

# BOLETIM MENSAL SOBRE OS SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Uma Análise dos Subsídios  
(Gastos) Tributários da União:  
evolução e comparação  
internacional

**EDIÇÃO 8**  
junho/2019

**MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

**SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA**

Waldery Rodrigues Júnior

**SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA**

Alexandre Manoel Angelo da Silva

**SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO**

Nelson Leitão Paes

**COORDENADORA DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO**

Marisa Socorro Dias Durães

**EQUIPE**

Ana Cristina Secchi Correia

Igor Vinícius de Souza Geracy

Rafael Luís Giacomini

**Boletim mensal sobre os Subsídios da União (benefícios creditícios, financeiros e tributários) que reúne, mensalmente, informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios.**

Informações: Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, sala 309.

70048-902 - Brasília-DF

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

# **Uma Análise dos Subsídios (Gastos) Tributários da União: evolução e comparação internacional**

## **1. Introdução**

Este boletim apresenta informações à sociedade sobre a evolução dos benefícios tributários que compõem o Orçamento de Subsídios da União<sup>1</sup>. Além de sua relevância para a transparência e o controle social dos subsídios, esta iniciativa contribui para o monitoramento e avaliação dessa modalidade de financiamento público, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)<sup>2</sup>.

Nesta oitava edição, apresenta-se uma análise com a comparação da evolução das receitas, despesas e subsídios (gastos) tributários do Brasil com os cinco países (Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Holanda e México) que participaram do seminário virtual “*Tax Expenditures Evaluation, System and Governance*” promovido pelo Banco Mundial, em Brasília, no dia 15/05/2019. O objetivo desse seminário foi trocar experiências sobre subsídios (gastos) tributários com membros do governo de todos os continentes do mundo.

A ideia é comparar, do ponto de vista macroeconômico, se a política de subsídio (gasto) tributário brasileira (e a dos outros países comparados) veio acompanhada de um aumento de receitas ou diminuição de despesas, conforme se espera teoricamente. Nesse sentido, além desta introdução, este boletim contém mais três seções. Na seção 2, apresenta a comparação da evolução de variáveis fiscais do Brasil com a dos países que participaram do aludido seminário. Na seção 3, descreve os subsídios (gastos) tributários que mais aumentaram no Brasil e os tributos renunciados. Por fim, são feitas as considerações finais.

---

1 Disponível em <https://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao>.

2 Instituído por meio do Decreto nº 9.588 de 27 de novembro de 2018.

## **2. Uma Comparação de variáveis fiscais do Brasil com as dos países participantes do seminário virtual “Tax Expenditures Evaluation, System and Governance”**

Conforme a 3<sup>o</sup> edição do Orçamento de Subsídios da União<sup>3</sup>, o total de subsídios financeiros, creditícios e tributários do governo federal apresentou trajetória crescente até 2015, mais do que duplicando em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), passando de 3,0%, em 2003, para 6,7% do PIB, em 2015, o que contribuiu significativamente para a deterioração das contas públicas ao longo desse período. Desde então, diversos ajustes nos subsídios financeiros e creditícios têm permitido uma redução no total de subsídios, que passaram a ter trajetória declinante, diminuindo para 4,6% do PIB em 2018.

Nesse período de ajuste fiscal nos subsídios, enquanto os financeiros e creditícios apresentaram redução de 1,8 ponto percentual do PIB, os tributários permaneceram estáveis, no triênio 2016-18. De fato, embora os gastos tributários tenham acompanhado a trajetória dos demais subsídios entre 2003 e 2015, apresentando forte crescimento, ao passar de 2%, em 2003, para 4,5% do PIB, em 2015; diferentemente dos demais, não decresceram a partir de 2015, e sim se estabilizaram, alcançando o patamar de 4,3% do PIB, em 2018.

