

Orçamento de Subsídios da União

6ª Edição

SETEMBRO
2022

Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e
Creditícios do Período de 2003 a 2021

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento

Esteves Pedro Colnago Júnior

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento Adjunto

Júlio Alexandre Menezes da Silva

Diretor de Avaliação de Políticas Públicas

Sérgio Calderini

Coordenação-Geral de Avaliação de Benefícios Tributários – CGAT

Rodrigo Leandro de Moura

Rafael Luis Giacomin

Ronan Luiz da Silva

Cíntia Beatriz Fonseca

Coordenação-Geral de Avaliação de Benefícios Financeiros ou Creditícios – CFIC

Carlos Renato de Melo Castro

Leonardo Carvalho de Mello

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas - CGPE

Nelson Leitão Paes

Igor Vinícius de Souza Geracy

Giovani Silva Machado

Ana Cristina Secchi Correia

O 6º Orçamento de Subsídios da União, divulgado em setembro de 2022, constitui o resultado de esforços do Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (DEAP), 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 2021. 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: Departamento de Avaliação de Políticas Públicas

Tel: (61) 3412-2264

E-mail: cfic@economia.gov.br

HomePage: <https://www.gov.br/economia/pt-r>

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 2º andar, sala

215. 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\$ 329,44 bilhões (3,80% do PIB) em 2021, sendo R\$ 52,61 bilhões de subsídios financeiros e creditícios (0,61% do PIB) e R\$ 276,83 bilhões de subsídios tributários (3,19% do PIB). Em termos nominais, observou-se uma redução de R\$ 8,81 bilhões (0,75 p.p. do PIB) nos subsídios ante 2020, quando totalizaram R\$ 338,25 bilhões (4,54% do PIB). Essa redução é substancialmente decorrente da retirada do Simples Nacional e do Microempreendedor individual – MEI do cômputo dos gastos tributários, a partir de 2021, por força da LDO 2022.
- (ii) De 2003 a 2015, os subsídios apresentaram trajetória crescente, iniciando em 2,96% do PIB até atingir o pico em 2015, de 6,65% do PIB (aumento de 3,69 p.p. do PIB no período). A partir de 2016, houve uma tendência declinante, acumulando uma queda de 2,86 p.p. do PIB ao nível atual. Mesmo desconsiderando o Simples e o MEI do cálculo, houve redução de 5,47% em 2015 para 3,80% em 2021.
- (iii) De 2016 a 2021, a redução em relação ao PIB se deu para os subsídios financeiros, creditícios e tributários. No que concerne aos subsídios financeiros e creditícios, alguns programas foram descontinuados, como o Programa de Sustentação do Investimento, uns tiveram uma redução em sua execução, como o Programa Minha Casa, Minha Vida, e outros, como os Fundos Constitucionais de Financiamento, reduziram custos com menores taxas administrativas. A liquidação antecipada de parcelas dos empréstimos da União para o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) também foi outro fator relevante. Essas mudanças elevaram a sustentabilidade dessas políticas públicas e, em associação à redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, reflexo do declínio das taxas de juros da economia, logrou-se um declínio relevante dos subsídios financeiros e creditícios, que foram reduzidos de 2,15% do PIB, em 2015, para 0,61% do PIB em 2021.
- (iv) Quanto aos gastos tributários, houve redução de 4,19% para 3,19% do PIB no biênio 2020-2021. Como apontado, conforme determinação da LDO 2022, os benefícios referentes ao Simples Nacional e ao MEI deixaram de ser computados como gasto tributário. Excluindo-se os valores dos benefícios dessas duas políticas em 2020, observa-se aumento do gasto tributário em termos nominais de R\$ 37 bilhões, sendo que, em relação ao PIB, o valor manteve-se estável em 3,2% do PIB.
- (v) Em 2021, os subsídios tributários que apresentaram aumentos mais expressivos em relação a 2020 foram os relativos à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (+R\$ 10,8 bilhões), Setor Automotivo (+R\$ 5,1 bilhões) e à Agricultura e Agroindústria – (+R\$ 4,9 bilhões). Em contraposição, foi observada redução apenas na Desoneração da Folha de Salários (-R\$ 758 milhões). No total, houve redução de R\$ 35,5 bilhões, em termos nominais, entre 2020 e 2021. No entanto, ao excluir o Simples Nacional e o MEI, houve aumento nominal de R\$ 37 bilhões.
- (vi) Entre os subsídios financeiros, neste último ano, destaca-se a elevação dos subsídios do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), que cresceu R\$ 5,06 bilhões, seguido do subsídio relativo às Operações de Investimento Rural e Agroindustrial, que se ampliou em R\$ 1,50 bilhão. Os subsídios financeiros tiveram uma ampliação total de R\$ 5,38 bilhões (0,03% do PIB). No que tange aos subsídios creditícios, destaque para o crescimento dos subsídios associados ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e ao Fundo da Marinha Mercante (FMM). O crescimento de R\$ 11,66 bilhões no FIES decorreu principalmente de ajustes contábeis extraordinários relacionados a honras de garantias, e a variação do FMM, no valor de R\$ 9,22 bilhões, está associado a perdas de receitas decorrentes da reversão de superávit financeiro ao Tesouro Nacional e a efeitos cambiais. O aumento do total dos subsídios creditícios foi de R\$ 21,35 bilhões (0,23% do PIB).

- (vii) As maiores reduções dos benefícios financeiros foram no Programa Minha Casa Minha Vida, em R\$ 1,15 bilhão, Programa de Sustentação do Investimento (PSI), de R\$ 0,81 bilhão, e na Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda, em R\$0,56 bilhão. Já as maiores quedas dos benefícios creditícios foram as relativas aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), de R\$ 1,23 bilhão, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), em R\$ 0,87 bilhão, e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), em R\$ 0,35 bilhão.
- (viii) Nesse sentido, 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. Assim, a EC 109 não somente direciona para a avaliação dos subsídios e a diminuição, em particular, dos tributários, como também para regular a criação ou alteração de qualquer tipo de subsídios.
- (ix) Além dos aprimoramentos recentes nos 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. Ao todo, 41 recomendações de aprimoramento das políticas de subsídios estão sendo monitoradas pelo Comitê, em articulação com oito ministérios e um conselho (ME, MAPA, MME, MDR, MEC, MCTI, CCPR, MS e CMN). Tais avaliações poderão ser insumos para a revisão e a redução 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.1	Subsídios Tributários	15
IV.	CMAS e CMAP.....	21
V.	Considerações Finais.....	24
VI.	Índice do Anexo Estatístico	27

I. Introdução

O 6º Orçamento de Subsídios da União (OSU) é uma iniciativa do Departamento de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (DEAP/SETO/ME). O presente documento apresenta, na esfera federal, no período de 2003 a 2021, informações consolidadas de três modalidades de subsídios: tributários, financeiros e creditícios, também conhecidos como benefícios tributários, financeiros e creditícios, visando ampliar a transparência e controle social sobre essa fonte de financiamento de políticas públicas¹.

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 6,65% do PIB, em 2015. Esse cenário contribuiu significativamente para a deterioração das contas públicas ao longo desse período. Desde então, diversos ajustes têm permitido redução nesse montante de subsídios, que passaram a apresentar trajetória declinante.

Em 2021, os subsídios da União atingiram R\$ 329,44 bilhões, o equivalente a 3,80% do PIB, ou seja, uma redução da ordem de 2,86 p.p. do PIB em relação a 2015 (6,65% do PIB). Cabe ressaltar que, por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, o Simples Nacional e o MEI deixaram de ser considerados subsídios tributários. No entanto, mesmo retirando esses benefícios do cálculo, observa-se redução na série, passando de 5,47% em 2015 para 3,80% em 2021.

