⁶ Destacam-se a regularização de baixa de amortização contratual de exercícios anteriores, a reclassificação de saldos e o registro da efetivação de honras contratuais do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), relacionado aos financiamentos inadimplentes há mais de 60 dias.

¹⁷ Essa simulação altera apenas o custo de oportunidade e compara a evolução efetiva do fundo com a evolução do PL do ano anterior à trajetória do ano anterior. Cabe a ressalva de que o PL é afetado positivamente pelo aumento da taxa de juros, principalmente no que diz respeito aos ativos pós-fixados atrelados à taxa Selic.

pôde ser explicada por medidas de criação ou expansão desses subsídios associadas ao enfrentamento dos reflexos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19. Na Tabela 3, são sintetizados os programas criados ou expandidos em 2020 e seus valores, também, em 2021 e 2022.

Tabela 3 – Subsídios financeiros e creditícios criados ou expandidos para enfrentamento da pandemia da Covid-19

Benefício	Tipologia	Criado / Expandido	Norma	Prazo	Impacto 2020 (R\$ milhões)	Impacto 2021 (R\$ milhões)	Impacto 2022 (R\$ milhões)	Impacto até dez/22 (R\$ milhões)
PESE	Creditício	Criado	Lei nº 14.043/2020	Contratação de abril a outubro de 2020	348,4	171,1	250,1	769,6
Peac-Maquinhas	Creditício	Criado	Lei nº 14.042/2020	Contratação até 31 de dezembro de 2020	29,1	87,7	115,8	232,6
Subvenção FNDCT	Financeiro	Expandido	Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 e Decreto Legislativo nº 6 de 2020.	31 de dezembro de 2020	139,8	0,2	0	140,04
FUNGETUR	Creditício	Expandido	Lei 14.051/2020.	Sem prazo.	93,1	170,7	677,1	940,9
Crédito especial FCF	Creditício	Expandido	Resolução CMN nº 4.798/2020	Enquanto durar estado de calamidade, limitado a 31/12/2020	0	101,7	97,1	198,8
TSEE	Financeiro	Expandido	MPV 950/2020	1º de abril a 30 de junho de 2020	900	0	0	900
Total					1.510,40	531,44	1.140,10	3.181,94

Fonte e elaboração: SMA/MPO.

Os dois programas que foram criados para conceder benefícios creditícios em 2020, o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito na modalidade Garantia de Recebíveis (Peac-Maquinhas) e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), tiveram benefícios incorridos em 2020 e também em 2021 e 2022, pois os empréstimos tiveram prazos que se estendem por um período maior.

A [Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020](#) criou o Peac-Maquinhas prevendo aporte da União no Fundo de Garantia para Investimentos – FGI, para (i) prover

garantia em operações de crédito com recursos de instituições financeiras privadas (Peac-FGI) e (ii) conceder empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis (Peac-Maquinhas). Nesta segunda modalidade, ocorre subsídio da União do tipo creditício.

O Pese, por sua vez, foi criado pela [Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020](#), oferecendo linha de crédito parcialmente custeado por recursos da União, na proporção de 85%. O programa visa a manutenção do nível de empregos, atrelando o financiamento subsidiado à finalidade de pagamento da folha de empregados.

Tanto no Peac-Maquinhas como no Pese, apesar dos vultosos aportes iniciais (R\$ 5,0 bilhões e R\$ 6,8 bilhões, respectivamente), é importante lembrar que o subsídio creditício é definido pelo diferencial de rendimento das operações de crédito com relação ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Dessa forma, em 2020, ano da implementação dos programas, parte dos empréstimos ainda não se encontrava em fase de amortização e pagamento de juros, e o efetivo retorno desses recursos começou a ser observado somente em 2021 e se estendeu em 2022. Os subsídios do Peac-maquinhas e do Pese tiveram impacto de R\$ 115,8 e R\$ 250,1 milhões em 2022, respectivamente.