Assim, em 2018, do total de 4,6 % do PIB de subsídios, 4,3% são tributários e apenas 0,3% do PIB são financeiros e creditícios. Portanto, se o governo quiser continuar o ajuste nos subsídios, terá de ajustar os tributários, descontinuando os que não vêm atingindo os objetivos para os quais foram instituídos.

Não é tarefa trivial determinar um montante ótimo de subsídios para determinado país, seja ele financeiro, creditício ou tributário. Em termos macroeconômicos, porém, pode-se afirmar que uma política de subsídio (gasto) tributário deveria vir acompanhada de um aumento de receitas ou diminuição de despesas. Isso porque, normalmente, uma renúncia tributária vem justificada em uma futura expansão da atividade econômica ou diminuição das despesas governamentais.

Esse aumento de receitas ou diminuição de despesas parece ter sido observado nos cinco países (Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Holanda e México) que participaram do seminário virtual “*Tax Expenditures Evaluation, System and Governance*” promovido pelo Banco Mundial, em Brasília, no dia 15/05/2019, consoante pode ser observado<sup>4</sup> no Gráfico 1. Há que se ressaltar, entretanto, as limitações metodológicas<sup>5</sup> e a impossibilidade de inferências generalizadas dos resultados dessa análise.

De fato, na Austrália e no Canadá, fica evidente que o aumento do gasto tributário (com percentuais do PIB expostos no eixo da direita) foi acompanhado de um aumento da receita (com percentuais do PIB expostos no eixo da esquerda), com a despesa governamental

---

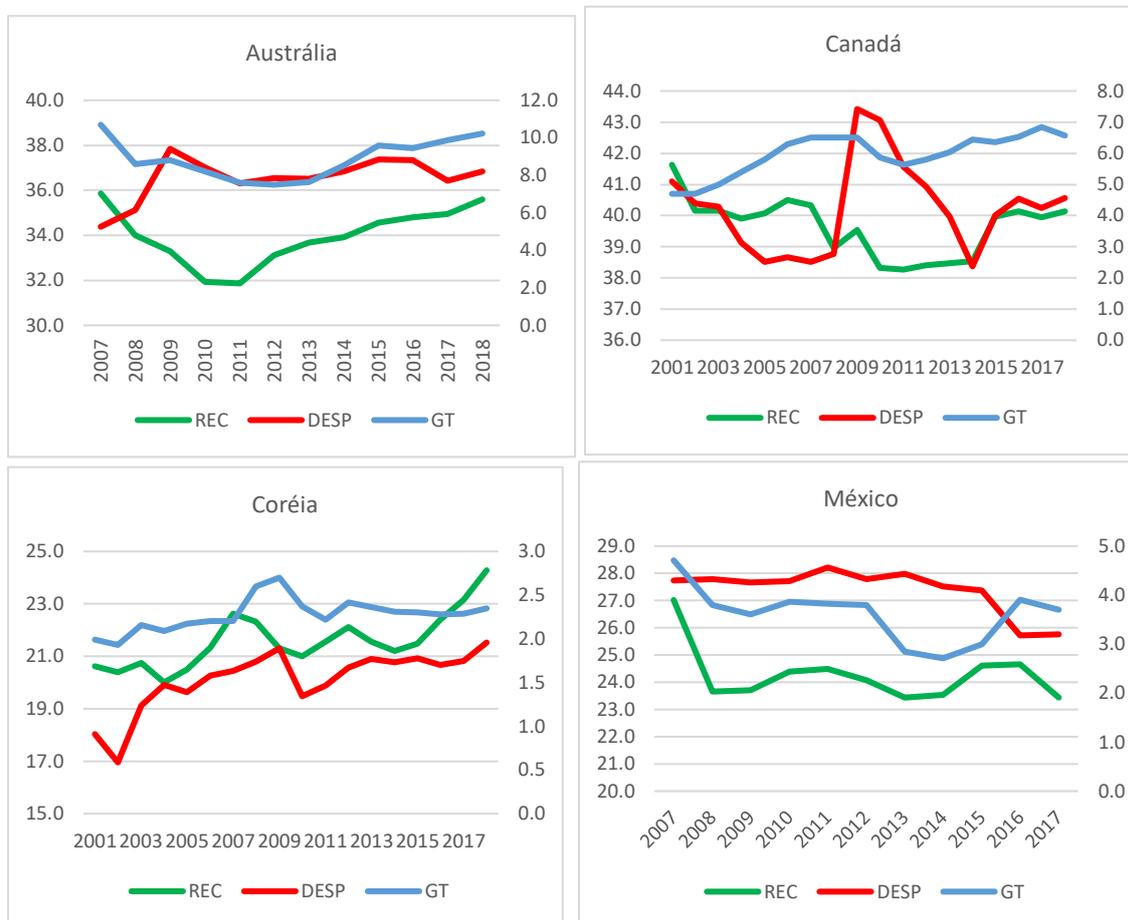
<sup>3</sup><http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/3o-orcamento-subsidios-da-uniao.pdf>

