

TEXTO DE DISCUSSÃO

Benefícios Fiscais Concedidos (e Mensurados) pelo Governo Federal

Érica Diniz
José Roberto Afonso

Janeiro de 2014

Benefícios Fiscais Concedidos (e Mensurados) pelo Governo Federal¹

Érica Diniz

José Roberto Afonso

Introdução

Formas atípicas de gastos públicos ocorrem quando o governo renuncia a um tributo, oferecendo isenção ou reduzindo o ônus por meio de um incentivo; quando deixa de cobrar, em um empréstimo, os juros e os encargos equivalentes àqueles que paga ao se endividar; ou quando assume um encargo que caberia a terceiro, por meio de subsídio. Essas diferentes formas de benefícios concedidos pelo governo, quase sempre, não constam no orçamento tradicional – especialmente nos casos em que envolvem a receita, pois se deixa de arrecadar um imposto, uma contribuição, ou mesmo a receita financeira.

A cultura da responsabilidade fiscal passou a jogar luz, de forma crescente, nessa forma invisível de gasto público. O que antes, quando muito, só despertava interesse de algum estudo acadêmico, tem se tornado cada vez mais objeto das legislações fiscais mais modernas e das práticas fiscais nas administrações públicas mais organizadas. Isso passa por diferentes etapas como identificar, mensurar, divulgar e analisar.

A renúncia tributária foi a primeira a ser mensurada e passou a merecer mais atenção: um número crescente de países a quantifica e a própria literatura especializada evoluiu para um conceito mais abrangente de gasto tributário. O passo seguinte foi abordar as transações realizadas de forma implícita (concentradas nas diferenças de taxas ou preços entre o que o governo paga e oferece), o que ganhou mais relevo depois da crise financeira global e do socorro governamental a bancos e empresas. Em tese, no orçamento clássico, já deveria constar, por princípio, os subsídios quando transferem explicitamente renda para consumidores, empresas ou mutuários de financiamentos governamentais.

O Brasil também seguiu esse processo, principalmente disparado por inovações na legislação e no controle externo, e menor por iniciativa das autoridades econômicas. Hoje, o governo federal já identifica e mensura oficialmente os benefícios, tributários ou não, mas o faz de forma estanque, sem apresentar a mínima análise sobre os números divulgados e sem que a sociedade acompanhe e debata – possivelmente até por desconhecimento da mensuração dos mesmos. Em outras palavras, é louvável o esforço por parte do governo brasileiro em quantificar e publicar quantos e quais são os benefícios, mas também cabe reconhecer que não parece haver a desejada compreensão na sociedade de seu significado e impactos. Isso ocorre apesar de o Brasil primar historicamente por boas práticas de transparência fiscal e sempre ter canalizado importantes e variados recursos públicos para ofertar crédito à economia, e, no pós-crise global, ter apostado desde cedo nas desonerações tributárias e nos financiamentos excepcionais.

¹ As opiniões expressas neste texto são exclusivamente dos autores e não expressam necessariamente as da FGV/IBRE. Elaborado com base em informações disponíveis até 13/12/2013. Os autores são gratos à Maria Ana Falcão pelo auxílio na coleta dos dados. Versão resumida foi publicada no Boletim MACRO IBRE de dezembro de 2013.

O objetivo desse artigo será contribuir para quantificar a totalidade dos benefícios fiscais oficialmente divulgados pelo Governo, para destacar sua relevância diante do contexto da Economia brasileira. Para tanto, aqui serão consolidados os cálculos oficiais e mais atualizados das diferentes formas de benefícios fiscais ofertados pelo governo federal e apresenta uma breve avaliação sobre sua estrutura e evolução no período 2011 a 2014. Os valores movimentados são enormes e crescentes, mas apesar disso essas estatísticas são desconhecidas de especialistas, quanto mais dos leigos.

Contexto

Em meio a um cenário econômico não muito animador, anterior a um ano eleitoral, no qual as perspectivas da política fiscal não exibem grande otimismo em decorrência da modesta expansão da atividade econômica e, conseqüentemente, modesta arrecadação tributária frente a dificuldades para conter o crescimento das despesas públicas, a pergunta que nos instiga é: qual é o real custo de todas as políticas que envolvem algum tipo de subsídio ou perda de receita pelo Governo? Ou visto por outro ângulo, o quanto o governo deixa de arrecadar ou subsidia sem estar explícito no orçamento?

A resposta a essa pergunta nos é facultada pelo parágrafo 6º do art. 165 da Constituição Federal que estabelece a obrigação do Poder Executivo em apresentar demonstrativos das receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, uma vez serem estes os insumos necessários para dimensionarmos nosso ponto central. Propomos usar a denominação **Benefícios Fiscais** para consolidar a totalidade desses benefícios que mensuram a renúncia de receita executada tanto pelos benefícios financeiros e creditícios, realizados por meio de fundos e programas de governo, ora implícitos, ora explícitos no Orçamento da União, que representam o custo das políticas que envolvem algum tipo de subsídio, quanto pelos benefícios tributários, relativos às renúncias e desonerações tributárias para promoção do desenvolvimento econômico ou social.

Em particular, os benefícios financeiros, também denominados subsídios explícitos, se referem a desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como assunção das dívidas, que são apresentados explicitamente no orçamento.² Já os benefícios creditícios, ou subsídios implícitos, são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal. É exatamente essa diferença entre a taxa de juros do programa e aquela a qual o governo federal se financia que se materializa o benefício creditício, e não na transferência do recurso ao fundo ou programa³. A apuração e a divulgação desses

² Como ilustração desses benefícios financeiros, iremos destacar o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (PASS). Em particular, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda são exemplos de subvenções econômicas para a equalização de preços. Já o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) é um exemplo de benefício financeiro relativo à assunção de dívidas.

³ Como exemplos de fundos que recebem benefícios creditícios ou implícitos estão os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE, FCO), bem como o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

benefícios financeiros e creditícios são executadas pela Secretaria de Política Econômica (SPE)⁴ do Ministério da Fazenda, segundo os termos do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011⁵.

Dessa forma, os dados relativos a esses dois benefícios são apresentados apenas a partir do ano de 2011, o que restringe nossa análise da totalidade dos Benefícios Fiscais. A elaboração do demonstrativo dos benefícios financeiros e creditícios visa subsidiar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e o relatório de Contas do Governo da República, e demanda da SPE atividades como a análise da metodologia de cálculo dos benefícios e dos seus critérios de regionalização, do conceito do custo de oportunidade dos recursos do Governo Federal, além do conhecimento do desempenho financeiro dos fundos e programas monitorados.

Já os benefícios ou gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. Em particular, são desonerações não realizadas no orçamento e sim por intermédio do sistema tributário, contabilizadas pela Receita Federal do Brasil (RFB) e divulgadas pelos Demonstrativos dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária⁶.

Não custa realçar que esses benefícios tributários constituem uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação, mesmo que potencial, cujo caráter pode ser compensatório, quando o governo visa compensar a população por não atendê-la adequadamente na prestação de serviços de sua responsabilidade, ou incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região. Observa-se que a renúncia, no momento da sua constituição, não provoca um decréscimo da arrecadação total, mas onera a arrecadação futura.

Deve-se mencionar que conjuntamente a esse conceito, também são incluídas as renúncias fiscais relativa ao Regime Geral de Previdência Social, denominadas Renúncias Previdenciárias. Em particular, aqui se faz necessário um esclarecimento. Até o ano de 2013, a RFB divulgava separadamente os gastos tributários e as renúncias previdenciárias, no entanto, na divulgação das projeções para o ano de 2014, a RFB passou a incluir as renúncias previdenciárias, denominando-as Contribuição para a Previdência Social, como uma das contas que constituem a totalidade dos gastos tributários⁷. Diante dessa mudança, mas a fim de mantermos consistência, vamos apresentar conjuntamente esses dados, mas enfatizando essa agregação.

Apesar de pouco se conhecer a respeito do tema, Almeida (2000, p. 19) já havia destacado, na Revista do Tribunal de Contas, que:

“o ato de renunciar à receita pública é, em essência, uma política de governo como todas as demais implementadas

⁴ Dados disponíveis em <http://goo.gl/C0R9wa> e nas informações complementares relativas ao Anexo II do PLDO-2014.

⁵ O Decreto n. 7482 determinou que compete à SPE: “XVIII - apurar o valor efetivo anual, para subsidiar o relatório sobre as contas do Governo da República, e avaliar o impacto e a efetividade de programas do governo federal associados à concessão de benefícios financeiros e creditícios da União; XIX - elaborar anualmente o cálculo de benefícios financeiros e creditícios e encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até 31 de março de cada ano, para compor o relatório sobre as contas do Governo da República; XX - avaliar o impacto e a efetividade de programas do governo federal associados à concessão de benefícios financeiros e creditícios da União.”