Com relação aos subsídios identificados para o FNDCT no contexto do enfrentamento da pandemia da COVID-19, a ação orçamentária '21C0 - Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus' foi utilizada para marcar diversas ações voltadas a esse propósito. Entre elas, algumas tiveram natureza de subvenção econômica com o uso de recursos do FNDCT, tais como financiamento para fabricação de máscaras cirúrgicas, o desenvolvimento de kits respiratórios e respiradores mecânicos. Desta forma, foram considerados apenas parte dos valores desta ação, isto é, aqueles identificados com a natureza de despesa "Subvenções Econômicas". Sobre a execução financeiro-orçamentária, as despesas foram totalmente empenhadas no exercício de 2020, e apenas um resíduo restou a ser efetivamente pago no exercício de 2021.

A Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda, também conhecida como Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), teve uma elevação, em 2020, para conceder descontos adicionais na conta de luz, devido à pandemia de Covid-19, porém esse benefício voltou ao seu padrão de funcionamento em 2021.

O crédito especial dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) refere-se ao benefício criado pela Resolução CMN nº 4.798/2020, que autorizou as instituições financeiras dos FCFs a prorrogar por até doze meses as parcelas das operações de crédito

contratadas com recursos desses fundos até 31 de dezembro de 2020, por mutuários cuja atividade tivesse sido prejudicada pela pandemia provocada pela Covid-19. Estima-se que, devido à medida, houve uma elevação no valor de benefícios creditícios de R\$ 101,7 milhões em 2021 e 97,1 milhões em 2022.

Outra medida para atenuar os efeitos econômicos da pandemia foi o aporte de R\$ 5,0 bilhões no Fungetur. Os subsídios creditícios do Fungetur consistem em operações de financiamento de empreendimentos turísticos, um dos setores mais afetados pela pandemia. Em 2022, foram computados R\$ 813,1 milhões (Tabela 2) em subsídios creditícios devidos ao fundo, sendo que se estima que R\$ 677,1 milhões (Tabela 3) não teriam ocorrido na ausência do aporte adicional. O fundo apresentou aumento de R\$ 617 milhões em 2022 (Tabela 2) nos benefícios creditícios em relação ao ano anterior. O principal fator envolvido está relacionado ao aumento do custo médio de emissão dos títulos públicos federais.

Ressalta-se que, no caso dos benefícios cujas ações foram de expansão de políticas já existentes, quais sejam FNDCT, TSEE, FCFs e Fungetur, os valores reportados na Tabela 3 se referem ao valor adicional devido por ações específicas adotadas no âmbito do enfrentamento da pandemia da Covid-19 e não ao valor total do benefício creditício ou financeiro calculado para a política.

Regionalmente (Tabela 4), observa-se um aumento dos subsídios em todas as regiões do País. No Sudeste, a variação foi relativamente menor: alta de 86,9% e redução na participação de 44,1% para 36,2%. Em seguida, nas regiões Sul e Norte, a elevação foi um pouco mais expressiva, de 140% e 143%, respectivamente. As regiões onde foram observadas as maiores variações foram o Nordeste e o Centro-Oeste, com 172% e 174%, respectivamente. Em termos de participação regional, o Sudeste é a região com maior participação nos subsídios financeiros e creditícios, seguido pelo Nordeste, com 27,6%. Já a região Sul, a terceira colocada, terminou 2022 com 16,2% desses subsídios.