<sup>4</sup> Nesse seminário, cujo objetivo foi trocar experiências sobre subsídios (gastos) tributários com membros do governo de todos os continentes do mundo, houve apresentação da evolução das receitas, despesas e subsídios (gastos) tributários nesses países.

<sup>5</sup> Tendo em vista o propósito informativo deste boletim, a análise contemplou uma amostra limitada de países, que têm realidades socioeconômicas bem distintas. Além disso, possíveis especificidades do contexto de implementação da política fiscal em cada país não foram objeto de investigação.

acompanhando os movimentos da receita. Por sua vez, na Coréia do Sul, mesmo com um gasto tributário estável, a receita aumenta fortemente no período recente. No caso do México, os gastos tributários e a arrecadação apresentaram tendência similar, com viés de queda ao longo do período.

**Gráfico 1 – Evolução da Receita, Despesa e Gasto Tributário (% PIB) em cada país<sup>6</sup>**



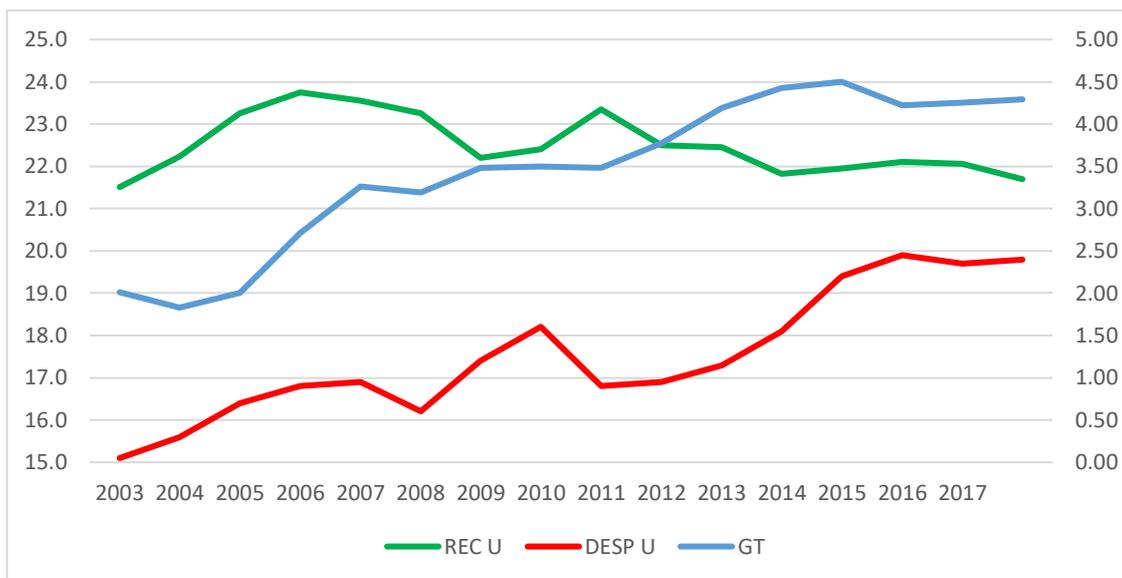
Fonte: Base de Dados do *World Economic Outlook* do FMI para Receitas e Despesas. Os dados sobre gastos tributários foram retirados de:

- (i) Austrália: (a) “*Tax Expenditures Statement 2012*” tabela 1.1, publicado pelo Tesouro Australiano – período 2007-2012; (b) “*Tax Expenditure Statement 2017*”, publicado pelo Tesouro Australiano, período 2013-2018.
- (ii) Canadá: (a) “*Tax Expenditure in OECD Countries*”, OECD, 2010, - período 2001 a 2009. (b) Dados sobre PIB em dólares canadenses retirado de <https://fred.stlouisfed.org/series/NAEXKP01CAA189S> – período 2011 a 2018.
- (iii) Coreia: (a) “*Improving Tax Expenditure: From the Perspective of an Integrated Fiscal System*”, Lee Y., KDI, 2017 – período 2001 a 2015;
- (iv) México: (a) “*Tax Expenditures in Latin America 2008-2012*”, Pecho M., Tax Studies and Research Directorate Working Paper 2-2014, CIAT – período 2008-2012; (b) “*Presupuesto de Gastos Fiscales 2014*”, publicado pelo Tesouro Mexicano (SHCP) – período 2013-2015; (c) “*Presupuesto de Gastos Fiscales 2018*”, publicado pelo Tesouro Mexicano (SHCP) – período 2016-2018.

<sup>6</sup> A Holanda não foi incluída em virtude de ter alterado a forma de cálculo dos gastos tributários a partir de 2016, abandonando a forma tradicional de apuração dos gastos tributários como desvio da estrutura básica do sistema tributário.

No Brasil, por sua vez, ao contrário do que parece ocorrer nos países analisados, há um evidente processo de descasamento entre as receitas tributárias e os subsídios (gastos) tributários. Isto porque, o aumento dos gastos tributários ocorreu em paralelo à redução das receitas conforme se observa no Gráfico 2. De fato, enquanto os gastos tributários federais aumentam substancialmente desde 2003, estabilizando-se após 2015, as receitas tributárias do governo federal estão em processo contínuo de queda. Já as despesas federais aumentam até 2015, estabilizando-se desde então, em trajetória similar a dos gastos tributários.

*Gráfico 2 – Evolução da Receita, Despesa e Gasto Tributário do Governo Federal (% PIB)*



Fonte: A receita da União foi retirada dos diversos relatórios de carga tributária da RFB. A despesa da União foi retirada dos Relatórios do Tesouro Nacional.

Há, portanto, forte indicativo de que, no Brasil, a elevação dos gastos tributários comprometeu a arrecadação de tributos federais e não exerceu função compensatória ao gasto direto, no sentido de reverter, ainda que parcialmente, a dinâmica de crescimento da despesa do governo federal. Assim, a experiência dos países participantes do seminário virtual do Banco Mundial parece ter sido, realmente, diferente do caminho trilhado pelo Brasil, que verificou expansão dos gastos tributários, com redução das receitas tributárias e aumento das despesas públicas.

Em uma comparação mais detalhada dos países, tal percepção é ratificada. Com esse intuito, os quatro países analisados e o Brasil foram colocados em um mesmo gráfico, verificando-se separadamente as três variáveis fiscais: gasto tributário, receita e despesa públicas. Nessa análise feita no Gráfico 3, fixou-se como 100 o valor de cada variável em 2008, acompanhando o comportamento de cada variável, em cada país, a partir de então. A escolha de 2008 ocorreu em razão de ser o primeiro ano com dados completos para todos os países (não há dado sobre gasto tributário no México anterior a 2008). No caso do Brasil, as receitas, despesas e os gastos tributários referem-se apenas ao governo federal.