⁶ Disponível em <http://goo.gl/qITK7R>

⁷ A RFB, no demonstrativo de 2014, divulga que: “Para uma melhor análise da série histórica é necessário destacar que os gastos tributários referentes à Contribuição Previdenciária integram os quadros consolidados apresentados nesse relatório”.

com o objetivo de executar as Funções inerentes aos entes políticos. (...) No entanto, embora os objetivos da renúncia de receita sejam públicos, por natureza, as atividades necessárias à sua consecução nem sempre são executadas por agentes do Estado e os instrumentos utilizados para programação e controle não são os orçamentos da União”.

Em particular, ao abordar os benefícios tributários, Almeida (2000, p.20) menciona explicitamente que:

“tudo acontece à margem dos orçamentos públicos, e por esta razão, a aplicação de recursos decorrentes da renúncia de receita é tratada como gastos tributários indiretos, tratamento distinto daquele reservado aos recursos de custeio e investimento inseridos no contexto dos orçamentos da União, classificados como gastos diretos. Essencialmente, o que difere a aplicação desta política pública de benefícios tributários no Brasil, em comparação à realidade dos países mais desenvolvidos, é o controle e o monitoramento dos resultados efetivamente alcançados e a mensuração do nível de satisfação da sociedade, ou seja, uma avaliação da eficácia e efetividade desta política.”

Metodologia

O conceito de Benefícios Fiscais diz respeito aos benefícios oferecidos pelo Governo no sentido mais amplo de subsídios concedidos ou receitas perdidas. Isso porque da conceituação desses benefícios depreende-se que os financeiros e creditícios estão relacionados à ideia de despesa pública, sejam eles explícitos no Orçamento Geral da União ou não, já que nos implícitos há um impacto dos benefícios sobre o serviço da dívida pública do governo federal, enquanto que os tributários se diferenciam daqueles por se relacionarem à renúncia de receita.

Portanto, não custa reafirmar e precisar que, neste trabalho, será usada a denominação **Benefícios Fiscais** para consolidar as duas formas indiretas de gasto público e que também correspondem a duas fontes primárias de estatísticas, ambas do Ministério da Fazenda:

- ✓ **Renúncia ou gasto tributário:** formas de desonerações não realizadas no orçamento, que reduzem a arrecadação potencial e podem ter caráter compensatório ou incentivador. Como já mencionado, é objeto de um demonstrativo elaborado pela RFB, que integra o processo orçamentário desde a exigência da Constituição de 1988⁸;
- ✓ **Benefícios financeiros e creditícios:** os financeiros ou subsídios explícitos são desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como assunção das dívidas, apresentados explicitamente no orçamento da União; já os creditícios ou subsídios implícitos são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa

⁸ O órgão mantém uma página específica em seu portal na internet (<http://bit.ly/ICOW0v>), com dados anuais desde 1998 e projeção até 2014. Ressalta-se que, até 2013, eram divulgadas separadamente a renúncia tributária e a previdenciária, mas para 2014, a segunda foi apresentada como parte integrante do gasto total, que passou a discriminar o gasto com a Contribuição para a Previdência Social.

de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal. Ambos passaram recentemente a ser estimados em demonstrativo específico elaborado pela SPE⁹.

No entendimento de que ambos demonstrativos estimam a mesma forma indireta de gasto público, aqui chamada de benefícios fiscais, é cabível somar os valores para o período 2011/2014. Sendo assim, o nosso exercício nesse trabalho se resume unicamente a somarmos esses dados oficiais e contextualizarmos no cenário econômico brasileiro. Os montantes do PIB e a taxa de inflação usados na análise a seguir são os mesmos projetados e calculados pelo governo. As projeções para os anos de 2013 e 2014 relativas ao IPCA e crescimento real do PIB foram obtidas das projeções do IBRE. Em outras palavras, não foi feita qualquer projeção própria de benefício, mas se realizou uma mera adição do informado por cada um dos dois órgãos fazendários citados.

Benefícios Fiscais Estimados: 2011 a 2014

O montante de benefícios fiscais federais estimados é enorme (R\$ 323 bilhões para 2014), dos quais 77% explicados pela renúncia tributária e apenas 9% do total tramitando pelo orçamento tradicional (caso dos benefícios financeiros).

Uma análise um pouco mais detalhada pode ser apresentada ao desagregarmos a totalidade dos benefícios fiscais entre os financeiros e creditícios e os gastos tributários, incluindo as renúncias previdenciárias. A Tabela 1 apresenta os resultados em preços correntes entre 2011 e 2014, destacando-se um crescimento de todas as contas.

Tabela 1 – Benefícios Fiscais

<i>R\$ Bilhões</i>	Valores Correntes				Composição			
Período	2011	2012	2013E	2014E	2011	2012	2013E	2014E
Benefícios Financeiros e Creditícios	45,02	42,99	69,97	73,41	22,96%	19,94%	25,56%	22,72%
Financeiros	11,59	8,58	20,66	29,29	5,91%	3,98%	7,55%	9,06%
Creditícios	32,16	33,62	48,52	43,42	16,40%	15,59%	17,73%	13,44%
Financeiros-Creditícios	1,27	0,79	0,79	0,70	0,65%	0,36%	0,29%	0,22%
Gastos Tributários e Renúncias Previdenciárias	151,03	172,59	203,76	249,76	77,04%	80,06%	74,44%	77,28%
Gastos Tributários	130,62	146,00	170,02	192,67	66,63%	67,72%	62,11%	59,62%
Renúncias Previdenciárias	20,41	26,59	33,74	57,09	10,41%	12,33%	12,33%	17,67%
Total - Benefícios Fiscais	196,05	215,58	273,73	323,17	100%	100%	100%	100%

Fontes Primárias: SPE e RFB.

Renúncia Previdenciária de 2014: devido a uma mudança metodológica de apresentação da RFB, esse valor foi obtido pelo dado da Contribuição para a Previdência Social.

Renúncia Previdenciária para os demais anos: valores diretamente informados pela RFB.

Para melhor dimensionarmos esses valores, uma comparação com o orçamento da União proposto para 2014 é elucidativa¹⁰: se os benefícios constituíssem um ministério

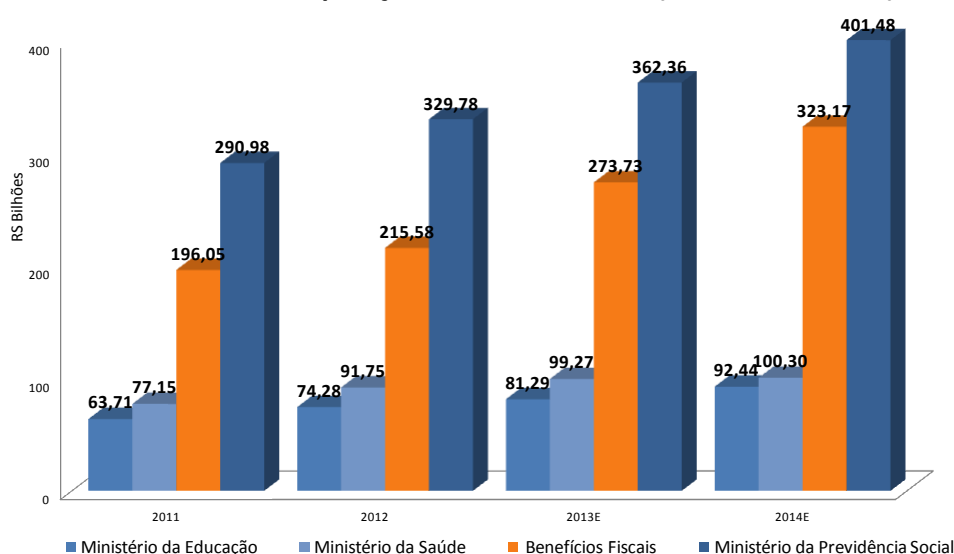
⁹ A SPE também dedicou uma página em seu portal (<http://bit.ly/ICOYvB>) para os benefícios financeiros e creditícios, mas que compreende apenas o biênio 2011/12; porém, estimativa para biênio 2013/14 foi anexado ao último projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) da União enviado ao Congresso.

¹⁰ Ver detalhamento em: <http://goo.gl/R2hSjr>. Despesas discricionárias do Poder Executivo, p. 13, e PAC, p. 17.

fictício, seria inferior apenas ao da Previdência Social e superaria o da Saúde e da Educação juntos; se gastará 14% a mais com benefícios fiscais do que com todas as despesas discricionárias do Poder Executivo (R\$ 266,2 bilhões); e se forem efetivadas todas as prioridades do PAC - plano de aceleração do crescimento (R\$ 63,3 bilhões), responderiam por apenas um quinto dos benefícios.

O Gráfico 1 apresenta uma comparação direta entre os valores dos benefícios fiscais para os anos em questão e o orçamento para os Ministérios da Saúde, Educação e Previdência Social. Como ilustrado, a diferença entre o total dos benefícios fiscais e a soma do orçamento dos Ministérios da Saúde e da Educação se acentua com o passar dos anos. Enquanto em 2011 essa diferença era de aproximadamente R\$ 55 bilhões, as projeções para 2014 apontam para uma diferença superior à R\$ 130 bilhões¹¹.