Tabela 4 – Subsídios financeiros e creditícios por região

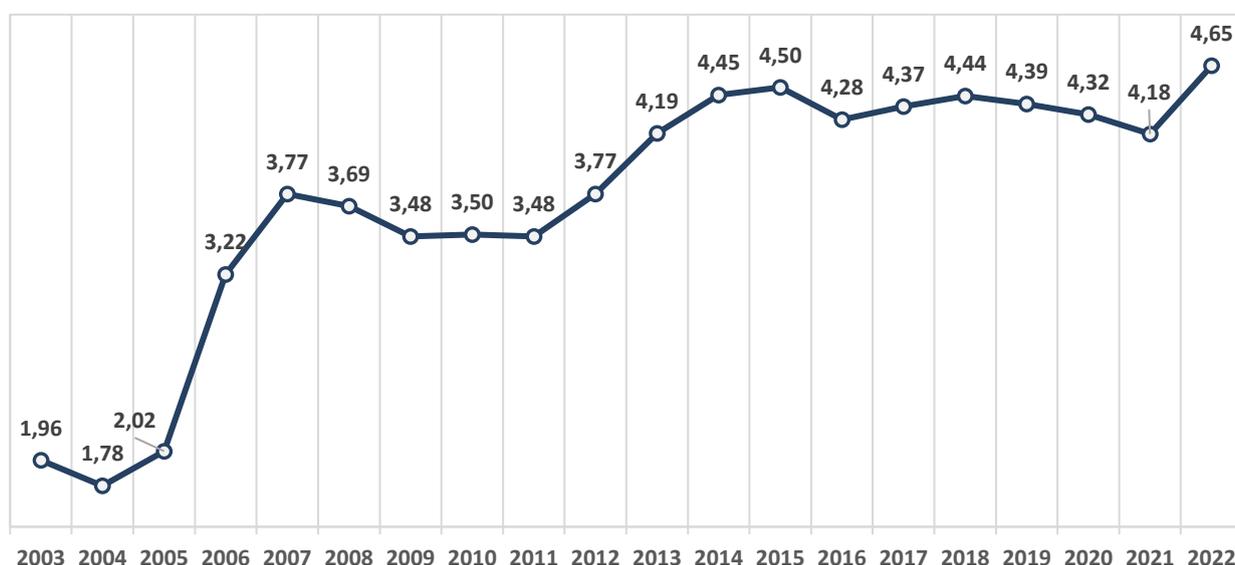
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
R\$ bilhões em 2021	4,2	12,2	5,0	23,4	8,1	53,0
R\$ bilhões em 2022	10,3	33,2	13,8	43,6	19,5	120,4
Variação R\$ bilhões	6,1	21,0	8,7	20,3	11,4	67,5
Variação 2022/2021	143,4%	172,2%	173,7%	86,9%	140,1%	127,4%
Participação 2021	8,0%	23,1%	9,5%	44,1%	15,4%	100,0%
Participação 2022	8,5%	27,6%	11,4%	36,2%	16,2%	100,0%

Fonte e elaboração: SMA/MPO.

III.2 Subsídios Tributários

Em 2022, os gastos tributários atingiram, como proporção do PIB, o patamar mais alto desde 2015 (Gráfico 7). Vale ressaltar que a estabilização do nível de subsídios tributários entre 2015 e 2022 ocorreu em um contexto de recuperação lenta da economia no triênio 2017-2019 (crescimento médio real do PIB de 1,5 % a.a.). Em 2021, o PIB teve crescimento de 5,0%, superando as perdas de 2020, quando caiu 3,3%¹⁸ em meio aos efeitos da pandemia de Covid-19. Ademais, nesse período, houve a adoção do Teto de Gastos, o que poderia gerar pressões para o aumento dos subsídios tributários, como forma de compensar a contenção de despesas primárias imposta pelo novo regime.

Gráfico 7 – Total de subsídios tributários (%PIB)



Fonte: RFB. Elaboração: SMA/MPO.

No biênio 2021-2022, a projeção dos subsídios tributários aumentou em R\$ 88,8 bilhões em valores nominais, crescimento de 23,8%. O crescimento foi superior à elevação do produto no período, que foi de 2,9% em termos reais ou de 11,4% em termos nominais, o que causou também o crescimento dos gastos tributários em proporção do PIB (passou de 4,29% para 4,65%). A participação dos subsídios tributários no total da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) aumentou de 20,8% em 2021 para 22,1% em 2022. Em relação à despesa primária, houve aumento de 23,1% em 2021 para 25,6% em 2022 (Tabela 5).

Ressalta-se que, na última edição do OSU, os totais foram apresentados sem a

¹⁸ Sistema de Contas Nacionais do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=downloads>.

contagem dos benefícios devidos ao Simples Nacional (que inclui o MEI – Microempreendedor Individual) para o ano de 2022, pelo fato de que no Demonstrativo de Gastos Tributários – Bases Efetivas 2019, publicação da RFB mais recente sobre o tema, o Simples Nacional não foi computado. À época, 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). O §2º do art. 136 da LDO foi vetado e, 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, o Demonstrativo de Gastos Tributários – Bases Efetivas 2020, os valores referentes ao Simples Nacional (incluindo o MEI) voltaram a ser computados.