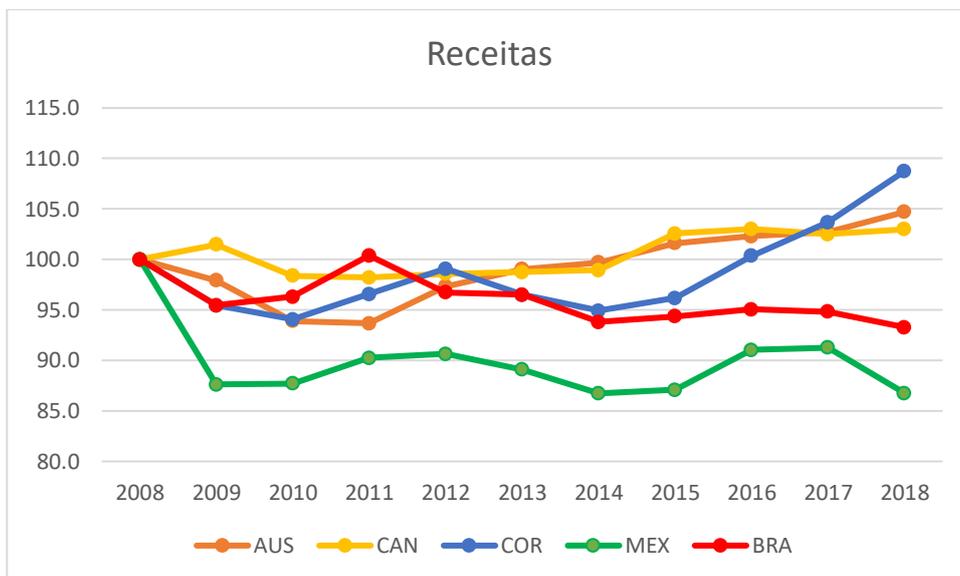
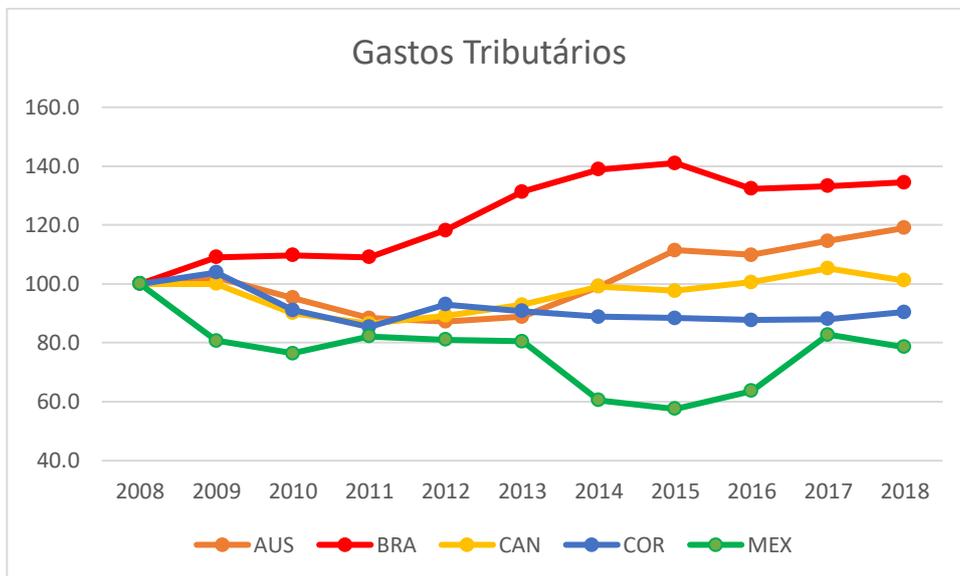
No Gráfico 3, depreende-se que Brasil, Austrália e Canadá aumentaram seus respectivos subsídios (gastos) tributários em relação ao PIB entre 2008 e 2018. Nesse período, os gastos