Gráfico 1 – Comparação Benefícios Fiscais (valores correntes)

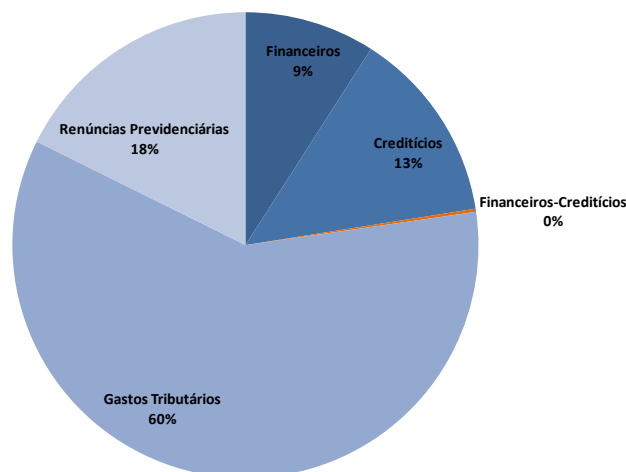


Fontes Primárias: STN, RFB e Orçamento Federal. Elaboração própria.

Como também ilustrado na Tabela 1, a composição recente do total de benefícios fiscais revela um predomínio dos tributários em relação aos financeiros e creditícios entre 2011 e 2014 – o estimado para 2014 é apresentado no Gráfico 2. Tendência que se manteve ao longo do período analisado. O aumento observado dos benefícios financeiros e creditícios e dos gastos tributários entre 2011 e 2014 não reflete em uma mudança estrutural em termos de composição do benefício fiscal. Na verdade, ao longo do período observa-se uma oscilação da composição dos benefícios fiscais entre esses anos, mas a expectativa é que em 2014 os financeiros e creditícios voltem a corresponder a aproximadamente 23% dos benefícios fiscais, enquanto que os gastos tributários com renúncias previdenciárias devem ficar em torno de 77% do total estimado em R\$ 323 bilhões.

¹¹ Ver detalhamento em: <http://goo.gl/PKwb7w>

Gráfico 2 – Composição dos Benefícios Fiscais em 2014



Fontes Primárias: STN e RFB. Elaboração própria.

Sobre a evolução recente dos benefícios fiscais, foi observada uma forte expansão no período. Em termos constantes de dezembro de 2013, eles saltaram de aproximadamente R\$ 220 bilhões em 2011 para R\$ 305 bilhões segundo as projeções para o ano de 2014, evolução que fica mais visível quando expressa em percentual do PIB – dados apresentados na Tabela 2. A soma das estimativas oficiais de gastos tributários e de benefícios financeiros e creditícios resulta em 6,16% do PIB em 2014, com incremento de 1,43 pontos desde 2011, que, por sua vez, decorreu em 0,6 pontos da maior renúncia previdenciária, 0,52 pontos dos gastos tributários e 0,28 pontos dos maiores benefícios financeiros. A preços constantes, foi discreto o crescimento do total de benefícios fiscais entre 2011 e 2012 (+4%), mas será dado um grande salto em 2013 (+20%) e outro razoável em 2014 (+12%). Ressalta-se que o indexador considerado foi o IPCA.

Tabela 2 – Benefícios Fiscais

<i>R\$ Bilhões - Dezembro/2013</i>	Valores Constantes				Varição	Em percentual do PIB				Diferença
Período	2011	2012	2013E	2014E	2011-2014	2011	2012	2013E	2014E	2011-2014
IPCA / PIB	6,50	5,84	5,94	6,01		4.143	4.403	4.974	5.243	
Benefícios Financeiros e Creditícios	50,48	45,54	69,97	69,25	37,18%	1,09%	0,98%	1,41%	1,40%	0,31%
Financeiros	13,00	9,09	20,66	27,63	112,52%	0,28%	0,19%	0,42%	0,56%	0,28%
Creditícios	36,06	35,62	48,52	40,96	13,59%	0,78%	0,76%	0,98%	0,83%	0,05%
Financeiros-Creditícios	1,42	0,83	0,79	0,66	-53,42%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	-0,02%
Gastos Tributários e Renúncias Previdenciárias	169,34	182,85	203,76	235,60	39,13%	3,65%	3,92%	4,10%	4,76%	1,12%
Gastos Tributários	146,46	154,68	170,02	181,75	24,09%	3,15%	3,32%	3,42%	3,67%	0,52%
Renúncias Previdenciárias	22,88	28,17	33,74	53,86	135,35%	0,49%	0,60%	0,68%	1,09%	0,60%
Total - Benefícios Fiscais	219,83	228,40	273,73	304,86	38,68%	4,73%	4,90%	5,50%	6,16%	1,43%

Fontes Primárias: SPE e RFB. Elaboração própria.

Renúncia Previdenciária de 2014: devido a uma mudança metodológica de apresentação da RFB, esse valor foi obtido pelo dado da Contribuição para a Previdência Social.

Uma análise mais detalhada dos dados da Tabela 2 nos evidencia um crescimento, entre 2011 e projeções para 2014, tanto dos benefícios financeiros e creditícios, que conjuntamente aumentam 37%, quanto dos gastos tributários que incluem as renúncias previdenciárias, que por sua vez aumentam 39% no mesmo período. Estes aumentos são particularmente puxados por um forte crescimento dos benefícios financeiros, que tiveram uma variação de 113% no período, e por um aumento ainda maior das renúncias previdenciárias, que cresceram 135%. Em valores constantes, a Tabela 2 também ilustra que cada uma dessas contas mais do que duplicou entre 2011 e as projeções para o ano de 2014, saltando, respectivamente, de R\$ 13 bilhões para R\$ 27 bilhões e de R\$ 23 bilhões para R\$ 53 bilhões.

Uma interpretação conjunta das informações contidas nas tabelas anteriores nos ajuda a entender que, apesar de tanto os benefícios financeiros e creditícios quanto os gastos tributários e renúncias previdenciárias terem crescido a uma taxa aproximadamente igual, o peso destes na totalidade dos benefícios fiscais é superior ao daqueles.

A seguir, vale desdobrar a análise e examinar com mais atenção a evolução de cada categoria de benefícios fiscais.

Benefícios Tributários e Renúncias Previdenciárias

O gasto tributário, como já dito, é calculado há mais tempo. Isso possibilitou o desenvolvimento de uma razoável literatura sobre o tema no Brasil – inclusive, tendo sido objeto recente de um específico e amplo seminário organizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).^{12 13}

Este trabalho se resumirá a contextualizar tais gastos em meio aos benefícios fiscais do governo federal e para o seu período mais recente – aqui, se optou por retroagir até 2008, para melhor captar a evolução pós-crise global (embora no caso dos benefícios financeiros a série comece apenas em 2011).

Ressalta-se que há dois tipos de dados divulgados pela RFB quanto aos gastos tributários. O primeiro é relativo às projeções apresentadas no PLOA de cada ano, que são estimativas do Governo antes do ano começar com base em um conjunto de pressupostos para o desempenho da Economia do país no ano em questão, como a estimativa do PIB, da inflação, da arrecadação governamental, entre outras informações. O segundo são as renúncias efetivas, calculadas após o conhecimento de fato desses indicadores econômicos, ou seja, dados realizados ocorridos no ano de referência. Devido à limitação da divulgação dos dados pela RFB, esse trabalho foi elaborado considerando-se as renúncias efetivas dos gastos tributários no ano calendário de 2010 para os anos entre 2008 e 2011, e as projeções para os demais anos.

Entre os gastos tributários e as renúncias previdenciárias, estas se destacam principalmente pela desoneração da folha salarial. Como ilustrado na Tabela 2, as projeções para a renúncia previdenciária é que, em apenas três anos, ela dobre de tamanho em proporção do PIB – de 0,5% em 2011 para mais de 1% do PIB em

¹² Ver <http://bit.ly/19054f2>

¹³ Destacamos as apresentações de Nunes (2013) e De Carvalho (2013) sobre o tema.

2014¹⁴. Em particular, grande parte dessa variação é puxada pela projeção para o ano de 2014, já que os dados registram um crescimento de 0,41 pontos percentuais somente entre os anos de 2013 e 2014. Em valores constantes de 2013, enquanto as renúncias previdenciárias aumentam mais de R\$ 30 bilhões, só a desoneração da folha contribuiu com um aumento superior a R\$ 22 bilhões, o que representa que essa única conta justifica 73% do crescimento das renúncias previdenciárias.