Feita essa ressalva, observa-se que, entre os subsídios tributários mais expressivos, houve aumentos em praticamente todos eles entre 2021 e 2022, com exceção apenas da Zona Franca e Áreas de Livre Comércio (redução de R\$ 500 milhões). Os acréscimos mais significativos em termos proporcionais ocorreram na Poupança e Letra Imobiliária Garantida (135%, que corresponderam a R\$ 9,9 bilhões), Setor Automotivo (42,3%, que corresponderam a R\$ 2,6 bilhões) e no gasto tributário relativo aos Combustíveis, criado em 2022 e que correspondeu a R\$ 29,9 bilhões em valores desonerados.

Nos demais gastos tributários, pode-se considerar que, em boa parte, os aumentos foram decorrentes do crescimento do produto, visto que sua variação não destoou tão significativamente da variação nominal do PIB no período, de 11,4%, como ocorreu com os demais gastos tributários mencionados anteriormente. conforme pode se observar na Tabela 5.

Tabela 5 – Variação dos principais subsídios tributários da União entre 2021 e 2022

Especificação	2021	2022	Variação (R\$ Mi)	Variação %
Simplex Nacional	90.976	103.992	13.016	14,3%
Agricultura e Agroindústria	46.385	50.915	4.530	9,8%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	36.854	43.872	7.018	19,0%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	30.363	34.989	4.626	15,2%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	31.867	31.367	-500	-1,6%
Combustíveis	0	29.881	29.881	n.d.
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	22.593	26.895	4.302	19,0%
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	7.324	17.205	9.881	134,9%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	14.967	16.830	1.864	12,5%
Benefícios do Trabalhador	13.616	15.280	1.663	12,2%
Desenvolvimento Regional	13.407	15.076	1.669	12,5%
Setor Automotivo	6.209	8.837	2.628	42,3%
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	7.844	8.820	976	12,4%
Desoneração da Folha de Salários	7.339	8.514	1.176	16,0%
Informática e Automação	6.653	7.481	828	12,5%
Embarcações e Aeronaves	5.161	5.762	601	11,6%
Demais	30.730	35.335	4605	15,0%
Gastos Tributários da União (GT) - Total	372.286	461.051	88.765	23,8%
Receita Administrada pela RFB (RA)	1.792.027	2.085.979	293.952	16,4%
GT/RA	20,8%	22,1%		
Despesas Primárias da União (DP)	1.614.171	1.801.998	187.827	11,6%
GT/DP	23,1%	25,6%		
Produto Interno Bruto (PIB)	8.898.727.464	9.915.316	1.235.826	14,2%
GT/PIB	4,2%	4,6%		

Fonte: RFB/ME e STN/ME. Elaboração: SMA/MPO.

A redução dos subsídios tributários na Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio resulta da queda nos subsídios estimados para o Imposto sobre Importação (de R\$ 5,2 bilhões em 2021 para R\$ 4,7 bilhões em 2022) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à importação (de R\$ 5,8 bilhões para R\$ 4,6 bilhões) na Zona Franca e nas Áreas de Livre Comércio¹⁹. Em contrapartida, houve aumento da estimativa dos subsídios incidentes sobre operações internas, de forma que os gastos tributários devidos ao IPI interno passaram de R\$ 17,3 bilhões para R\$18,0 bilhões no período.

No período sob análise, observou-se elevação em termos nominais do faturamento (de R\$ 162,9 para R\$ 174,5 bilhões) e da compra de insumos (de R\$ 98,7 para

¹⁹ Estimativas mais desagregadas dos gastos tributários, por tipo de tributo, estão disponíveis no Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2020 – Série 2018 a 2023, elaborado pela Receita Federal do Brasil. Disponível em: [Gastos Tributários \(Bases Efetivas\) – Receita Federal \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/gastos-tributarios-bases-efetivas).