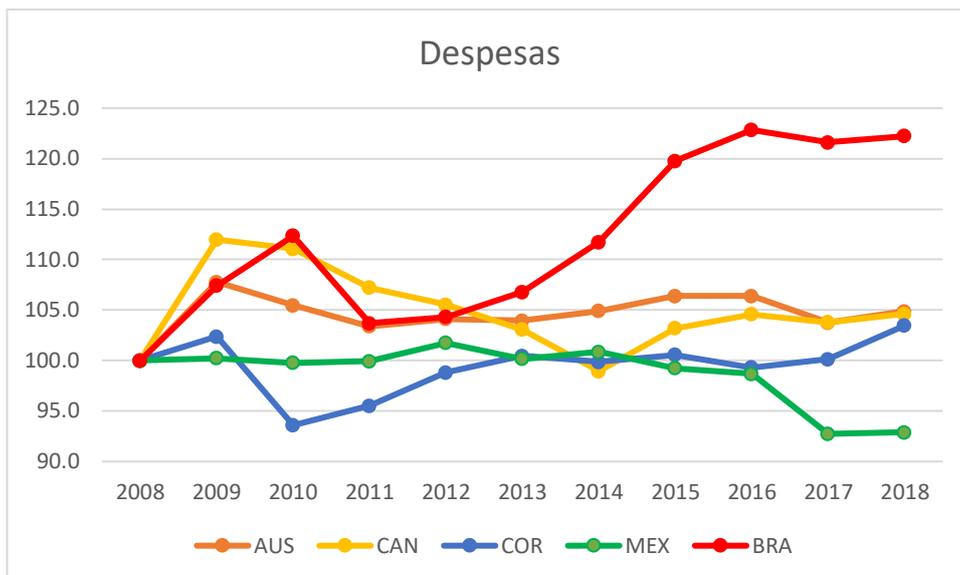
tributários do Brasil aumentaram 35%, enquanto que na Austrália cresceram cerca de 20% a mais do que a variação do PIB. Já o Canadá ficou só um pouco mais de 1% acima do PIB nesse período.

Por sua vez, em relação às receitas tributárias, apenas Brasil e México apresentaram diminuição da arrecadação em relação ao PIB. Enquanto no Brasil a receita de tributos da União cresceu 7% menos que o PIB, para o México a arrecadação cresceu cerca de 13% menos que o PIB entre 2008 e 2018.

Já em relação à despesa, os gastos do governo federal brasileiro cresceram muito acima do PIB entre 2008 e 2015, estabilizando-se em seguida, enquanto nos demais países houve uma pequena variação positiva, com a despesa pública crescendo um pouco mais que o PIB entre 2008 e 2018, sendo o México a única exceção, onde a despesa pública cresceu bem menos que o PIB nesse período.

Gráfico 3 – Evolução do Gasto Tributário, Receita e Despesa (% PIB) por país





Elaboração própria. Fonte: dados obtidos dos gráficos 1 e 2.

Portanto, no período analisado, apenas o Brasil apresentou uma combinação de aumento dos gastos tributários, com redução da arrecadação, em relação ao PIB. No caso brasileiro, vale destacar que, além do substancial aumento do gasto tributário não ter contribuído para um aumento de receita, foi acompanhado do forte aumento na despesa verificado até 2015, completamente na contramão do que ocorreu nos demais países analisados e do que se esperaria de uma política de subsídio (gasto) tributário, do ponto de vista macroeconômico.