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 à taxas administrativas proporcionados por mudanças legais inerentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO); e a implantação da TLP em substituição gradual da TJLP. Essas medidas afetaram principalmente os subsídios financeiros e creditícios, que foram reduzidos de R\$ 128,81 bilhões (2,15% do PIB), em 2015, para R\$ 52,61 bilhões (0,61% do PIB), em 2021. Por sua vez, nesse mesmo período, os

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

subsídios tributários, também apresentaram redução em relação ao PIB, passando de 4,50% do PIB (3,3% do PIB, excluindo-se o Simples Nacional e o MEI), em 2015, para R\$ 3,19% do PIB em 2021.

No biênio 2020-21, os subsídios financeiros e creditícios apresentaram aumento de 0,26 p.p. do PIB. O volume de subsídios tributários, por seu turno, foi reduzido em 1,00 p.p. do PIB, como destacado acima. Ao excluir do cálculo o Simples Nacional e o MEI, os benefícios tributários apresentaram estabilidade, ao variar de 3,21% para 3,19% do PIB.

Portanto, o desafio de realizar ajuste fiscal por meio dos subsídios permanece no sentido de equilibrar o resultado primário do governo central. Mas vale ressaltar que, mesmo em meio aos efeitos da pandemia de Covid-19 e das políticas econômicas e sociais empreendidas para mitigá-los, o déficit primário diminuiu de R\$ 743,25 bilhões em 2020 (10,0% do PIB) para R\$ 35,07 bilhões em 2021 (0,40% do PIB).

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 no arcabouço fiscal que contribuem para esse propósito, ao prever a redução dos subsídios tributários para 2,0% do PIB até 2029 e a introdução de regras de governança e de avaliação periódica dos impactos econômicos e sociais dos benefícios tributários, creditícios e financeiros². Ademais, a EC prevê redução gradual desses subsídios, em conjunto com as regras de governança dos subsídios e de sua avaliação periódica. Portanto, a redução de benefícios tributários é bastante desafiadora e deve ser norteadada por avaliação da eficácia, efetividade e eficiência das políticas financiadas por esse tipo de subsídio. Nessa iniciativa, há que se considerar lacunas relevantes na instituição e revisão dos benefícios, entre as quais destaca-se a ausência de órgão gestor, de indicadores e de parâmetros de monitoramento e avaliação, o que favorece 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

² 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.

em sua estrutura o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União – CMAS³ 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 6º 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.

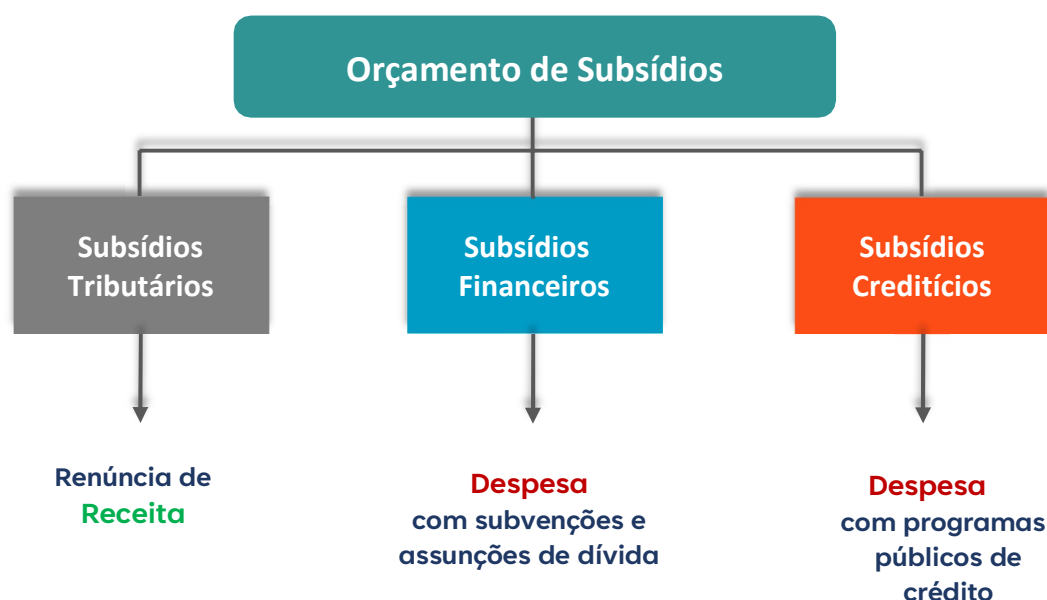
³ O CMAS foi instituído pelo [Decreto nº 9.588 de 27 de novembro de 2018](#), mas posteriormente foi incorporado ao CMAP, quando da sua criação.

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 mercado⁴, 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: DEAP/SETO/ME.

⁴ Tais como externalidades e assimetria de informação.

Os **subsídios tributários** ou **benefícios tributários**, também conhecidos como **gastos tributários**⁵, 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 federal⁶.

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 o Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (PASS), 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), não impactando, também, a contabilização do Teto de Gastos (mecanismo fiscal no âmbito do Novo Regime Fiscal, instituído através da Emenda Constitucional nº 95/2016), ao contrário das subvenções econômicas que, em geral, impactam essa contabilização.

Os **subsídios creditícios** ou **benefícios creditícios** se materializam por **recursos da União alocados a fundos, programas ou concessões de crédito**, operacionalizados sob

⁵ 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.

⁶ 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.

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 empréstimos da União ao BNDES que, de modo geral, foram remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), 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 e o Teto de Gastos, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e pioram a solvência do Estado⁷.

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)	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: DEAP/SETO/ME.

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

⁷ 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](#).

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 primária⁸. 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. Dessa forma, **também ficam à margem** do controle do Teto de Gastos.

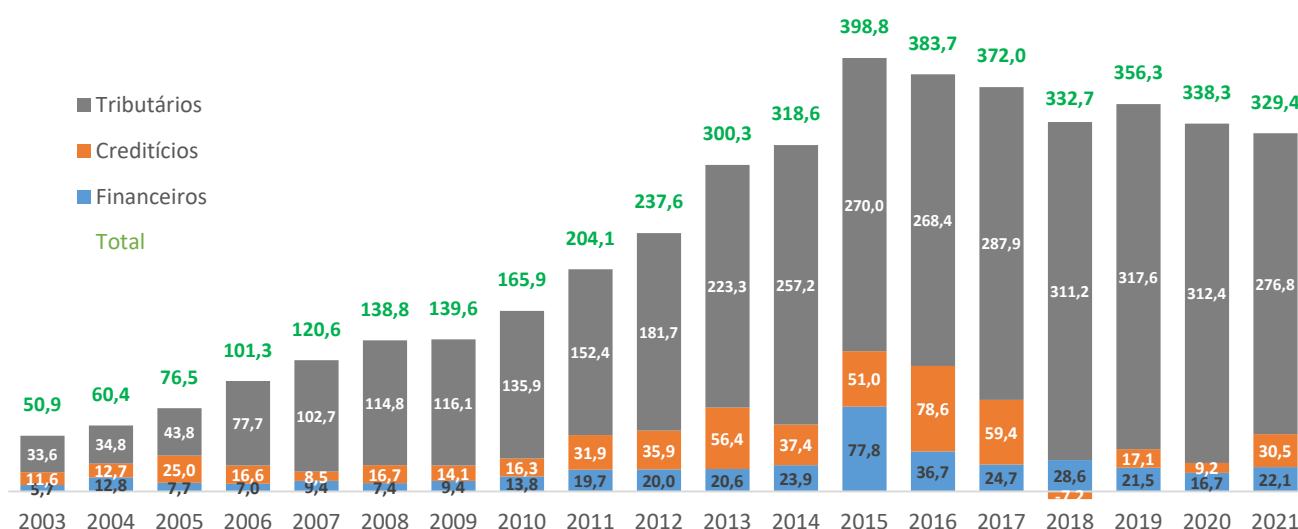
O Orçamento de Subsídios da União vem, portanto, preencher essa lacuna, com vistas a prover maior transparência, controle e *accountability* sobre os subsídios governamentais. Registre-se que o presente orçamento contempla anexo pormenorizado, o qual disponibiliza séries históricas das diversas modalidades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