R\$ 102,0 bilhões) no Polo Industrial de Manaus²⁰, o que justifica o crescimento do gasto tributário devido ao IPI interno. Por outro lado, o valor importado em reais foi reduzido de R\$ 67,3 bilhões em 2021 para R\$ 66,8 bilhões em 2022, movimento que se refletiu na estimativa de gastos tributários devidos ao Imposto de Importação e ao IPI vinculado à importação. Observa-se que houve elevação do valor importado em dólares entre 2021 e 2022, que passou de US\$ 12,5 bilhões para US\$ 13,0 bilhões, de forma que a valorização do câmbio no período, que passou de uma média de 5,41 R\$/US\$ em 2021 para R\$ 5,17 R\$/US\$ em 2022²¹, justifica a redução na importação mensurada em reais.

Cabe destacar o aumento nos subsídios à Poupança e Títulos de Crédito – Setor Imobiliário e do Agronegócio, associados ao Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), de R\$ 7,3 bilhões em 2021 para R\$ 17,2 bilhões em 2022 (variação de 135%), que foi resultante do crescimento tanto dos benefícios tributários concedidos aos Títulos de Crédito do Setor Imobiliário e do Agronegócio – subiram de R\$ 2,8 bilhões em 2021 para R\$ 6,5 bilhões em 2022 – quanto da Poupança (Isenção do IR sobre os rendimentos obtidos em contas de depósitos de poupança), que cresceram de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 10,7 bilhões²². Ressalta-se que o crescimento estimado para a poupança e para os títulos de crédito vinculados ao setor imobiliário e ao agronegócio foi o mesmo, de 135%.

Esse movimento expressivo se deve ao aumento nos rendimentos dessas aplicações financeiras no período, associada ao comportamento da taxa básica de juros da economia. A taxa de juros (Selic), fixada pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central, que iniciou o ano de 2021 em 2% a.a., fechou em dezembro de 2021 a 7,75% a.a.. Em dezembro de 2022, a taxa atingiu 13,75% a.a.. Por sua vez, a média do rendimento anual dos depósitos de poupança foi de 2,9% em 2021, ao passo que em 2022 atingiu 7,9%²³, o que explica o elevado crescimento dos gastos tributários associados a esses rendimentos no período. De fato, o crescimento das taxas de remuneração se refletiu no aumento dos rendimentos creditados ao saldo da poupança, que somaram R\$ 71,6 bilhões em 2022, frente a R\$ 30,5 bilhões em 2021. Ressalta-se que o efeito base não foi

²⁰ Conforme “Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2018-2023”, divulgados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Disponível em: [Indicadores Industriais, Conjunturais e Perfil de Empresas — Suframa \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/suframa).

²¹ Cotações de Fechamento Ptax (média aritmética das taxas de compra e das taxas de venda dos boletins do dia) do dólar dos EUA, segundo o Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>.

²² Vide Nota de Rodapé 25.

²³ Os dados sobre a poupança foram retirados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>.

a causa do crescimento dos rendimentos anuais atribuídos à poupança, pois o saldo de depósitos de poupança reduziu de R\$ 1.031 bilhões em dezembro de 2021 para R\$ 999 bilhões em dezembro de 2022.

Quanto aos títulos de crédito do setor imobiliário e do agronegócio, além do efeito das taxas de juros, observou-se o aumento considerável também do estoque de operações, diferente do observado para a poupança. As Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e do Agronegócio (LCA) somaram R\$ 576 bilhões de estoque em dezembro de 2021. Enquanto o estoque de LCA alcançou R\$ 337 bilhões e cresceu 74% em comparação a dezembro de 2021, o estoque de LCI registrou R\$ 239 bilhões, um aumento de 69%.²⁴ A justificativa para o crescimento é que os sucessivos aumentos na taxa básica de juros tornaram os ativos de renda fixa mais atraentes para os investidores. Como houve crescimento da base neste caso, seria esperado um crescimento maior dos gastos relacionados às letras de crédito do que o observado para a poupança. Porém, a evolução no valor dos gastos tributários foi exatamente igual nos dois casos, como relatado anteriormente. Uma possível justificativa para o mesmo crescimento entre os instrumentos é um aumento proporcional menor da rentabilidade média dos títulos de crédito com relação ao aumento da rentabilidade observada sobre o saldo da poupança.²⁵