Já entre os gastos tributários, os que mais crescem são os relativos aos incentivos do IRPJ e da COFINS¹⁵. A Tabela 3 ilustra que R\$ 22 dos 35 bilhões a mais de renúncia via gastos tributários no período entre 2011 e 2014 são explicados por essas duas contas¹⁶. É curioso que as desonerações mais comentadas na mídia, relativas ao IPI, tenham peso absolutamente irrisório – a renúncia para setor automobilístico chegará a R\$ 3,1 bilhões em 2013 (1% do benefício global). Isso alerta para que, apesar do discurso oficial da adoção de uma política anticíclica no imediato pós-crise, identifica-se que houve uma redução na carga dos gastos tributários – de 3,78% para 3,65% do PIB entre 2008 e 2011; a cena só virá a mudar, e de forma significativa, no biênio 2013/14¹⁷.

Tabela 3 – Benefícios Fiscais

<i>R\$ Bilhões - Dezembro/2013</i>	Valores Constantes							Diferença
Período	2008	2009	2010	2011	2012	2013E	2014E	2011-2014
IPCA	5,90	4,31	5,91	6,50	5,84	5,94	6,01	
Benefícios Fiscais	...	...	...	219,74	228,30	273,73	304,88	85,15
Gastos Tributários e Renúncias Previdenciárias	151,34	146,89	162,70	169,27	182,78	203,76	235,62	66,35
Gastos Tributários	130,82	125,34	141,29	146,40	154,62	170,02	181,76	35,36
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)	27,93	26,66	32,32	31,63	32,90	36,47	36,98	5,35
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	32,50	33,33	37,29	38,76	41,81	46,14	55,20	16,44
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF)	0,56	0,49	0,54	0,47	0,53	0,55	5,40	4,93
Poupança	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,93	4,93
Renúncias Previdenciárias	20,52	21,55	21,40	22,87	28,16	33,74	53,86	30,99
Desoneração da Folha de Salários	0,04	0,08	0,08	0,08	3,54	5,22	22,71	22,63

Fontes Primárias: SPE, RFB e IGBE. Elaboração própria.

Renúncia Previdenciária de 2014: devido a uma mudança metodológica de apresentação da RFB, esse valor foi obtido pelo dado da Contribuição para a Previdência Social.

Uma avaliação ainda mais detalhada partiu de uma revisão da decomposição dos gastos tributários estimados pela RFB entre as principais modalidades. Como essas informações são diretamente divulgadas apenas para os anos de 2010, 2013 e 2014, foi feita uma agregação dos dados relativos aos vários tipos de tributo disponibilizados pela RFB, a fim de elaborarmos uma série completa para todos os anos que nos

¹⁴ É aqui considerada a estimativa oficial da RFB, mas a variação seria ainda maior no caso de projeção do IBRE/FGV, que simula até renúncia na casa de R\$ 35 bilhões em 2014 – ver <http://bit.ly/1fyCxjR>

¹⁵ Destaca-se que no ano de 2014, houve um aumento das renúncias de COFINS puxado pela ampliação dos bens beneficiados relacionados à cesta básica.

¹⁶ O incremento de outros R\$ 5 bilhões no caso do IR retido na fonte decorre de mudança metodológica no cálculo da renúncia relativa à caderneta de poupança.

¹⁷ O demonstrativo de 2014 aponta que as principais mudanças ocorridas no ano são decorrentes de alterações na legislação tributária federal, discriminadas em “Inclusões, Exclusões e Alterações de Gastos Tributários”; e dos aprimoramentos metodológicos, explicitado sem “Esclarecimentos Adicionais”. Ou seja, a RFB comenta sobre o aperfeiçoamento metodológico implementado ao longo dos anos na divulgação dos dados, no entanto, isso não invalida nossa análise uma vez que a possibilidade de aperfeiçoamento das contas a cada ano apenas abre espaço para que os dados dos anos anteriores tenham sido subestimados.

permitisse fazer uma análise evolutiva¹⁸. No entanto, para que seja mantida a consistência na comparação dos dados, devido à mudança metodológica relativa às renúncias previdenciárias para o ano de 2014, é explicitado, no Anexo I, a metodologia para revisão e agregação das modalidades de renúncia na forma apresentada na Tabela 4.

Entre as principais modalidades dos gastos tributários, destacam-se os relativos a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, Zona Franca de Manaus (ZFM) e Amazônia Ocidental, Desoneração da Folha de Salários, Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF, Deduções do Rendimento Tributável – IRPF, Agricultura e Agroindústria, e Entidades sem Fins Lucrativos. Em termos constantes, os valores dos benefícios tributários por principais gastos, incluindo as renúncias previdenciárias¹⁹, são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 4 – Principais Gastos Tributários

R\$ Bilhões	Valores Constantes								Diferença
	Modalidade	2008	2009	2010	2011	2012	2013E	2014E	
	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	35,57	38,51	43,37	45,80	51,49	56,12	58,28	22,71
	Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (Inclusive Bagagem)	19,58	16,67	20,61	21,26	21,66	22,65	23,58	4,00
	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	18,26	18,00	18,82	20,57	22,05	22,84	18,38	0,11
	Entidades Sem Fins Lucrativos	15,11	16,01	16,81	17,12	17,20	18,76	19,12	4,01
	Agricultura e Agroindústria	13,14	12,46	11,87	12,61	12,67	15,04	21,44	8,30
	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	13,55	11,63	11,33	11,94	12,80	13,75	13,96	0,40
	Desenvolvimento Regional	5,76	5,19	6,98	6,96	6,99	8,51	7,11	1,35
	Benefícios do Trabalhador	5,23	5,34	6,12	6,36	6,39	6,66	6,78	1,55
	Desoneração da Folha de Salários	0,04	0,08	0,08	0,08	3,55	5,22	22,71	22,67
	Medicamentos e Produtos Químicos e Farmacêuticos	4,08	4,37	4,32	4,01	3,98	4,24	4,71	0,63
	Informática	4,30	3,92	4,26	4,23	4,08	4,37	4,32	0,02
	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	4,25	3,32	3,57	3,02	3,07	3,78	3,13	-1,13
	Programa de Inclusão Digital	1,81	1,60	1,55	2,18	2,19	2,31	5,03	3,23
	Setor Automobilístico	1,72	1,47	1,63	1,75	1,66	3,15	1,21	-0,51
	REID – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura	0,08	0,77	1,45	1,52	1,53	1,58	1,63	1,55
	Demais	8,90	7,61	9,97	9,92	11,55	14,78	24,21	15,31
	Total Gastos Tributários Com Renúncia Previdenciária	151,40	146,95	162,76	169,34	182,85	203,76	235,60	84,21
	Total/PIB	3,78	3,65	3,62	3,65	3,92	4,10	4,76	0,98

Fontes Primárias: SPE, RFB e IGBE. Elaboração própria.

Renúncia Previdenciária de 2014: devido a uma mudança metodológica de apresentação da RFB, esse valor foi obtido pelo dado da Contribuição para a Previdência Social.

¹⁸ A metodologia consistiu em agregar os dados por tipo de tributo a fim de obtermos valores por modalidade. Nossa base de comparação foram esses valores já diretamente divulgados pela RFB para os anos de 2010, 2013 e 2014. No entanto, deve-se ressaltar que para o ano de 2014 as contas “Entidades sem fins lucrativos, Agricultura e Agroindústria, Benefícios do Trabalhador, Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica, e Setor Automobilístico” segundo nossa agregação não corresponderam aos mesmos valores divulgados pela RFB por modalidade.

Como para os demais anos de 2010 e 2013 houve precisão nos valores agregados, acreditamos ter havido alguma mudança no ano de 2014 que não foi capturada por nossa agregação, mas que não invalidaria nossa análise evolutiva. Para uma descrição completa dos tipos de tributos agregados em nossa análise para cada modalidade, ver Anexo I ao final deste trabalho.

¹⁹ Valores semelhantes são apresentados nos demonstrativos da RFB, no entanto, como já mencionado, até o ano de 2013 eles apresentavam separadamente as renúncias previdenciárias, incorporando-as em 2014. Dessa forma, para mantermos a coerência na comparação entre os anos, integramos também esses dados na contabilidade dos principais gastos tributários para os demais anos.

Uma breve análise da expansão recente das renúncias, segundo a Tabela 4, destaca duas modalidades: Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional e Desonerações da Folha de Salários.²⁰

Em valores constantes, há um aumento das renúncias do Simples Nacional da ordem de R\$ 23 bilhões entre 2008 e 2014, o que representa em termos percentuais do PIB, um crescimento equivalente a 0,29 pontos. Em particular, no período 2011–2014 o aumento foi de aproximadamente R\$ 12,5 bilhões, reflexo da mudança do teto de enquadramento das pequenas e microempresas implementado em 2012.²¹

Já no caso da desoneração da folha, que começou em 2011 e sem menor expressão nesse ano, chegará a 0,46% do PIB em 2014. Em valores constantes, houve um salto de R\$ 22 bilhões, o que representa um impacto considerável nas contas públicas decorrente dessa política de desonerações. Vale lembrar que esses dados são as estimativas oficiais da RFB, o que abre margem para que essa variação seja ainda maior.²²

Outra conta que também teve um impacto considerável na totalidade dos gastos tributários foi Agricultura e Agroindústria. Parte substancial desse aumento está associada à cesta básica, ou melhor, à ampliação em 2014 da redução de alíquotas do PIS e COFINS relativa à desoneração de produtos da cesta básica.²³

Um exercício possível seria projetar o que se pode chamar de a arrecadação tributária potencial na hipótese de que, canceladas todas as medidas que concedem benefícios tributários, haveria um aumento da receita tributária pública em igual volume. A Tabela 5 apresenta os dados relativos à totalidade dos gastos tributários, que incluem as renúncias previdenciárias, e à arrecadação tributária esperada, permitindo-nos identificar o que representaria a arrecadação que o Governo potencialmente poderia incorrer caso não tivesse adotado nenhuma política de renúncia de receita. A arrecadação esperada para os anos de 2013 e 2014 são as informadas pela RFB nos respectivos demonstrativos de gasto tributário; já para os anos anteriores, considerou-se a receita efetivamente realizada e informada pelo mesmo órgão.