III. Apuração dos Subsídios

No ano de 2021, o total de subsídios da União alcançou R\$ 329,4 bilhões, sendo R\$ 52,6 bilhões de subsídios financeiros e creditícios e R\$ 276,8 bilhões de subsídios tributários (Gráfico 1). Os valores de 2021 foram substancialmente impactados por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, que determinou que o Simples Nacional e o Microempreendedor Individual deixassem de ser considerados subsídios. Em termos nominais, observou-se uma redução de R\$ 8,8 bilhões (-2,60%) no total dos subsídios ante 2020, quando totalizaram R\$ 338,3 bilhões.

⁸ 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)

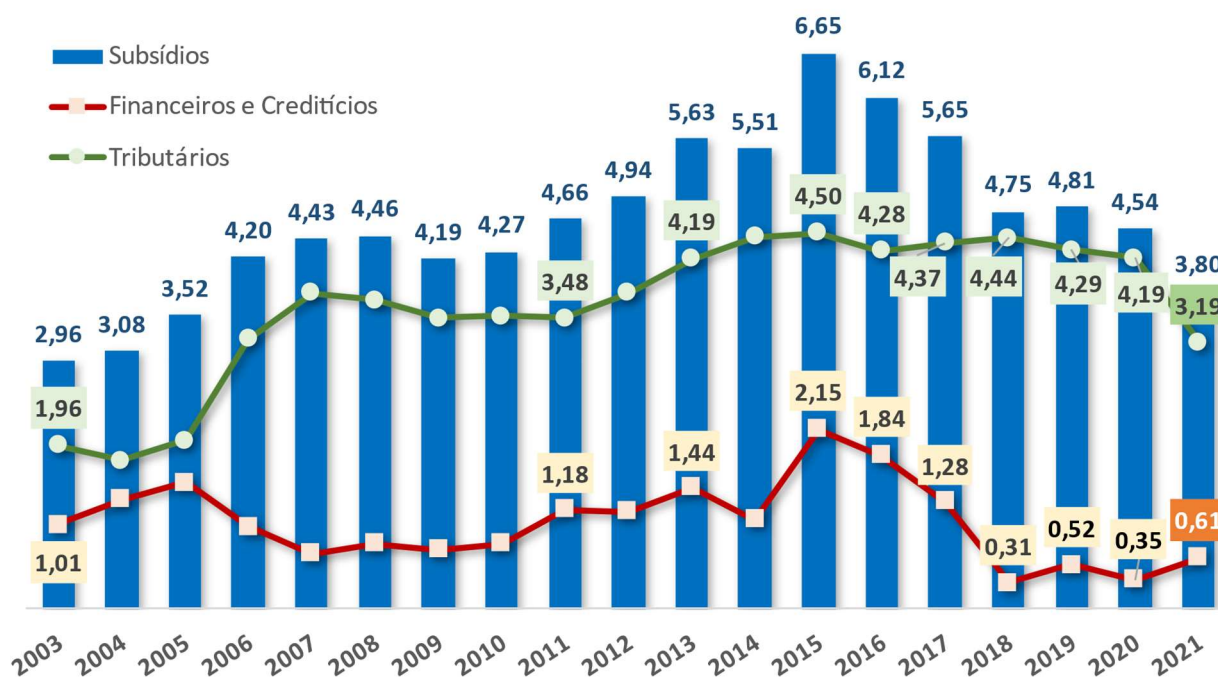


Fonte: DEAP/SETO/ME e RFB. Elaboração: DEAP/SETO/ME.

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 6,65%, em 2015. A partir de então, observa-se que os subsídios recuaram, chegando a 3,80% do PIB em 2021, abaixo do patamar alcançado em 2015. Mesmo desconsiderando o Simples e o MEI do cálculo em toda a série, observa-se redução de 5,47% em 2015 para 3,80% em 2021.

A desagregação por modalidade mostra que os subsídios tributários atingiram 4,50% do PIB, em 2015, ante 1,96%, em 2003, e os subsídios financeiros e creditícios ampliaram de 1,01%, em 2003, para 2,15% do PIB, em 2015. A partir de 2015, ambos mostraram tendência descendente, observando-se redução de aproximadamente 2,85 p.p. do PIB nos subsídios da União, com queda de 1,31 p.p. decorrente dos subsídios tributários e 1,54 p.p. de decréscimo nos subsídios financeiros e creditícios. Em 2021, os subsídios tributários apresentaram redução em 1,00% do PIB (3,19% do PIB, contra 4,19% do PIB em 2020), decorrente da retirada do SIMPLES e do MEI do cálculo dos subsídios tributários, como apontado anteriormente. Por sua vez, em 2021, os subsídios financeiros e creditícios foram ampliados em 0,26 p.p., alcançando 0,61% do PIB.

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



Fonte: DEAP/SETO/ME e RFB. Elaboração: DEAP/SETO/ME.

III.1 Subsídios Financeiros e Creditícios

O montante de subsídios financeiros e creditícios, em 2021, foi de R\$ 52,6 bilhões, apresentando aumento de R\$ 26,7 bilhões (ou 103,2%) em relação a 2020 (Gráfico 1)⁹. Esse aumento equivale a 0,26 p.p. do PIB, passando de 0,35% em 2020 para 0,61% em 2021, conforme observado no Gráfico 3. Apesar do aumento, ainda permanece o ajuste empreendido na política de subsídios financeiros e creditícios, após atingirem o pico de 2,15% do PIB em 2015.

Conforme detalhado no Gráfico 4, a evolução se explica pelo aumento em R\$ 21,3 bilhões dos subsídios creditícios, que passaram de R\$ 9,2 bilhões em 2020 para R\$ 30,5 bilhões em 2021, acrescido do aumento em R\$ 5,4 bilhões dos subsídios financeiros, de R\$ 16,7 bilhões em 2020 para R\$ 22,1 bilhões em 2021.