Quanto ao Setor Automotivo, observou-se um aumento significativo nos subsídios, que passaram de R\$ 6,2 bilhões em 2021 para 8,8 bilhões em 2022 (crescimento de R\$ 2,6 bilhões ou 42,3%). Esse aumento se deve em sua maior parte ao início da redução de alíquotas de IPI, ocorrida em 2022, a que fizeram jus as montadoras que atingiram metas de eficiência energética e de desempenho estrutural do Programa Rota 2030.

O Programa Rota 2030 é o regime automotivo sucessor do Programa Inovar-Auto encerrado em dezembro de 2017. A política concede três principais benefícios: redução de até 12,5% do valor gasto em pesquisa e desenvolvimento no Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); isenção do Imposto sobre Importação para os produtos sem similaridade ou capacidade

²⁴ Dados sobre LCI e LCA são da B3. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/noticias/estoque-de-produtos-de-captacao-bancaria-na-b3-cresce-30-em-2022.htm .

²⁵ De acordo com a sua metodologia de cálculo dos gastos tributários, a Receita Federal calcula o rendimento dos títulos de crédito pela diferença entre os 'Rendimentos de poupança e títulos do setor imobiliário e do agronegócio declarados na DIRPF' e os 'Rendimentos de poupança informados pelo Banco Central'. Como a Receita ainda não possui os rendimentos de poupança e títulos declarados na DIRPF relativos ao ano de 2022, ela possivelmente precisou estimá-los e pode ser que não tenha considerado o crescimento da base das letras de crédito, o que pode justificar a igualdade de crescimento dos gastos tributários entre poupança e títulos de crédito. Para mais detalhes, ver páginas 154 e 155 do Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/anexo-metodologico-versao-1-3-pdf.pdf/view> .

produtiva nacional e; redução das alíquotas do IPI em até 2% para os veículos de montadoras que atendessem a requisitos específicos de eficiência energética e de desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção.

Em 2022, terminou o período de mensuração de desempenho das empresas habilitadas a receber os benefícios relativos ao IPI, de forma que as montadoras passaram a efetivamente perceber os descontos. Estima-se que os benefícios referentes ao IPI no Rota 2030, inexistentes no ano anterior, alcançaram R\$ 2,2 bilhões no ano de 2022.

Cabe destacar ainda o benefício tributário para os combustíveis, criado pela Lei Complementar nº 194/2022, que reduziu, até 31 de dezembro de 2022, as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, álcool, querosene de aviação, gás natural veicular e gasolina. Estima-se um gasto tributário de R\$ 29,9 bilhões em 2022 devido à medida. Para 2023, deve-se observar ainda um impacto da medida sobre os gastos tributários, já que a Medida Provisória nº 1.157/2023 e a Medida Provisória nº 1.163/2023 estenderam a redução de alíquotas para o exercício de 2023.

Tabela 6 – Subsídios tributários por região geográfica – 2021-2022

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
R\$ bilhões em 2021	48,7-	49,3	36,1	179,6	58,6	372,3
R\$ bilhões em 2022	53,2	62,3	45,4	226,1	74,1	461,1
Variação R\$ bilhões	4,5	13,0	9,3	46,5	15,4	88,8
Variação 2021/2022	9,3%	26,4%	25,8%	25,9%	26,3%	23,8%
Participação 2021	13,1%	13,2%	9,7%	48,3%	15,7%	100,0%
Participação 2022	11,5%	13,5%	9,8%	49,0%	16,1%	100,0%

Fonte: RFB/ME. Elaboração: SMA/MPO.