²⁰ Entre as demais contas se destacam são ZFM e Amazônia Ocidental, Entidades sem Fins Lucrativos, e Agricultura e Agroindústria. Veja Anexo I para a descrição completa de quais tipos de tributos foram agregadas por modalidade.

²¹ Com a mudança no teto, o limite de receita bruta anual para as pequenas empresas passou de R\$ 2,4 milhões para R\$ 3,6 milhões anuais. No caso das microempresas, foi de R\$ 240 mil para R\$ 360 mil.

²² Apenas no ano de 2014 foram apresentados valores relativos à desoneração da folha de pagamento, nos anos anteriores essa série foi criada somando-se as contas relativas a Tecnologia da informação e Comunicação – TI e TIC (contribuição previdenciária Patronal), Indústria de Transformação e Setor Hoteleiro.

²³ Ampliação dos produtos com redução a zero das alíquotas do PIS e COFINS sobre importação ou venda no mercado interno. Carne bovina, suína, ovina, caprina, ave, peixe, café, açúcar, óleo de soja, manteiga, margarina, sabão, pasta de dente, fio dental e papel higiênico.

Tabela 5 – Receita Tributária Potencial

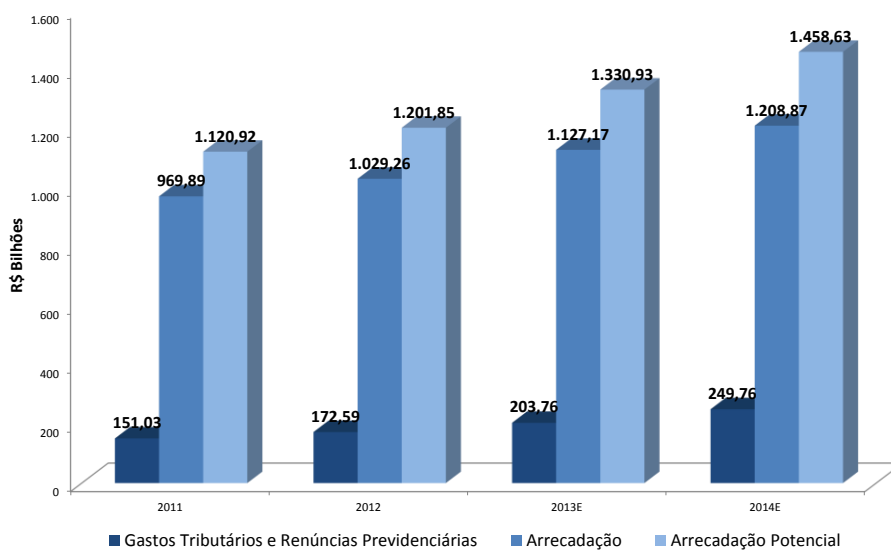
R\$ Bilhões	Período	Valores Correntes			
		2011	2012	2013E	2014E
PIB		4.143,01	4.402,54	4.973,61	5.242,91
Gastos Tributários e Renúncias Previdenciárias		151,03	172,59	203,76	249,76
Arrecadação		969,89	1.029,26	1.127,17	1.208,87
Arrecadação Potencial		1.120,92	1.201,85	1.330,93	1.458,63
Benefícios Fiscais/PIB		3,65%	3,92%	4,10%	4,76%
Arrecadação Real/PIB		23,41%	23,38%	22,66%	23,06%
Arrecadação Potencial/PIB		27,06%	27,30%	26,76%	27,82%

Fontes Primárias: SPE e RFB. Elaboração própria.

Para o ano de 2013, o dado de renúncia previdenciária foi utilizado para se calcular a arrecadação. Em particular, considerou-se que a renúncia previdenciária correspondeu a 9,86% da arrecadação previdenciária.

A menos dessa questão relativa à arrecadação do ano de 2013, a tabela acima ilustra que a arrecadação potencial corresponderia a valores próximos a 27% do PIB de cada ano.

Gráfico 3 – Receita Tributária Potencial



Fonte: RFB. Elaboração Própria.

Benefícios Financeiros e Creditícios

Análise semelhante a dos gastos tributários também pode ser realizada com foco nos benefícios financeiros e creditícios, mas esta fica prejudicada por ser uma série mais curta e pouco se conhecer da metodologia (ainda que se saiba que a iniciativa decorre

de determinação expressa baixada pelo TCU em 2012)²⁴ e, especialmente, da memória de cálculo usada pela SPE²⁵.

Como já mencionado, em geral, a cena observada na evolução dos benefícios tributários se repetiu aqui nesta categoria, que depois da casa de 1% do PIB no biênio 2011/12 crescem mais 0,4 pontos do PIB no biênio 2013/14. É curioso que os subsídios implícitos, embora superem pela metade os explícitos ao final da série, apresentam menor fôlego – como boa parte deles reflete a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo governo federal e a devida por ele na dívida pública, era de se esperar que tal custo indireto pudesse estar crescendo (ainda mais com a tendência de alta da SELIC).

Até o ano de 2013, os valores dos subsídios concedidos pelo Tesouro nos empréstimos ao BNDES e na equalização das taxas de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) não eram divulgados, o que tornava os demonstrativos dos anos anteriores incompleto. A cobrança do TCU por maior clareza, em especial, a cobrança pelos valores relativos aos empréstimos ao BNDES, levou a uma discussão a respeito da metodologia de cálculo dos valores dos subsídios financeiros e creditícios. Como comentado por Oliveira (2013), a SPE realizou uma revisão metodológica, discutida com o próprio TCU, na qual se estabeleceu a adoção de que o conceito de custo de oportunidade para todas as operações do Tesouro seria representado pelo custo médio dos títulos emitidos no mês em que se fez a operação subsidiada, em substituição ao custo médio do estoque da dívida previamente adotado. A área técnica da SPE considera que esse antigo cálculo carregava uma memória de papéis de dez anos atrás ou mais, o que não representava mais o atual custo de oportunidade do Tesouro.

Feita essa ressalva da revisão dos dados relativos aos anos de 2011 e 2012, identifica-se que apesar dos benefícios financeiros e creditícios responderem a pouco menos de $\frac{1}{4}$ da totalidade dos benefícios fiscais (vide Gráfico 2), em termos percentuais do PIB, eles correspondem a aproximadamente 1%, com tendência de aumento.

Com exceção do ano de 2013, quando os benefícios relativos ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (PROER) aumentaram muito,²⁶ a conta de maior peso na totalidade dos benefícios financeiros e creditícios são os empréstimos da União ao BNDES a uma taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal. Para uma análise mais detalhada nessa direção, a Tabela 6 apresenta, em termos constantes, as principais contas de benefícios financeiros e creditícios.

²⁴ Acórdão TCU nº 3071/2012.

²⁵ Chama-se atenção para a existência dos dados relativos aos benefícios financeiros e creditícios para anos anteriores, no entanto, mudanças metodológicas e perda de memória de cálculo não possibilitam sua divulgação e análise por falta de compatibilidade e por não ser possível padronização. Esse fato serve como alerta para a execução de esforço no registro desses dados atuais e divulgação de sua contabilidade.

²⁶ Ressalta-se que não foi identificada nenhuma mudança que justificasse esse aumento no ano de 2013.

Tabela 6 – Principais Benefícios Financeiros e Creditícios

R\$ Bilhões - Dezembro/2013	Valores Constantes				Diferença
Benefício	2011	2012	2013E	2014E	2008-2014
Empréstimos da União ao BNDES	12,74	12,64	10,31	14,78	2,05
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	10,52	11,23	8,94	11,87	1,36
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	8,60	8,40	9,14	10,02	1,43
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	6,20	0,71	12,68	11,96	5,76
Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER	-0,33	2,36	16,60	0,31	0,64
Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF/PGPAF - Equalização	2,47	2,51	2,32	2,91	0,44
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda	1,42	1,69	2,05	1,98	0,56
Custeio Agropecuário	1,03	1,39	0,43	1,76	0,73
Garantia e Sustentação de Preços	0,93	0,47	0,17	2,43	1,50
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	0,48	0,80	0,12	2,32	1,84
Programa de Financiamento às Exportações - PROEX - Equalização	0,45	0,62	0,60	1,00	0,55
Fundo de Financiamento Estudantil - FIES	0,02	0,30	1,10	1,09	1,07
Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA	0,73	0,42	0,79	0,59	-0,14
Fundo da Marinha Mercante - FMM	2,04	-0,25	0,30	0,38	-1,66
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural	0,28	0,34	0,63	0,66	0,38
Demais	2,92	1,92	3,80	5,18	2,26
Total Benefícios Financeiros e Creditícios	50,48	45,54	69,97	69,25	18,77

Fontes Primárias: SPE e RFB. Elaboração própria.