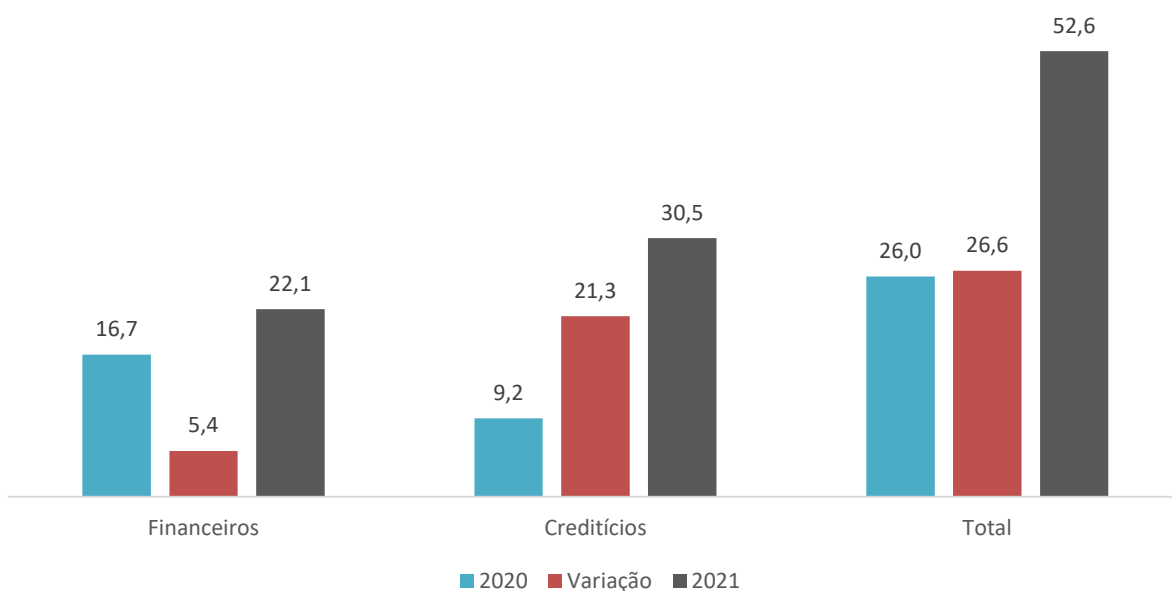
⁹ Os subsídios financeiros e creditícios são calculados em conformidade com a metodologia descrita na [Portaria ME nº 2.877/2022](#).

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



Fonte e elaboração: DEAP/SETO/ME.

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



Fonte e elaboração: DEAP/SETO/ME.

A Tabela 2 e o Gráfico 5 apresentam os subsídios financeiros e creditícios em 2020 e 2021 e sua variação nominal e percentual crescente entre esses anos. Em relação aos subsídios financeiros, as maiores reduções foram observadas no Programa Minha Casa Minha Vida (redução de R\$ 1,1 bilhão), no Programa de Sustentação do Investimento

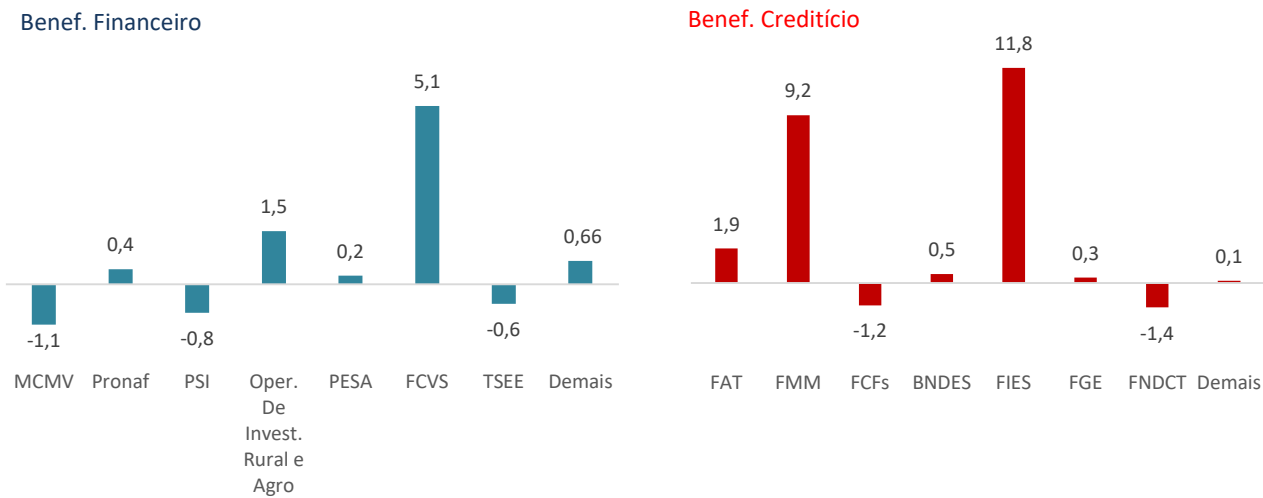
- PSI (redução de R\$ 0,8 bilhão) e na Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda (redução de R\$ 0,6 bilhão). Nas equalizações de financiamentos a produtores rurais, nota-se aumento de R\$ 1,5 bilhão nas Operações de Investimento Rural e Agroindustrial e aumento de R\$ 0,2 bilhão em custeio agropecuário, reflexo do aumento das taxas de juros da economia. Por sua vez, observa-se elevação expressiva nas novações de dívidas do FCVS (aumento de R\$ 5,1 bilhões).

Tabela 2 – Variação dos principais subsídios financeiros e creditícios da União entre 2020 e 2021

Especificação	2020	2021	Variação (R\$ mi)	Variação %
Benefícios Financeiros	16,738	22,113	5,375	32.11%
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	4,194	3,636	-558	-13.30%
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	2,623	7,683	5,060	192.88%
Minha Casa Minha Vida - MCMV	2,548	1,400	-1,148	-45.05%
PRONAF (Equalização)	2,275	2,701	426	18.75%
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	1,649	835	-813	-49.33%
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural - PSR	881	1,181	300	34.08%
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	836	2,339	1,504	179.97%
Custeio Agropecuário	657	821	163	24.85%
Securitização Agrícola	342	313	-28	-8.30%
PROEX (Equalização)	309	576	267	86.56%
FDNE (Equalização)	32	28	-4	-11.32%
Demais Financeiros	393	598	206	52.38%
Benefícios Creditícios	9,151	30,498	21,347	233.28%
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	9,593	8,361	-1,233	-12.85%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	3,336	14,994	11,658	349.48%
Empréstimos da União ao BNDES	1,504	1,996	492	32.69%
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT	570	-295	-865	-151.71%
FDA (Financiamento)	477	126	-351	-73.51%
FDNE (Financiamento)	333	604	271	81.55%
Programa Emergencial de Suporte a Empregos - PESE	348	171	-177	-50.90%
Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER	-704	-554	150	-21.25%
Fundo da Marinha Mercante - FMM	-833	8,387	9,219	-
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	-5,895	-4,002	1,893	-32.11%
Demais Creditícios	421	711	290	68.89%
Benefícios Financeiros e Creditícios (BFC) - Total	25,889	52,611	26,723	103.22%
Despesas Primárias da União (DP)	1,441,845	1,947,136		
BFC/DP	1.80%	2.70%		
Produto Interno Bruto (PIB)	7,447,858	8,679,490		
BFC/PIB	0.35%	0.61%		

Fonte e elaboração: DEAP/SETO/ME.

Gráfico 5 – Maiores variações nos subsídios financeiros e creditícios em 2021 (R\$ bilhões)



Fonte e elaboração: DEAP/SETO/ME.