A Tabela 6 revela a evolução da distribuição regional dos subsídios tributários. Pode-se observar que a destinação dos benefícios é concentrada na região Sudeste (49,0% do valor total), em consonância com a concentração da base produtiva e da arrecadação nessa região do país. Em relação ao ano anterior, o crescimento dos subsídios tributários em 2022 foi menos acentuado na região Norte (9,2%) do que nas demais regiões, o que gerou a redução na sua participação relativa de 13,1% para 11,5%. Cita-se como causa a redução do benefício devido pela Zona Franca e Áreas de Livre Comércio no período. As demais regiões cresceram todas entre 25% e 27% e tiveram um pequeno aumento relativo de participação.

A análise da evolução dos subsídios tributários por tributo demonstra que a variação proporcional mais expressiva foi sobre o IRRF (+122%), causada pela elevação dos gastos tributários associados à poupança e aos títulos de crédito imobiliário e agropecuário. Em seguida, destacam-se os gastos tributários relacionados ao PIS e à COFINS, que cresceram 40,8% e 39,2%, respectivamente, devido à instituição da redução de alíquotas sobre os combustíveis.

Dentre as reduções, destacam-se as ocorridas no IPI vinculado à importação (-5,6%) e no Imposto sobre Importação (-18,6%), ambas causadas pela diminuição dos gastos tributários na Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio.

Tabela 7 – Subsídios tributários por tributo – 2021-2022

Especificação	2021	2022	Variação (R\$ Mi)	Variação %
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	89.494	124.600	35.106	39,2%
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	67.154	76.447	9.293	13,8%
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	59.757	71.234	11.477	19,2%
Contribuição para a Previdência Social	61.521	70.938	9.417	15,3%
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI- Interno	25.562	29.532	3.969	15,5%
Contribuição Social para o PIS-PASEP	18.528	26.078	7.551	40,8%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	18.714	20.999	2.285	12,2%
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	8.129	18.065	9.936	122,2%
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	7.837	8.813	976	12,5%
Imposto sobre Importação – II	7.204	6.798	-405	-5,6%
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI- Vinculado	6.046	4.919	-1.127	-18,6%
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	2.273	2.556	283	12,5%
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	50	55	5	9,3%
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE	16	16	0	-1,5%
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	1	1	0	-1,5%
Total	372.286	461.051	88.765	23,8%

Fonte: RFB/ME. Elaboração: SMA/MPO.

IV. Avaliação

Em 2022, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios (CMAS) concluiu mais oito avaliações de subsídios da União que permitiram ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) a emissão de 21 recomendações de aprimoramento das respectivas políticas públicas.

Tabela 8a – Subsídios em avaliação em 2021

CMAS (2021)
<ul style="list-style-type: none"> • Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica • Crédito presumido de PIS/COFINS para as pessoas jurídicas que fabricam ou importam medicamentos • Isenção do IRPF de aposentadoria e pensão para 65 anos ou mais • Microempreendedor Individual – MEI • Dedução das despesas com Educação da base do IRPF • Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico • Empréstimos da União ao BNDES • Fundo de Amparo ao Trabalhador

Fonte: [CMAP](#).

Adicionalmente, foram aprovadas pelo CMAP outras oito avaliações de políticas públicas financiadas por subsídios que estão sendo conduzidas pelo CMAS e cuja finalização está prevista para o primeiro semestre de 2023.

Tabela 8b – Subsídios em avaliação em 2022

Subsídios
<ul style="list-style-type: none"> • Fundo da Marinha Mercante • Fundo de Terras • Programa de Financiamento às Exportações • Benefícios Previdenciários e Fapi - Deduções de Despesas do IRPJ • Biodiesel - Desoneração Tributária do PIS/COFINS • Despesas com Pesquisas C&T - Dedução de Despesas do IRPJ • Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac • PROUNI - Programa Universidade para Todos

Fonte: [CMAP](#).

De 2019 a 2022, foram avaliados subsídios que somam R\$ 317 bilhões em diversos aspectos: desenho, governança, equidade, impacto, implementação, dentre outros. Pretende-se que as avaliações e as recomendações advindas desse processo subsidiem o planejamento, a execução e o aprimoramento das políticas públicas. Neste sentido, os produtos da avaliação são enviados anualmente aos titulares dos órgãos do centro de governo e ao Poder Legislativo e ganham transparência por meio da publicação integral dos relatórios de avaliação e de recomendações.