Uma vez que os efeitos macroeconômicos dos subsídios (gastos) tributários se mostraram bastante destoantes em relação ao que ocorreu nos países selecionados, busca-se, a título de publicidade e transparência, descrever quais os tributos foram, de fato, renunciados, e quais as políticas públicas foram executadas com tais renúncias no período entre 2009 e 2018, quando os subsídios (gastos) tributários passaram de 3,48% do PIB para 4,29% do PIB.

### **3. Maiores Variações nos Subsídios (Gastos) Tributários e nos Tributos Renunciados**

Nesta análise dos tributos renunciados e dos subsídios (gastos) tributários que mais variaram, vale mencionar que foi considerado apenas o período a partir de 2009, pois somente a partir deste ano a Secretaria da Receita Federal do Brasil passou a divulgar os gastos tributários e previdenciários. Antes de 2008, os gastos previdenciários eram apurados pela Secretaria da Receita Previdenciária, o que não necessariamente gerava uma harmonização metodológica na apuração de tais gastos (subsídios).

Dito isso, a Tabela 1 mostra que as maiores renúncias tributárias ocorreram na Cofins, IRPF e Contribuição Previdenciária. Interessante notar que, nesse período, tais subsídios tributários diminuíram tanto no caso do IRRF quanto no do Imposto de Importação.

*Tabela 1 – Variação dos Gastos Tributários por Tributo – 2009 a 2018*

<b>Gasto Tributário (Tributos Renunciados)</b>	<b>2009 (% PIB)</b>	<b>2018 (% PIB)</b>	<b>Variação (% PIB)</b>	<b>Participação (%)</b>
Contribuição para a Previdência Social	0,51	0,92	0,41	50
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - Cofins	0,79	0,96	0,17	21
Imposto de Renda da Pessoa Física - IRPF	0,62	0,75	0,13	16
Imposto de Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ	0,63	0,69	0,06	8
PIS/PASEP	0,15	0,19	0,04	5
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	0,15	0,15	0,00	0
Outros	0,03	0,07	0,04	5
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	0,10	0,09	-0,01	-1
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	0,43	0,42	-0,01	-1
Imposto de Importação	0,07	0,05	-0,02	-2
<b>Total</b>	<b>3,48</b>	<b>4,29</b>	<b>0,81</b>	<b>100</b>

A maior parte do incremento dos subsídios (gastos) tributários foi, portanto, concentrada na Contribuição para Previdência Social, que respondeu pela metade dos tributos renunciados entre 2009 e 2018. Essa concentração provavelmente adveio das políticas de desoneração da folha salarial, de expansão do SIMPLES Nacional e de criação do MEI - Microempreendedor Individual, como sugere a Tabela 2, na qual se detalha os gastos tributários que mais variaram nesse período.

*Tabela 2 – Variação dos Gastos Tributários – 2009 a 2018*

<b>Gasto Tributário (Política Pública Executada)</b>	<b>2009 (% PIB)</b>	<b>2018 (% PIB)</b>	<b>Variação (% PIB)</b>	<b>Participação (%)</b>
SIMPLES Nacional	0,91	1,10	0,19	23
Desoneração da Folha de Salários	0,00	0,18	0,18	22
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	0,10	0,22	0,12	15
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	0,34	0,46	0,12	15
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	0,29	0,36	0,07	9
MEI - Microempreendedor Individual	0,00	0,04	0,04	5
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	0,36	0,40	0,04	5
Demais	1,72	1,76	0,04	5
<b>Total</b>	<b>3,48</b>	<b>4,29</b>	<b>0,81</b>	<b>100</b>

Na Tabela 2, observa-se que o Simples Nacional, as Desonerações da Cesta Básica e da Folha de Salários, Medicamentos, Rendimentos Isentos e Não-Tributáveis, MEI e Entidades sem fins lucrativos explicam 95% do aumento de 0,81% do PIB que ocorreu com os subsídios (gastos) tributários entre 2009 e 2018. Apenas o Simples Nacional e a Desoneração da Folha de Salários foram responsáveis por 45% do aumento total.