Os subsídios creditícios, por sua vez, foram largamente afetados por contabilizações e ajustes patrimoniais de ocorrências de exercícios anteriores. Assim, destaca-se a importância de considerar um horizonte de tempo mais longo, a fim de melhor qualificar a análise de custos da política implementada. Quando comparados a 2020, destacam-se as seguintes variações nos subsídios creditícios: aumento de R\$ 11,8 bilhões no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), elevação em R\$ 9,2 bilhões no Fundo da Marinha Mercante (FMM) e aumento em R\$ 1,9 bilhão no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A variação no FIES se deu, majoritariamente, devido a atualizações de dados patrimoniais recebidos do FNDE, o FMM apresentou elevação no subsídio devido a retorno de superávit financeiro à STN e à variação do câmbio. O FAT, por sua vez, apresentou aumento no benefício, principalmente devido ao aumento do custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Entre as principais quedas de benefícios destacam-se os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Os FCFs apresentaram queda de R\$ 1,2 bilhão, influenciada pelo aumento da renda de operações de crédito decorrentes da inflação e redução nas taxas de administração. Já o FNDCT, com redução de R\$ 0,87 bilhão, apresentou significativo resultado com retornos de financiamentos de aplicações financeiras, elevando seu Patrimônio Líquido, o que explica a queda no subsídio estimado. Além disso, todos os subsídios creditícios são afetados pela conjuntura de aperto monetário, que impacta o custo de emissão de dívidas do Tesouro Nacional. O custo de emissão da dívida pública foi de, em média, 5,4% a.a. em 2020 para 6,16% a.a. em 2021¹³,

um aumento de 0,74 ponto percentual. Esta elevação aumenta o PL estimado dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, conseqüentemente, aumenta também o benefício creditício calculado.

Em 2021, parte da variação dos benefícios financeiros e creditícios 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.

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)
PESE	Creditício	Criado	Lei nº 14.043/2020	Contratação de abril a outubro de 2020	348,4	171,1
Peac-Maquinhas	Creditício	Criado	Lei nº 14.042/ 2020	Contratação até 31 de dezembro de 2020	29,1	87,7
FUNGETUR	Creditício	Expandido	Lei 14.051/2020.	Sem prazo.	93,1	170,5
TSEE	Financeiro	Expandido	MPV 950/2020	1º de abril a 30 de junho de 2020	900	0
Total					1370,6	429,3

Fonte e elaboração: DEAP/SETO/ME.

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.

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 pagos em 2020 e também em 2021, 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, como a maioria dos empréstimos ainda não se encontram em fase de amortização e pagamento de juros, o efetivo retorno desses recursos começou a ser observado em 2021. Os subsídios do Peac-maquinhas e do Pese tiveram impacto de R\$ 87,7 e R\$ 171,1 milhões em 2021, respectivamente.

Outra medida para atenuar os efeitos econômicos da pandemia foi o aporte de R\$ 5,0 bilhões no Fundo Geral do Turismo – Fungetur. Os subsídios creditícios do Fungetur consistem em operações de financiamento de empreendimentos turísticos, um dos setores mais afetados pela pandemia. Em 2021, computam-se R\$ 170,5 milhões nos subsídios creditícios devidos a esses recursos adicionais.

Regionalmente (Tabela 4), observa-se um aumento dos subsídios em todas as regiões do País. Nas regiões Norte e Nordeste, a variação foi relativamente menor: alta de 12,9% e de 20,4%, respectivamente. No Centro-Oeste a elevação foi um pouco mais expressiva, de 31,1%. Já nas regiões Sudeste e Sul houve altas expressivas, de 333,9% e de 174,3%. Em termos de participação regional, o Sudeste ultrapassou o Nordeste como região a receber o maior volume de subsídios financeiros e creditícios, com 44,0% do total, contra 23,2% da região Nordeste. Já a região Sul, a terceira colocada, terminou 2021 com 15,2% desses subsídios.

Tabela 4 – Subsídios financeiros e creditícios por região

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
R\$ bilhões em 2020	3,7	10,1	3,8	5,3	2,9	26,0
R\$ bilhões em 2021	4,2	12,2	5,0	23,2	8,0	52,6
Variação R\$ bilhões	0,5	2,1	1,2	17,8	5,1	26,6
Variação 2021/2020	12,85%	20,41%	31,14%	333,93%	174,33%	102,65%
Participação 2020	14,39%	39,06%	14,76%	20,55%	11,24%	100,00%
Participação 2021	8,01%	23,21%	9,55%	44,01%	15,21%	100,00%

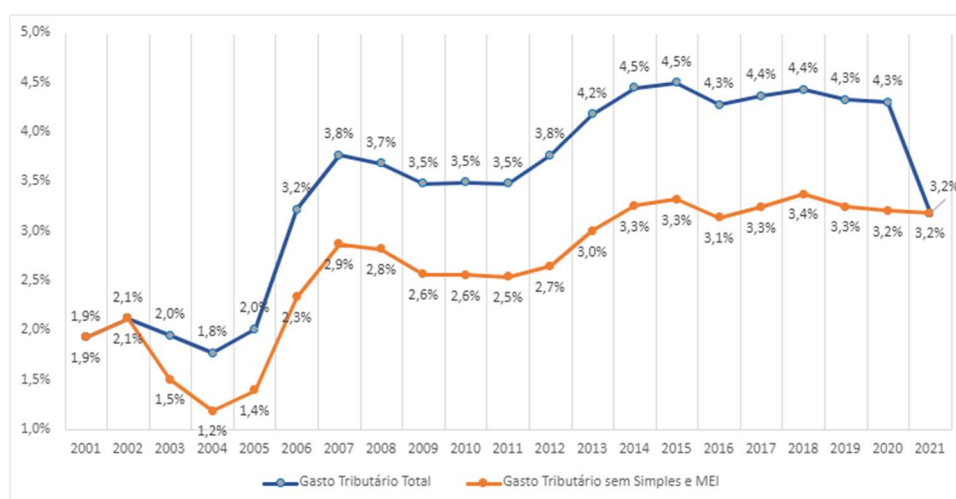
Fonte e elaboração: DEAP/SETO/ME.

III.1 Subsídios Tributários

A trajetória dos subsídios tributários da União tem se mantido relativamente estável após 2015, quando alcançou o patamar mais alto da série histórica, de 4,50% do PIB (Gráfico 6). Cabe destacar que em 2021, conforme determinação do §2º do art. 136 da Lei nº 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 – LDO 2022), deixaram de ser 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). Em função disso, no biênio 2020-2021, esses gastos foram reduzidos de 4,3% para 3,2% do PIB (Gráfico 6). Entretanto, se o gasto tributário com essas duas políticas for excluído para toda a série histórica, o valor obtido fica equivalente ao gasto em 2021, isto é, 3,2% do PIB.

Vale ressaltar que a estabilização do nível de subsídios tributários após 2015 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 4,6%, superando as perdas de 2020, quando caiu 3,9%¹⁰ 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 6 – Total de subsídios tributários (%PIB)



Fonte: RFB. Elaboração: SETO/ME.

No biênio 2020-2021, a projeção dos subsídios tributários se reduziu em R\$ 35,5

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

bilhões. Contudo, essa redução decorreu da retirada do Simples Nacional e do MEI do rol dos benefícios tributários a partir de 2021. Excluindo-se os valores dos benefícios dessas duas políticas do total dos subsídios em 2020, observa-se aumento nominal dos subsídios tributários em pouco mais de R\$ 37 bilhões entre 2020 e 2021 (Tabela 5).