Além dos empréstimos da União ao BNDES e do PROER, destacam-se também as contas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Essas seis contas correspondem a aproximadamente $\frac{3}{4}$ da totalidade dos benefícios financeiros e creditícios.

Seguindo a Tabela 6, em valores constantes de dezembro de 2013, entre os anos de 2011 e 2012 houve uma queda do total dos benefícios financeiros e creditícios da ordem de quase R\$ 5 bilhões, puxada principalmente por uma forte redução do FCVS. Já entre os anos de 2012 e as projeções de 2013, há um aumento da totalidade desses benefícios explicada em grande parte pelo PROER e pelo próprio FCVS. Para o ano de 2014, o valor total em termos constantes desses benefícios é praticamente o mesmo do ano de 2013, no entanto, uma análise um pouco mais detalhada evidencia um aumento dos empréstimos da União ao BNDES de mais de R\$ 4 bilhões (+ 43%) e do FAT de aproximadamente R\$ 3 bilhões (+33%), no entanto, há uma forte redução do FCVS.²⁷

Vale mencionar que, apesar do aumento do FAT em 2014, ele também apresenta um comportamento oscilatório no período analisado. Outra conta que se destaca é o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Apesar de em valores constantes

²⁷ Subsídio concedido aos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) instituído com o propósito de liquidar eventuais saldos devedores residuais, mas, ao longo do tempo, passou a assumir responsabilidades crescentes, acarretando o acúmulo da dívida. O valor do benefício concedido aos mutuários é calculado com base no montante da obrigação do Fundo, passível de assunção pela União. O levantamento desse passivo ocorre a partir da homologação dos saldos dos contratos encerrados e apresentados pelos agentes financeiros à Administradora do FCVS, Caixa Econômica Federal - CAIXA. A obrigação decorrente dos saldos dos contratos ativos e encerrados que ainda estão em poder dos agentes financeiros é estimada atuarialmente. Fonte: <http://goo.gl/1PlZx2>

seu valor não ser um volume muito expressivo, o PSI apresenta um aumento considerável em 2014, saltando para valores constantes da ordem de mais de R\$ 2 bilhões. Observação semelhante é feita ao FIES. Apesar do valor desse fundo em 2014 não ser muito alto, há um grande salto entre os anos.

Dessa forma, uma análise geral do período entre 2011 e projeções para o ano de 2014 evidencia um aumento da totalidade dos benefícios financeiros e creditícios de quase R\$ 19 bilhões, apesar de não apresentar uma clara tendência comportamental entre os anos. Em particular, as cinco principais contas apresentam um crescimento ao longo do período, destacando-se, entretanto, o comportamento oscilatório do FCVS.

Benefícios Explícitos e Implícitos no Orçamento da União

Por fim, vale lembrar que os Benefícios Financeiros ou subsídios explícitos são os apresentados explicitamente no Orçamento da União, o que nos permite fazer exercício análogo ao já apresentado sob uma perspectiva de transparência. Dessa forma, nosso objetivo agora é agregar as contas de subsídios e renúncias que não são explicitadas no orçamento de modo a contabilizarmos o quanto o governo deixa de arrecadar ou gasta sem que esteja explícito no orçamento. Em outros termos, de um lado apresentaremos conjuntamente os benefícios creditícios, os gastos tributários e as renúncias previdenciárias, que não constam no orçamento, e de outro, os benefícios financeiros.

A Tabela 7 ilustra o peso dos gastos que são explicitados no orçamento com relação à totalidade dos benefícios fiscais. Uma breve análise evidencia a existência de uma (leve) tendência de aumento do peso dos benefícios financeiros (explícitos no orçamento) em termos da totalidade dos benefícios fiscais, no entanto, preserva-se o resultado de que mais de 90% dos benefícios fiscais são ainda justificados pelos benefícios não apresentados no orçamento, isto é, os benefícios creditícios, os gastos tributários e as renúncias previdenciárias.

Tabela 7 – Benefícios Fiscais – Composição

%	Composição			
	2011	2012	2013E	2014E
Benefícios Fiscais - Fora do Orçamento	94,09%	96,02%	92,45%	90,94%
Benefícios Fiscais - Orçamento	5,91%	3,98%	7,55%	9,06%
Total Benefícios Fiscais	100%	100%	100%	100%

Fontes Primárias: SPE e RFB. Elaboração própria.

Em valores correntes, os benefícios não explicitados no orçamento aumentam de R\$ 184 bilhões, em 2011, para projeções de ordem de R\$ 293 bilhões para o ano de 2014. Em termos percentuais do PIB, identifica-se um aumento dos benefícios não explicitados da ordem de 1,15 pontos percentuais, passando de 4,45% para 5,61% do PIB. A Tabela 8 ilustra esses dados.

Tabela 8 – Benefícios Fiscais – Em Percentual do PIB

R\$ Bilhões Nominais e %	Em Percentual do PIB				Variação (%)
	2011	2012	2013E	2014E	
PIB Nominal	4.143	4.403	4.974	5.243	
Benefícios Fiscais - Fora do Orçamento	4,45%	4,70%	5,09%	5,61%	1,15%
Benefícios Fiscais - Orçamento	0,28%	0,19%	0,42%	0,56%	0,28%
Total Benefícios Fiscais	4,73%	4,90%	5,50%	6,16%	1,43%

Fontes Primárias: SPE e RFB. Elaboração própria.

Como já bastante enfatizado, o aumento dos benefícios fiscais é justificado praticamente em sua totalidade pelo crescimento dos gastos tributários e das renúncias previdenciárias, que não são explicitados no orçamento. Seguindo a análise anterior, o aumento dos gastos tributários corresponde a 0,52 pontos percentuais do PIB, enquanto o das renúncias previdenciárias justificam 0,60 pontos percentuais. No entanto, cabe novamente ressaltar que apesar desses crescimentos em pontos percentuais serem parecidos, a evolução das renúncias previdenciárias é bastante forte no período.

Outro exercício interessante a fim de ilustrarmos a ordem de relevância dos valores relativos aos benefícios fiscais concedidos pelo governo é feito por meio de uma comparação direta destes com os valores dos investimentos federais realizados ou projetados pelo governo. A Tabela 9 apresenta esses dados para o período em análise. Vale, no entanto, chamar atenção que os dados relativos aos benefícios financeiros e creditícios são disponíveis apenas a partir de 2011, o que significa que os benefícios fiscais até 2010 representam apenas os tributários.

Tabela 9 – Benefícios Fiscais e Investimentos

R\$ Bilhões	Valores Correntes							
	Período	2008	2009	2010	2011	2012	2013E	2014E
Benefícios Fiscais		114,76	116,19	136,29	196,05	215,58	273,73	323,17
Orçamento		114,76	116,19	136,29	184,45	207,00	253,07	293,89
Fora do Orçamento		...	...	...	11,59	8,58	20,66	29,29
Investimentos Federais		28,11	34,01	43,14	44,93	48,15	47,77	49,50

Fontes Primárias: SPE, RFB, STN/BCB e Senado Federal. Elaboração própria.

Dados de investimento sem considerar os programas Minha casa minha vida e Minha casa melhor.

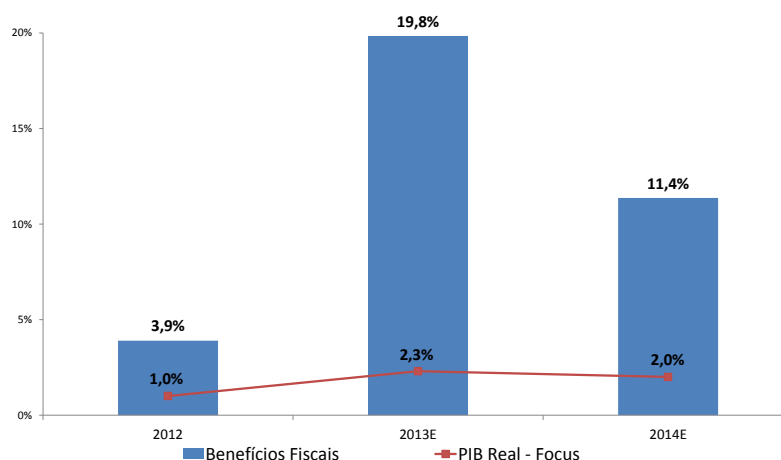
Uma breve análise da tabela acima evidencia que, para o ano de 2011, os benefícios fiscais correspondem a mais de quatro vezes os valores dos investimentos federais, índice que aumenta entre os anos atingindo mais de seis vezes quando consideramos as projeções de 2014. Esse dado apenas reflete que o aumento já enfatizado nesse trabalho relativo aos benefícios fiscais também é representado em termos comparativos com os investimentos federais.