V. Considerações Finais

Este relatório consolida e provê continuidade à divulgação do Orçamento de

Subsídios da União, de forma a ampliar a transparência e o controle social sobre essa fonte de financiamento de políticas públicas. Os resultados de 2022 mostram que os subsídios totalizaram R\$ 581,5 bilhões, ou 5,86% do PIB, desagregados em subsídios financeiros e creditícios (20,7% dos subsídios) e subsídios tributários (79,3% dos subsídios).

Observou-se em 2022 a retomada do crescimento dos benefícios, processo iniciado em 2021, após um período de redução entre 2015 e 2020, sobretudo quanto aos benefícios creditícios e financeiros, que passaram de 2,15% para 0,34% do PIB no período, enquanto para os benefícios tributários observou-se relativa estabilidade (4,50% do PIB em 2015 e 4,32% em 2020).

A principal causa para o aumento no ano de 2022 foi a elevação das taxas de juros da economia, que impactou as três modalidades de benefício: creditício, financeiro e tributário. O aumento das taxas de juros se refletiu no custo médio de emissão da dívida pública, que é utilizado como custo de oportunidade para a estimativa dos benefícios creditícios, o que elevou sobremaneira os benefícios creditícios em geral. Os maiores aumentos ocorreram no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES (+ R\$ 26,4 bilhões), Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (+ 16,0 bilhões) e Fundos Constitucionais de Financiamento – FCFs (+ 10,8 bilhões).

O aumento das taxas de juros influenciou o custo de equalização de algumas políticas, impactando, desta forma, também os benefícios financeiros. Destacam-se a elevação de subsídios associados ao setor agrícola, com aumentos de R\$ 2,5 bilhões no PRONAF equalização, R\$ 1,9 bilhões nas Operações de Investimento Rural e Agroindustrial e R\$ 1,3 bilhões no Custeio Agropecuário.

Os benefícios tributários foram igualmente afetados pela elevação do nível das taxas. Destaca-se o efeito sobre o gasto tributário relacionado à Caderneta de Poupança e sobre os Títulos de Crédito do Setor Imobiliário e do Agronegócio, cujo aumento foi de R\$ 17,2 bilhões em 2022.

Para além das taxas de juros, pode-se citar como causa do aumento observado o início de novos benefícios tributários, notadamente a redução de alíquotas de PIS/COFINS incidentes sobre o óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, álcool, querosene de aviação, gás natural veicular e gasolina, cuja estimativa de custo é de R\$ 29,9 bilhões para o ano de 2022.

O crescimento observado, após um período de alguns anos de redução, explicita o desafio de gestão desses benefícios. Conforme exposto, a EC 109 trouxe diversos aprimoramentos nesse sentido. Em relação aos benefícios tributários existentes, a EC 109

estabelece que uma Lei Complementar deverá tratar de critérios, objetivos e metas para a concessão ou alteração de benefícios tributários, creditícios e financeiros para pessoas jurídicas, bem como regras para a avaliação periódica e obrigatória de tais benefícios.

Este OSU é uma das diversas medidas adotadas pelo Governo Federal em prol da transparência, do controle social e da governança pública sobre os gastos públicos, em particular os subsídios.

VI. Índice do Anexo Estatístico

Tabela 1: Subsídios da União – por tipo, em valores nominais (R\$ mil correntes)

Tabela 2: Subsídios da União – por tipo, em valores constantes (R\$ mil de 2022)

Tabela 3: Comparativo dos Subsídios – 2021 e 2022 (R\$ mil correntes)

Tabela 4: Subsídios da União – por tipo (% PIB)

Tabela 5: Subsídios da União – por tipo (% da Despesa Primária)

Tabela 6: Subsídios da União – por tipo e região (R\$ mil correntes)

Tabela 7: Subsídios Tributários por tipo de receita (R\$ mil correntes)

Tabela 8: Variáveis e dados utilizados