Entre os subsídios tributários mais expressivos, houve aumentos em praticamente todos os benefícios, com exceção apenas da Desoneração da Folha de Salários (redução de R\$ 758 milhões). Os acréscimos mais significativos ocorreram na Zona Franca de Manaus (R\$ 10,8 bilhões), Setor Automotivo (R\$ 5,1 bilhões), Agricultura e Agroindústria (R\$ 4,9 bilhões) e Poupança e Títulos de Crédito – Setor Imobiliário e do Agronegócio (R\$ 2,8 bilhões). **Em boa parte, esses aumentos são decorrentes da retomada da atividade econômica, após forte contração em 2020 e, portanto, o efeito base é significativo.**

Tabela 5 – Variação dos principais subsídios tributários da União entre 2020 e 2021 (Sem Simples Nacional e MEI)

Especificação	2020	2021	Variação (R\$ Mi)	Variação %
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	35.145	45.945	10.800	30,73%
Agricultura e Agroindústria	40.573	45.480	4.907	12,09%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	32.984	34.748	1.764	5,35%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	23.946	26.355	2.408	10,06%
Deduções do Rendimento Tributável – IRPF	21.829	22.997	1.167	5,35%
Benefícios do Trabalhador	11.604	13.148	1.544	13,30%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	10.951	12.408	1.457	13,30%
Desenvolvimento Regional	9.789	11.091	1.302	13,30%
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	5.733	8.506	2.773	48,37%
Desoneração da Folha de Salários	8.248	7.490	-758	-9,19%
Informática e Automação	6.384	7.145	761	11,92%
Setor Automotivo	1.016	6.111	5.095	501,61%
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	5.152	5.836	685	13,29%
Embarcações e Aeronaves	4.204	4.867	663	15,78%
Demais	22.223	24.706	2.483	11,17%
Gastos Tributários da União (GT) – Total	239.781	276.833	37.052	15,45%
Receita Administrada pela RFB (RA)	1.386.728	1.751.163	364.435	26,28%
GT/RA	17,29%	15,81%		
Despesas Primárias da União (DP)	1.947.553	1.614.171	-333.382	-17,12%
GT/DP	12,31%	17,15%		
Produto Interno Bruto (PIB)	7.407.024	8.679.490		
GT/PIB	3,23%	3,19%		

Fonte: RFB/ME e STN/ME. Elaboração: DEAP/SETO/ME.

No período sob análise, a participação dos subsídios tributários no total da receita administrada pela RFB¹¹ caiu de 22,53% em 2020 (17,29% retirando-se os valores do Simples Nacional e do MEI) para 15,81% em 2021. A redução desse indicador, mesmo quando se excluem o Simples e o MEI, reflete a forte elevação da arrecadação tributária (de R\$ 1,4 trilhões em 2020 para R\$ 1,8 trilhões em 2021), decorrente da recuperação da atividade econômica em 2021 frente a 2020.

Em relação à despesa primária, houve aumento nos subsídios tributários, de 16,0% em 2020 (12,3% sem considerar o Simples e o MEI) para 17,1% em 2021. Esse indicador reflete aumento dos principais gastos tributários no período, bem como uma diminuição das despesas primárias em 2021, se comparada com 2020, por conta da descontinuidade de diversas medidas empregadas nesse ano com a finalidade de atenuar os efeitos econômicos e sociais gerados pela pandemia de Covid-19. Em outras palavras, houve redução expressiva das despesas primárias, de R\$ 1,9 trilhão para R\$ 1,6 trilhão, com o fim da vigência do estado de calamidade pública¹², reduzindo os recursos públicos destinados ao financiamento do auxílio emergencial, ações emergenciais na saúde e no setor produtivo. É importante destacar que o Governo Federal também adotou medidas de diferimento de prazo ou de desoneração temporária de tributos como meios de enfrentamento da crise de Covid-19 em 2020, mas essas iniciativas não se enquadram no conceito de subsídios tributários definido pela metodologia da RFB para o DGT¹³.

O crescimento dos subsídios tributários na Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio resulta da retomada do nível de atividades dos segmentos produtivos incentivados na região em 2021, após a recessão econômica de 2020 causada pela pandemia. No período sob análise, observou-se elevação do faturamento e da compra de insumos no Polo Industrial de Manaus¹⁴, que promoveram a ampliação dos subsídios tributários associados ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre Importação (II) das empresas beneficiadas. O benefício total de IPI (Interno e

¹¹ Inclui receitas previdenciárias e exclui as receitas federais administradas por outros órgãos, conforme publicação “Análise da Arrecadação das Receitas Federais” da RFB. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>.

¹² Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

¹³ Alguns exemplos foram: diferimento do prazo para pagamento do IRPJ, CSLL, PIS e Cofins para empresas do Simples Nacional; desoneração temporária de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19; desoneração temporária de IPI para bens listados que sejam necessários ao combate à Covid-19; postergação da entrega da DIRPF, assim como do recolhimento do imposto e demais créditos tributários; desoneração temporária do IOF sobre as operações de crédito de pessoas físicas e jurídicas; diferimento do pagamento da COFINS; diferimento do pagamento do PIS-PASEP; diferimento do pagamento da Contribuição Previdenciária; prorrogação do prazo de recolhimento de parcelas referentes aos parcelamentos especiais no âmbito da RFB e PGFN; entre outros.

¹⁴ Conforme “Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2016-2021”, divulgados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/indicadores/caderno_indicadores_janeiro_fevereiro_2021_gerado_26-04-2021_.pdf.

Vinculado à Importação) aumentou de R\$ 20,6 bilhões em 2020 para R\$ 28,4 bilhões em 2021, enquanto o benefício de II subiu de R\$ 3,7 bilhões para R\$ 5,1 bilhões no período¹⁵.

Observa-se também aumento significativo nos subsídios ao Setor Automotivo, que passaram de R\$ 1,0 bilhão em 2020 para 6,1 bilhões em 2021 (crescimento de 502%). Esse aumento se deve ao benefício tributário de crédito presumido do IPI, como ressarcimento do PIS/PASEP e da COFINS, em relação às **vendas ocorridas a partir de 1º de janeiro de 2021**, às empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que atendam as seguintes condições: (i) tenham sido habilitadas até 31/05/1997 e; (ii) tenham apresentado projetos de novos investimentos e pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou aperfeiçoamento de produtos já existentes, até o dia 30 de junho de 2020¹⁶. O benefício tributário do IPI – Operações Internas foi elevado de R\$ 153,6 milhões em 2020 para R\$ 4,6 bilhões em 2021 (aumento de 2907%)¹⁷, o que decorre do início da vigência do usufruto do benefício a partir de 2021 e também, em menor grau, da expansão do mercado automobilístico no período: o número de unidade vendidas nesse período apresentou um crescimento de 3%¹⁸. Além disso, vale destacar que a metodologia de cálculo dos créditos presumidos do IPI aplica as alíquotas previstas na legislação sobre o valor das vendas dos produtos dos projetos de investimento, ajustado por um fator que depende da maturação desses projetos – sendo maior do que a unidade no seu início e progressivamente reduzidos conforme aumenta a maturação dos projetos favorecidos¹⁹, o que tende a elevar o nível de subsídios, especialmente em momentos de expansão e retomada de novos empreendimentos.

Em relação à Agricultura e Agroindústria, a elevação dos gastos tributários é decorrente da política de desoneração da exportação rural, que prevê isenção da cobrança de contribuição previdenciária sobre as receitas de exportações do setor (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica). Com efeito, a estimativa de subsídio tributário com essa política, associada à Contribuição para a Previdência Social, subiu de

¹⁵ Estimativas mais desagregadas dos gastos tributários, por tipo de tributo, estão disponíveis no Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2019 – Série 2017 a 2022, elaborado pela Receita Federal do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-bases-efetivas>.

¹⁶ Segundo o art. 11-C da Lei nº 9.440, de 1997 (incluído pela Lei nº 13.755, de 2018).

¹⁷ Vide Nota de Rodapé 15.