Observações Finais

Em conclusão, fica evidenciado que os benefícios fiscais representam um enorme e crescente volume de gasto indireto do governo federal. É louvável que órgãos federais tenham passado a divulgar tais estimativas, mas é forçoso reconhecer que se carece de conhecer melhor a metodologia e a memória de cálculo²⁸ e, o principal, de se divulgar uma interpretação mínima sobre a estrutura e a evolução desses gastos. O TCU é dos raros que se ocupou em alertar que renúncia é gasto e que os benefícios precisam ser calculados em sua plenitude. De qualquer forma, o que já está em público permite traçar muitas análises, que esta constitui apenas um ponto de partida.

Comparação interessante, apresentada no Gráfico abaixo, é em termos do crescimento do PIB real e dos benefícios fiscais. Enquanto o crescimento destes fica próximo a 20% em 2013, segundo estimativas do mercado o do PIB real atinge apenas 2,3%. O mesmo ocorre para as projeções de 2014, no entanto, a diferença é um pouco menor. A estimativa é que o PIB real cresça aproximadamente 2,0%, enquanto que o aumento dos benefícios fiscais é superior a 11%.

Gráfico 4 – Crescimento dos Benefícios Fiscais e do PIB Real



Fontes Primárias: SPE, RFB, IBGE e IBRE/FGV. Elaboração própria.

É possível citar ao menos dois grandes questionamentos em torno dos benefícios fiscais - um sobre a transparência dos benefícios, e outro sobre a sua eficiência.

Ficou evidenciado, em termos constantes, um significativo aumento dos benefícios fiscais da ordem de R\$ 85 bilhões entre 2011 e 2014, dos quais R\$ 35 bilhões são relativos a um crescimento dos gastos tributários, principalmente IRPJ e COFINS, que aumentaram respectivamente mais de R\$ 5 bilhões e R\$ 16 bilhões, enquanto R\$ 30 bilhões são justificados pelas renúncias previdenciárias, puxadas por um aumento de quase R\$ 22 bilhões da desoneração da folha de salários. Esse resultado ilustra bem

²⁸ Inclusive para se evitar problema ocorrido com relação aos dados dos benefícios financeiros e creditícios para anos anteriores a 2011.

a relevância ou o impacto da política de desoneração da folha, cuja projeção é atingir aproximadamente 0,5% do PIB em 2014. Tal política tinha por objetivo conceder incentivos fiscais a fim de atrair investimentos, reduzir o preço dos bens e serviços para o consumidor com o intuito de ajudar a controlar a inflação, gerar empregos e aumentar a formalização da mão de obra, além de melhorar a competitividade externa da indústria brasileira e promover uma expansão maior do PIB. No entanto, ao olharmos para o desempenho recente da Economia Brasileira e para as expectativas para o ano de 2014, não se observa uma resposta positiva a essas mudanças fiscais.

O atual cenário macroeconômico brasileiro não é muito animador. Segundo os dados de mercado, a expectativa é que o crescimento real do PIB em 2013 seja de aproximadamente 2,3%, e para 2014 as estimativas são de 2,1%²⁹. Há uma forte pressão inflacionária flagrada por diversas políticas que visam seu controle, como o recente aumento da taxa de juros, o controle dos preços dos combustíveis e algumas medidas voltadas para as tarifas de energia elétrica. Observa-se, também, um fraco desempenho da indústria, medido pela Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física (PIM-PF), além de um fraco desempenho externo medido por uma piora da balança comercial devido tanto à conta petróleo quanto ao desempenho das commodities e ao ritmo de crescimento das importações.

A Tabela 10 apresenta as projeções de crescimento do PIB do governo, apresentadas no PLOA de cada ano, do mercado e do IBRE/FGV. Apesar da diferença entre os valores, ao compararmos com o crescimento dos benefícios fiscais observa-se que este é consideravelmente maior em todos os anos.

Tabela 10 – Benefícios Fiscais e PIB

Período	Crescimento		
	2012	2013E	2014E
Benefícios Fiscais	3,9%	19,8%	11,4%
PIB Real - PLOA	1,0%	4,5%	4,0%
PIB Real - Focus	1,0%	2,3%	2,0%
PIB Real - IBRE/FGV	1,0%	2,4%	1,8%

Fontes Primárias: SPE, RFB, IBGE, Boletim Focus e IBRE/FGV. Elaboração própria.

Renúncia Previdência de 2014: devido a uma mudança metodológica de apresentação da RFB, esse valor foi obtido pelo dado de Contribuição para a Previdência Social.

Uma importante crítica já feita por Almeida (2000), que adquiriu relevância ainda maior nos dias atuais devido aos valores vultosos alcançados, é relativa ao controle, análise e transparência desses benefícios fiscais concedidos pelo Governo, uma situação que diferencia o Brasil de alguns países da Europa e da América do Norte. A negligência na gestão desses recursos que o país deixa de arrecadar sob a forma de renúncia de receita é ilustrada pela falta de divulgação dessa informação sistematizada, e por principalmente, apenas uma parte ser explicitada e classificada em orçamento. Diferentemente de outros países, no Brasil os gastos tributários constituem apenas um quadro demonstrativo elaborado pela RFB, que por não contemplar a renúncia vinculada a benefícios financeiros e creditícios não é um documento completo.

²⁹ Estimativas IBRE/FGV. As estimativas divulgadas pelo relatório Focus são de 2,5% de crescimento do PIB em 2013, e de 2,1% para 2014.

Transparência fiscal não pode ser confundida com mera publicidade dos atos e números oficiais, ainda que esta seja pré-requisito para aquela. Além de conhecer, é preciso também compreender o que está por trás das estatísticas – ou seja, seria preciso que houvesse uma explicação oficial sobre o porquê, quando e como realizou aquela forma de gasto público, e também deveria ser possível a quem se interessar fora do governo repetir essa análise e formar sua própria opinião.

Uma ressalva que também pode ser feita é relativa aos dados dos anos de 2013 e 2014 serem projeções que subsidiam o PLOA. Por não serem dados efetivamente realizados, uma possibilidade real é que eles sejam subestimados, o que torna nosso ponto ainda mais forte. Ou seja, o quadro é elaborado com valores estimados que podem ser potencialmente inferiores à renúncia efetiva e, por ser enviado ao Congresso apenas como anexo ao PLOA, não é objeto de análise crítica. Diante disso, nosso questionamento se estende a: se as estimativas oficiais, eventualmente subestimadas, atingem mais de R\$ 300 bilhões, quanto será o real custo dessas renúncias e subsídios? Valores tão altos certamente mereceriam uma análise detalhada e cuidadosa, como, por exemplo, a adoção de quadro demonstrativo que incluísse tanto os benefícios vinculados às contribuições sociais quanto os benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, complementado por uma análise que apresentasse os efeitos sobre as receitas e despesas. Além de, obviamente, apresentação dos dados efetivamente renunciados nos anos anteriores.

À parte essa discussão sobre como melhorar a transparência fiscal, é particularmente premente no Brasil discutir a eficiência dos benefícios fiscais para combater a crise global e para acelerar o crescimento.

Essa análise nos remete à discussão em torno da questão se é o estímulo ou o ajuste fiscal que incentiva o crescimento econômico. Alesina e Ardagna (2009) realizaram um estudo histórico sobre esse comportamento para países da OCDE, entre os anos de 1970 e 2007. A principal conclusão é que os estímulos pautados em impostos tem um impacto maior sobre o crescimento do que os focados em gastos³⁰. No entanto, a atual realidade brasileira não parece se encaixar a esse cenário (Afonso, 2011). Há uma grande e crescente política de renúncia de receita, em especial a política de desoneração, que não está gerando os efeitos esperados sobre o crescimento.

Como explorado por Afonso (2010), o Brasil foi dos poucos países no mundo em que a resposta da política fiscal foi muito mais baseada em cortar imposto do que em elevar o gasto público, especialmente o de investimentos (que, como se sabe, pode ser cortado mais a frente, quando não mais fosse preciso o ativismo estatal). Não deixa de ser curioso que um governo federal que se diz de esquerda ou progressista tenha concentrado sua resposta na ação tipicamente liberal ou conservadora – que sempre preferiu cortar impostos a elevar gasto, até porque, no limite, esse caminho atenderia ao princípio maior de reduzir a participação estatal na economia.