#### **4. Considerações Finais**

Este boletim comparou variáveis fiscais do Brasil com as de outros quatro países ao redor do mundo. No período analisado, apenas o Brasil apresentou uma combinação de aumento dos subsídios (gastos) tributários, com redução da arrecadação e aumento da despesa, em relação ao PIB, completamente na contramão do que ocorreu nos demais países analisados e do que se esperaria de uma política de subsídio (gasto) tributário, do ponto de vista macroeconômico.

Uma vez que os efeitos macroeconômicos dos subsídios (gastos) tributários se mostraram bastante destoantes em relação ao que ocorreu nos países analisados e apresentaram forte crescimento entre 2003 e 2018, ao passar de 2%, em 2003, para 4,3% do PIB, em 2018, fica evidenciada a necessidade de reverter esse crescimento. Realizar tal reversão não é tarefa simples, mas terá que ser feita, se o governo quiser continuar fazendo ajuste fiscal por meio dos subsídios.

Nesse sentido, uma possível estratégia é realizar o ajuste por tributo renunciado em vez de atacar uma política pública específica de gasto tributário, reonerando, horizontalmente em determinado percentual a COFINS e a Contribuição Previdenciária, por exemplo, em todas as políticas públicas que são executadas com algum tipo de renúncia, seja de Cofins, seja de Contribuição Previdenciária.

Ao fazer isso, estar-se-á efetuando uma reoneração justificada na ausência dos efeitos macroeconômicos (aumento de receita ou diminuição de despesa) que factualmente deveriam ter ocorrido, no decorrer do crescimento dos subsídios (gastos) tributários no período 2003-2015, tal como ocorreu em outros países. Esta seria uma reoneração que, simultaneamente, contribuiria para o ajuste fiscal perseguido desde 2016, que é necessário tanto para estabilizar a dívida pública (como proporção do PIB) quanto para garantir a busca do crescimento sustentável.

## 5. Referências Bibliográficas

Austrália. **Tax Expenditures Statement 2012**. Disponível em <https://treasury.gov.au/publication/2012-tax-expenditures-statement>.

Austrália. **Tax Expenditure Statement 2017**. Disponível em <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/2017-TES.pdf>

Brasil. **3º Orçamento de Subsídios da União**. Brasília-DF, 2019. Disponível em <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/3o-orcamento-subsidios-da-uniao.pdf/view>

Lee, Y. **Improving Tax Expenditure: From the Perspective of an Integrated Fiscal System**. KDI Focus nº 81, 2017. Disponível em [https://www.kdevelopedia.org/download.do?timeFile=/mnt/idas/asset/2017/03/23/DOC/PDF/04201703230147391074779.pdf&originFileName=15167\\_2.pdf](https://www.kdevelopedia.org/download.do?timeFile=/mnt/idas/asset/2017/03/23/DOC/PDF/04201703230147391074779.pdf&originFileName=15167_2.pdf)

México. Presupuesto de Gastos Fiscales 2014. Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP, 2014. Disponível em [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/19217/Presupuesto de Gastos Fiscales 2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/19217/Presupuesto_de_Gastos_Fiscales_2014.pdf).

México. Presupuesto de Gastos Fiscales 2018. Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP, 2018. Disponível em <https://www.gob.mx/shcp/documentos/presupuesto-de-gastos-fiscales-2018>.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. **Tax Expenditure in OECD Countries**. Paris, OECD, 2010. Disponível em [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/tax-expenditures-in-oecd-countries\\_9789264076907-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/tax-expenditures-in-oecd-countries_9789264076907-en#page1).

Pecho, M. **Tax Expenditures in Latin America 2008-2012**. Tax Studies and Research Directorate Working Paper 2-2014, CIAT. Disponível em [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2014/2014\\_WP\\_2\\_tax\\_expenditures\\_pecho.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2014/2014_WP_2_tax_expenditures_pecho.pdf).