¹⁸ Maiores detalhes sobre os resultados da indústria automobilística em 2021 podem ser observados em: https://k8t3b3j9.rocketcdn.me/site/wp-content/uploads/2022/01/Release_Janeiro.pdf

¹⁹ O crédito presumido é equivalente ao resultado da aplicação das alíquotas previstas no art. 1º da Lei 10.485/02, sobre o valor das vendas no mercado interno, em cada mês, dos produtos dos projetos, multiplicado por: 1,25 até o 12º mês; 1,0 do 13º ao 48º mês e 0,75 do 49º ao 60º mês.

R\$ 9,0 bilhões em 2020 para R\$ 9,9 bilhões em 2021²⁰. Isso está em linha com a performance das exportações brasileiras do agronegócio, que alcançaram US\$ 120,6 bilhões em 2021, o que representou um crescimento de 19,7% em relação ao valor verificado em 2020²¹.

Cabe destacar também o aumento nos subsídios à Poupança e Títulos de Crédito – Setor Imobiliário e do Agronegócio, associados ao Imposto de Renda Retido na Fonte, de R\$ 5,7 bilhões em 2020 para R\$ 8,5 bilhões em 2021 (variação de 48,4%), é resultante do crescimento dos benefícios tributários concedidos a Títulos de Crédito – Setor Imobiliário e do Agronegócio – subiram de R\$ 2,16 bilhões em 2020 para R\$ 3,94 bilhões em 2021 (crescimento de 82,5%) – e da Poupança (isenção do IR sobre os rendimentos obtidos em contas de depósitos de poupança), que cresceram de R\$ 3,57 bilhões para R\$ 4,56 bilhões (crescimento de 27,7%)²². Isso se deve ao aumento nos rendimentos dessas aplicações financeiras no período, associada ao comportamento da taxa básica de juros da economia, bem como se deve ao aumento das aplicações nesses instrumentos financeiros devido à retomada da atividade econômica e à consequente redução do desemprego. A taxa de juros (Selic), fixada pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central, que era de 2,0% a.a. em dezembro de 2020, atingiu 9,25% a.a. em dezembro de 2021. Por sua vez, a população ocupada cresceu 5% em 2021 em relação a 2020, após um recuo de 7,7% em 2020 frente a 2021, segundo dados da PNAD Contínua.

O recuo mais expressivo foi observado na Desoneração da Folha de Salários (- R\$ 758,0 milhões), a qual possibilita que a Contribuição Previdenciária Patronal incida sobre o faturamento de empresas de alguns setores selecionados, em substituição à incidência sobre a folha de salários. Após atingir o máximo histórico de R\$ 25,2 bilhões em 2015, os subsídios tributários com essa política têm apresentado trajetória de queda, propiciada por uma diminuição dos setores beneficiados e reoneração da carga tributária sobre a folha de salários das empresas. No entanto, a vigência da política, que se encerraria em 2020, foi prorrogada até 2023²³. Assim, a redução em 2021 pode estar relacionada ao fim das medidas de redução da jornada proporcional de trabalho e salário e da suspensão temporária do contrato de trabalho – que integram o Programa

²⁰ Vide Nota de Rodapé 15.

²¹ Para mais informações sobre a balança comercial do agronegócio, ver a Carta de Conjuntura NÚMERO 54 - NOTA DE CONJUNTURA 2 - 1º TRIMESTRE DE 2022- Comércio exterior do agronegócio: balanço de 2021 e perspectivas para 2022, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/01/comercio-exterior-do-agronegocio-balanco-de-2021-e-perspectivas-para-2022/>.

²² Vide Nota de Rodapé 15.

²³ Lei nº 14.288/2021 prorrogou a vigência da Lei nº12.546/2011.

Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda ([Lei nº 14.020/2020](#)) – e que são computadas nessa rubrica²⁴. Portanto, essa descontinuidade pode ter compensado a desoneração da folha salarial, prorrogada até 2023.

Tabela 6 – Subsídios tributários por região geográfica – 2020-2021 (sem Simples Nacional e MEI)

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
R\$ bilhões em 2020	45,0	26,2	25,3	109,6	33,7	239,8
R\$ bilhões em 2021	56,9	33,5	28,2	121,4	36,9	276,8
Variação R\$ bilhões	11,9	7,3	2,9	11,7	3,2	37,1
Variação 2020/2021	26,6%	27,7%	11,6%	10,7%	9,4%	15,5%
Participação 2020	18,8%	10,9%	10,5%	45,7%	14,1%	100,0%
Participação 2021	20,6%	12,1%	10,2%	43,8%	13,3%	100,0%

Fonte: RFB/ME. Elaboração: DEAP/SETO/ME.

A Tabela 6 revela a evolução da distribuição regional dos subsídios tributários (excetuando-se Simples e MEI). Pode-se observar que a destinação dos benefícios é concentrada na região Sudeste (43,8% 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 2021 foi mais elevado no Nordeste (27,7%) e no Norte (26,6%), que ampliaram sua participação na distribuição relativa dos subsídios para 12,1% e 20,6%, respectivamente. Em contraposição, no biênio, ocorreu queda de participação relativa do Sudeste (de 45,7% para 43,8%) e do Sul (de 14,1% para 13,3%). A participação da região Centro-Oeste manteve-se relativamente estável (de 10,5% para 10,2%).

A análise da evolução dos subsídios tributários por tributo demonstra que as variações positivas mais expressivas, no período 2020-2021, foram no Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno (R\$ 8,7 bilhões), na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS (R\$ 8,1 bilhões) e no Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica – IRPJ (R\$ 5,8 bilhões). O crescimento dos subsídios tributários associados a esses tributos é explicado principalmente pelos seguintes benefícios: **IPI-Interno** – Zona Franca de Manaus e Setor Automotivo ²⁹; **COFINS**, Agricultura e Agroindústria; **IRPJ** – Informática e Automação.

²⁴ A ajuda compensatória paga pelo empregador em qualquer uma das duas situações: (i) não integrará a base de cálculo da contribuição previdenciária e dos demais tributos incidentes sobre a folha de salários e; (ii) considerada despesa operacional dedutível na determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real.

Tabela 7 – Subsídios tributários por tributo – 2020-2021 (sem Simples Nacional e MEI)

Especificação	2020	2021	Variação (R\$ Mi)	Variação %
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS	59.758	67.830	8.072	13,5%
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica – IRPJ	35.547	41.391	5.843	16,4%
Contribuição para a Previdência Social	29.125	30.114	989	3,4%
Imposto sobre a Renda Pessoa Física – IRPF	55.049	57.983	2.934	5,3%
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	20.444	29.099	8.656	42,3%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL	6.692	7.982	1.289	19,3%
Contribuição Social para o PIS-PASEP	11.807	13.583	1.776	15,0%
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF	6.684	9.609	2.925	43,8%
Imposto sobre Importação – II	5.022	7.219	2.197	43,8%
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	4.218	5.885	1.668	39,5%
Imposto sobre Operações Financeiras – IOF	4.248	4.793	545	12,8%
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM	1.132	1.282	151	13,3%
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR	46	50	4	8,3%
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE	8	8	1	9,5%
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	1	4	3	294,4%
Total	239.781	276.833	37.052	15,5%

Fonte: RFB/ME. Elaboração: DEAP/SETO/ME.

IV. CMAS e CMAP

A edição do Decreto nº 9.588/2018, que instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), representou um marco relevante na institucionalização da avaliação das políticas públicas financiadas por subsídios financeiros, creditícios e tributários.