A escolha entre cortar os impostos ou aumentar o gasto público é um debate que remonta ao contexto histórico e mesmo a construção teórica de John Maynard Keynes em sua famosa Teoria Geral do Emprego e da Renda. Em diversas passagens, ele

³⁰ Em particular, Alesina e Ardagna (2009, p.1) mencionam que “as for fiscal adjustments, those based upon spending cuts and no tax increases are more likely to reduce deficits and debt over GDP ratios than those based upon tax increases. In addition, adjustments on the spending side rather than on the tax side are less likely to create recessions. We confirm these results with simple regression analysis”. Segundo esse estudo, o aprendizado histórico é que as reduções dos déficits primários devido aos cortes de gastos foram seguidas por crescimento econômico. O argumento básico é que a austeridade fiscal traz a crença sobre o pagamento do serviço da dívida e o corte do déficit acalma contribuintes, isso tudo contribuição para uma situação de redução dos juros, que reestimulam os investimentos, de maneira a acelerar o crescimento econômico.

deixou claro que, embora matemática ou contabilmente poderiam ser equivalentes, economicamente haveria muita diferença entre elas. Keynes claramente se posicionou a favor do governo elevar o seu gasto, em particular do investimento, como a fonte externa e exógena que impulsionaria a demanda da economia reprimida em meio à crise. Reduzir impostos, por si só, não daria a garantia de que os contribuintes beneficiados converteriam necessariamente em maior gasto o aumento decorrente em sua renda disponível. Uma análise mais aprofunda sobre esse debate pode ser encontrada em Afonso (2012).³¹

No Brasil, que, como se viu neste trabalho, muito desonerou mas não conseguiu alavancar maiores taxas de crescimento da produção interna, muitas questões seguem sem respostas: será que reduzir receita seria uma forma melhor de induzir a demanda do que elevar os investimentos? Será que desonerações bilionárias e crédito farto e barato levam mais a melhor rentabilidade e liquidez de contribuintes e mutuários ao invés de fomentar os gastos privados? Enfim, por que apesar de o governo federal oferecer um volume tão grande e crescente de benefícios fiscais, a economia brasileira não responde com aceleração de seu crescimento?

O país já conquistou grandes avanços em termos de transparência fiscal, inclusive há pouco passou diferentes secretarias do Ministério da Fazenda passaram a estimar de forma global os benefícios fiscais – ainda que sigam publicando em separado o que é tributário do que é financeiro e creditício. Isso trouxe a cena novas e importantes questões, que seguem sem respostas, especialmente em torno da eficiência dos benefícios, esta forma diferenciada, invisível mas enorme de gasto público, para não dizer, da eficiência da própria política fiscal e econômica. É hora de avançar ainda mais o debate da economia brasileira e os benefícios fiscais oferecem uma grande pauta em aberto.

³¹ O autor defende que “é curioso que Keynes não levantasse diretamente a hipótese de redução de tributos, que, por princípio, ao menos em termos fiscais, poderia ter o mesmo efeito de pressionar o gasto e também o déficit e a dívida. Por que Keynes teria descartado essa hipótese? Talvez porque ela contemplaria apenas uma das faces da moeda: o resultante aumento do endividamento daria resposta à preferência pela liquidez, mas não garantiria diretamente o impulso na demanda. Para que essa fosse mantida ou elevada, seria preciso supor também que a redução dos tributos levasse a um incremento do consumo porque os contribuintes teriam optado por gastar o aumento da renda disponível decorrente da redução de seus tributos. Ou seja, teria que ser alterada a propensão (relativa) para consumir dos contribuintes para que eles não destinassem o ganho de renda ao aumento da poupança própria e o canalizassem para o consumo e a demanda agregada. (...) diante da depressão, o aumento do gasto público se tornava inevitável. Não foi por outro motivo que, nesse contexto particular da Grande Depressão, Keynes chegou ao extremo de defender que os governos gastassem de qualquer forma com os buracos nas vias públicas” (AFONSO, 2012, p.21).

Referências Bibliográficas

AFONSO, José. "Política Fiscal no Brasil no Contexto da Crise", Tese de Doutorado, Orientador: Júlio Sérgio Gomes de Almeida. Data da defesa: 16/12/2010.

_____. "Crise, Estado e a Economia Brasileira". Editora Agir. 2011.

_____. "Keynes, Crise e Política Fiscal". Editora Saraiva. 2012.

_____. e BARROS, Gabriel. "Desoneração da Folha: Renúncia Revisitada", Nota Técnica do IBRE. 2013. Disponível em <http://bit.ly/1fyCxjR>

ALESINA, Alberto F. e ARDAGNA, Silvia. "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending". 2009. NBER Working Papers 15438, National Bureau of Economic Research. Disponível em <http://goo.gl/D7muAX>

ALMEIDA, Francisco. Uma Abordagem Estruturada da Renúncia de Receita Pública Federal, Revista do Tribunal de Contas da União. 2000. Disponível em <http://goo.gl/QVMGR7>. Acesso em 10/12/2013.

ALMEIDA, Mansueto. Relatório da OCDE e FMI sobre Brasil: o cenário piorou. 24/10/2013. Disponível em <http://goo.gl/WLcVeL>. Acesso em 10/12/2013

Brasil. Decreto nº 7.482, de 16 de Maio de 2011. Disponível em <http://goo.gl/KXIZmm>. Acesso em 10/12/2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://goo.gl/n6JkNh>. Acesso em 10/12/2013.

CARVALHO, Raimundo de. Quantificação e Análise dos Gastos Tributários no Brasil. Apresentação no Seminário Governança e Renúncias Tributárias/TCU. 22/08/2013. Disponível em <http://goo.gl/4Zowaw>. Acesso em 10/12/2013.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamentos. Disponível em <http://goo.gl/PKwb7w>. Acesso em 10/12/2013

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamentos. Apresentação PLOA 2013. Disponível em <http://goo.gl/ZEp0Lf>. Acesso em 10/12/2013

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamentos. Apresentação PLOA 2014. Disponível em <http://goo.gl/R2hSJr>. Acesso em 10/12/2013

Ministério da Fazenda. Portaria nº 130, 10/03/2009. Disponível em <http://goo.gl/8D0Zir>. Acesso em 10/12/2013

NUNES, Selene. Impacto na gestão fiscal: perspectiva de controle da renúncia de receita. Apresentação no Seminário Governança e Renúncias Tributárias/TCU. 22/08/2013. Disponível em <http://goo.gl/VerWE6>. Acesso em 10/12/2013.

OLIVEIRA, Ribamar. Subsídios do Tesouro a BNDES e PSI chegam a R\$ 12,7 bi em 2012, 17/04/2013. Disponível em <http://goo.gl/zx4MgT>. Acesso em 10/12/2013

Secretaria de Política Econômica. Disponível em <http://goo.gl/C0R9wa>. Acesso em 10/12/2013

Secretaria da Receita Federal do Brasil. Demonstrativos de Gastos Tributários – base efetiva 2010. Disponível em <http://goo.gl/qITK7R>. Acesso em 10/12/2013

Serasa. Simples Nacional já tem novo teto. 13/10/2012. Disponível em <http://goo.gl/q583Xq>. Acesso em 10/12/2013

Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU nº 3071/2012. Disponível em <http://goo.gl/RqI9OC>. Acesso em 10/12/2013

Anexo I

Na classificação dos principais gastos tributários, algumas modalidades foram agrupadas para que fosse possível uma melhor análise dos dados. Abaixo, encontra-se a lista com as modalidades principais e as outras modalidades que passaram a fazer parte do mesmo grupo.

Agricultura e Agroindústria:

- Agricultura e Agroindústria
- Exportação da Produção Rural
- Seguro Rural

Benefícios do Trabalhador:

- Assistência Médica, Odont. e Farmacêutica a Empregados
- Benefícios Previdenciários a Empregados e Fundo de Aposentadoria Individual - FAPI
- Extensão da Licença Maternidade
- Planos de Poupança e Investimento - PAIT
- Programa de Alimentação do Trabalhador

Desenvolvimento Regional

- Desenvolvimento Regional
- Fundos de Investimentos

Embarcações e Aeronaves

- Embarcações
- Embarcações e Aeronaves
- Leasing de Aeronaves

Entidades Sem Fins Lucrativos

- Associações de Poupança e Empréstimo
- Entidades Filantrópicas
- Entidades Sem Fins Lucrativos

Medicamentos e Produtos Químicos e Farmacêuticos

- Medicamentos
- Produtos Químicos e Farmacêuticos

Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica

- Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas
- Máquinas e Equipamentos - Aquisições do CNPq
- Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação
- Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos
- Pesquisas Científicas

Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental

- Amazônia Ocidental
- Áreas de Livre Comércio
- Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental
- Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (Inclusive Bagagem)
- Alíquotas Diferenciadas - ZFM e ALC
- Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na Zona Franca de Manaus
- Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem - ZFM
- Matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na Zona Franca de Manaus
- Mercadorias - Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio



www.fgv.br/ibre

ibre@fgv.br

Rio de Janeiro

Rua Barão de Itambi, 60
22231-000 - Rio de Janeiro - RJ

São Paulo

Av. Paulista, 548 - 6º andar
01310-000 - São Paulo - SP

(21) 3799-6799