Esta institucionalidade avançou com a edição do [Decreto presidencial nº 9.834/2019](#), que estabeleceu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Este novo arranjo recepiona a estrutura anteriormente estabelecida para o CMAS e estabelece um comitê similar para avaliar as políticas financiadas por gastos orçamentários diretos (CMAG). O CMAP é imbuído de relevante ação estratégica na política de subsídios da União. Com efeito, trata-se de colegiado superior na estrutura de avaliação dos gastos públicos, ao constituir o *lócus* do centro de governo para avaliação tanto das políticas financiadas por subsídios como daquelas mantidas por

gastos diretos.

Ao longo de 2021, o CMAP entregou 16 avaliações de políticas públicas contratadas no ciclo 2020. Destas, a metade foi conduzida pelo CMAS, incluindo as avaliações do Leasing de Aeronaves, do Simples Nacional, dos Fundos Constitucionais de Financiamento, da Dedução de Despesas Médicas do IRPF, do Pronaf, da Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente, do Cebas Saúde e do Programa Minha Casa Minha Vida. Todas as avaliações de subsídios contratadas em 2020 foram entregues em 2021.

Tabela 8a – Políticas avaliadas em 2019 e 2020

Ciclo 2019	
Subsídios	Gastos Diretos
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PROAGRO e PSR) [Concluído] Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) [Concluído] Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) [Concluído] Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) [Concluído] Programa de Financiamento Estudantil (FIES) [Concluído] Zona Franca de Manaus Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação) [Concluído] Lei da Informática [Concluído] 	<ul style="list-style-type: none"> Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS (previdenciários e assistenciais) [Concluído] Seguro-Desemprego [Concluído] Defesa Agropecuária [Concluído] Componente Especializado de Assistência Farmacêutica [Concluído] Seguro-Defeso [Concluído] Sobreposição de Políticas Públicas do Ministério da Cidadania [Concluído]
Ciclo 2020	
Subsídios	Gastos Diretos
<ul style="list-style-type: none"> Leasing de Aeronaves [Concluído] Simples Nacional [Concluído] Fundos Constitucionais de Financiamento [Concluído] Despesas Médicas [Concluído] Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [Concluído] Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente [Concluído] Entidades Filantrópicas - CEBAS Saúde [Concluído] Programa Minha Casa Minha Vida [Concluído] 	<ul style="list-style-type: none"> Benefícios Previdenciários Urbanos Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE) [Concluído] Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade Piso de Atenção Básica em Saúde Abono Salarial [Concluído] Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Bolsa Família) Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez (BPC e RMV) Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro [Concluído]

Tabela 8b – Políticas avaliadas em 2021 e em avaliação em 2022

Ciclo 2021	
Subsídios	Gastos Diretos
<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 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansão, Reestruturação e Modernização das IFES • Imunobiológicos e insumos para controle de doenças • Tratamentos AIDS, Infecções STs, Hepatites Virais e outros • Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União • Aprimoramento da Segurança Pública Nacional • Educação e Formação em Saúde • Expansão, Reestruturação e Modernização dos IFETs • Integração do Rio São Francisco
Ciclo 2022	
Subsídios	Gastos Diretos
<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 	<ul style="list-style-type: none"> • Exames e Avaliações Ed. Básica • Gestão de Imóveis do MRE • SasiSus (Saúde Indígena) • Esgotamento Sanitário • Fomento à Ciência & Tecnologia • Política Nuclear • Financiamento de estudos e pesquisas CT&I em Saúde

Fonte: [CMAP](#).

Pretende-se que as avaliações e as recomendações advindas desse processo subsidiem o planejamento, a execução e o aprimoramento das políticas públicas selecionadas segundo os referidos critérios. 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.

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 2021 mostram que os subsídios totalizaram R\$ 329,44 bilhões, ou 3,80% do PIB, desagregados em subsídios financeiros e creditícios (15,97% dos subsídios) e subsídios tributários (84,03% dos subsídios).

Em relação aos subsídios financeiros e creditícios, os valores totalizaram R\$ 52,61 bilhões em 2021 (0,61% do PIB). Portanto, o que se observa é uma tendência de queda desde 2015, quando estavam no patamar de 2,15% do PIB. A redução dos subsídios financeiros e creditícios em 1,54 p.p. do PIB entre 2015 e 2021 contribuiu significativamente para o ajuste fiscal, tanto pela redução de despesas que afetam o Resultado Primário e o Teto de Gastos, quanto por melhorar a dinâmica da Dívida Pública.

Neste ano, houve aumento de 0,26 p.p. do PIB desses subsídios, passando de 0,35% em 2020 para 0,61% em 2021. Entre as principais elevações nos benefícios financeiros, pode-se apontar a evolução dos subsídios ligados a assunções de dívidas, como as relativas ao Fundo Compensação de Variações Salariais (FCVS), devido à aceleração de novações (lei nº 13.932/2019), e de equalizações inerentes a subvenções relativas a Operações de Investimento Rural e Agroindustrial, devido ao aumento dos juros. Já as principais reduções foram observadas nos subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Com relação aos benefícios creditícios, destaca-se o aumento dos valores associados ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), devido a baixas contábeis de ativos relacionadas a honras de garantias, e o Fundo da Marinha Mercante (FMM), por causa da redução de receitas decorrentes do retorno de superávit ao Tesouro Nacional e efeitos cambiais. Em termos de redução, houve mitigação de custos inerentes a taxas

administrativas proporcionadas por mudanças legais impactando na diminuição dos subsídios relativos aos Fundos Constitucionais de Financiamento e o retorno de recursos de financiamentos e aplicações impactaram na mitigação dos subsídios correspondentes ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

No que se refere aos subsídios tributários, equivalentes a 3,2% do PIB em 2021, houve relativa estabilidade desde 2015, desconsiderando o Simples Nacional e o MEI, que foram excluídos do rol de gastos tributários do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), publicado pela RFB, por força da LDO 2022. Assim, **em 2021, os subsídios tributários que apresentaram aumentos mais expressivos em relação a 2020 foram os relativos à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (+R\$ 10,8 bilhões), Setor Automotivo (+R\$ 5,1 bilhões) e à Agricultura e Agroindústria (+R\$ 4,9 bilhões). Em contraposição, foi observada redução apenas na Desoneração da Folha de Salários (-R\$ 758 milhões).** No total, houve redução de R\$ 35,5 bilhões, em termos nominais, entre 2020 e 2021. No entanto, ao excluir o Simples Nacional e o MEI, houve aumento nominal de R\$ 37 bilhões.

É importante destacar que essa estabilidade ocorre em cenário que poderia ter gerado pressões para aumento desses subsídios, considerando-se a adoção do Teto de Gastos, que restringe o crescimento pelo lado das despesas, e, mais recentemente, a crise econômica gerada pela pandemia de Covid-19. Por outro lado, a resiliência dos subsídios tributários 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. Desta forma, a EC 109 busca não apenas reduzir os subsídios tributários, como também limitar a criação de qualquer tipo de subsídios com a constante avaliação e monitoramento deles.

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. Cumpre também destacar a instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), pelo Decreto Presidencial nº 9.834/2019, que se tornou o *lócus* do centro de governo para a agenda de avaliação, tanto das políticas financiadas por subsídios, como daquelas mantidas por gastos diretos, de forma integrada ao ciclo de gestão dos programas do PPA 2020-2023 e com base em critérios objetivos de materialidade, relevância e criticidade para a seleção das políticas públicas a serem avaliadas. O Conselho incorpora, assim, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), instituído em novembro de 2018, que reúne parâmetros institucionais para a melhoria do ciclo de políticas públicas financiadas por 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 2020)

Tabela 3: Comparativo dos Subsídios – 2021 e 2020 (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