



TESOURO NACIONAL

2020

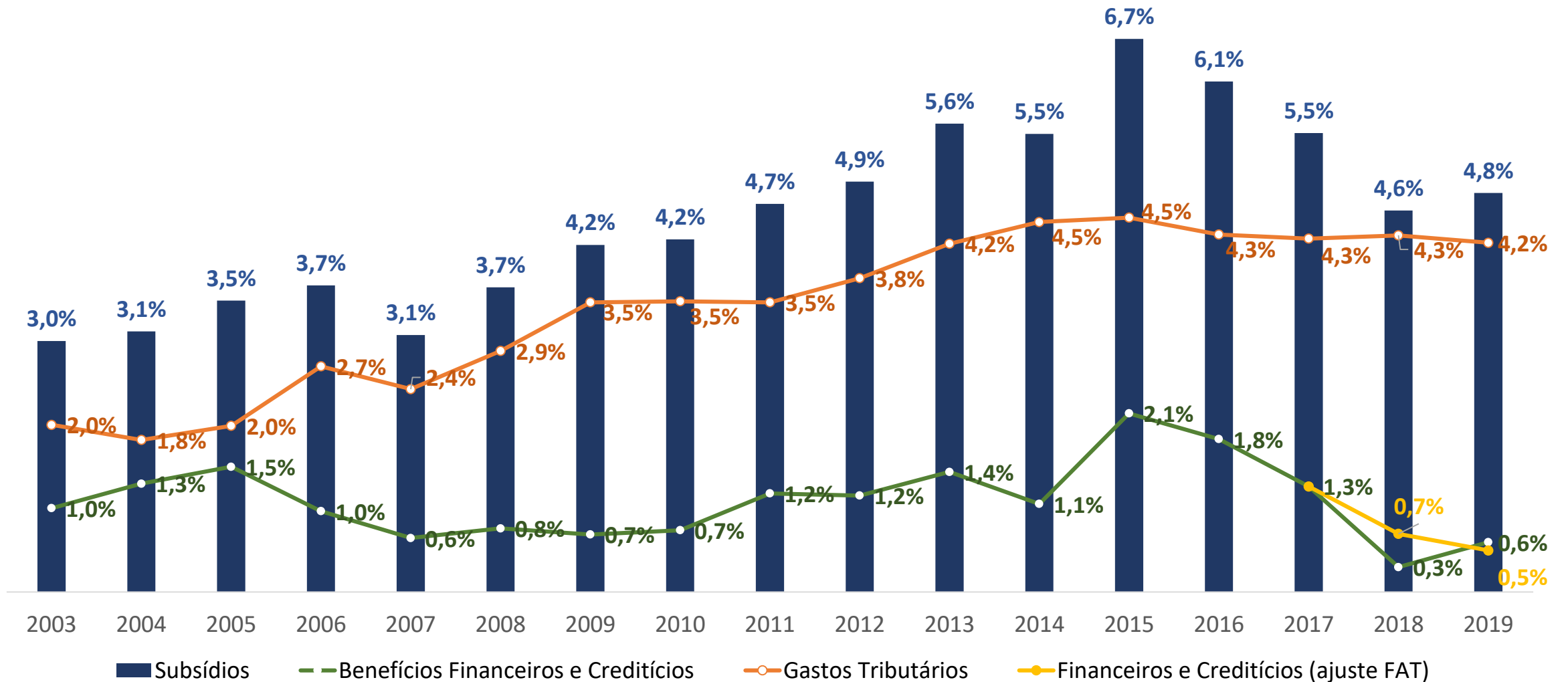
Aspectos Fiscais dos Gastos Tributários

Otávio Ladeira

Secretário Adjunto do Tesouro Nacional

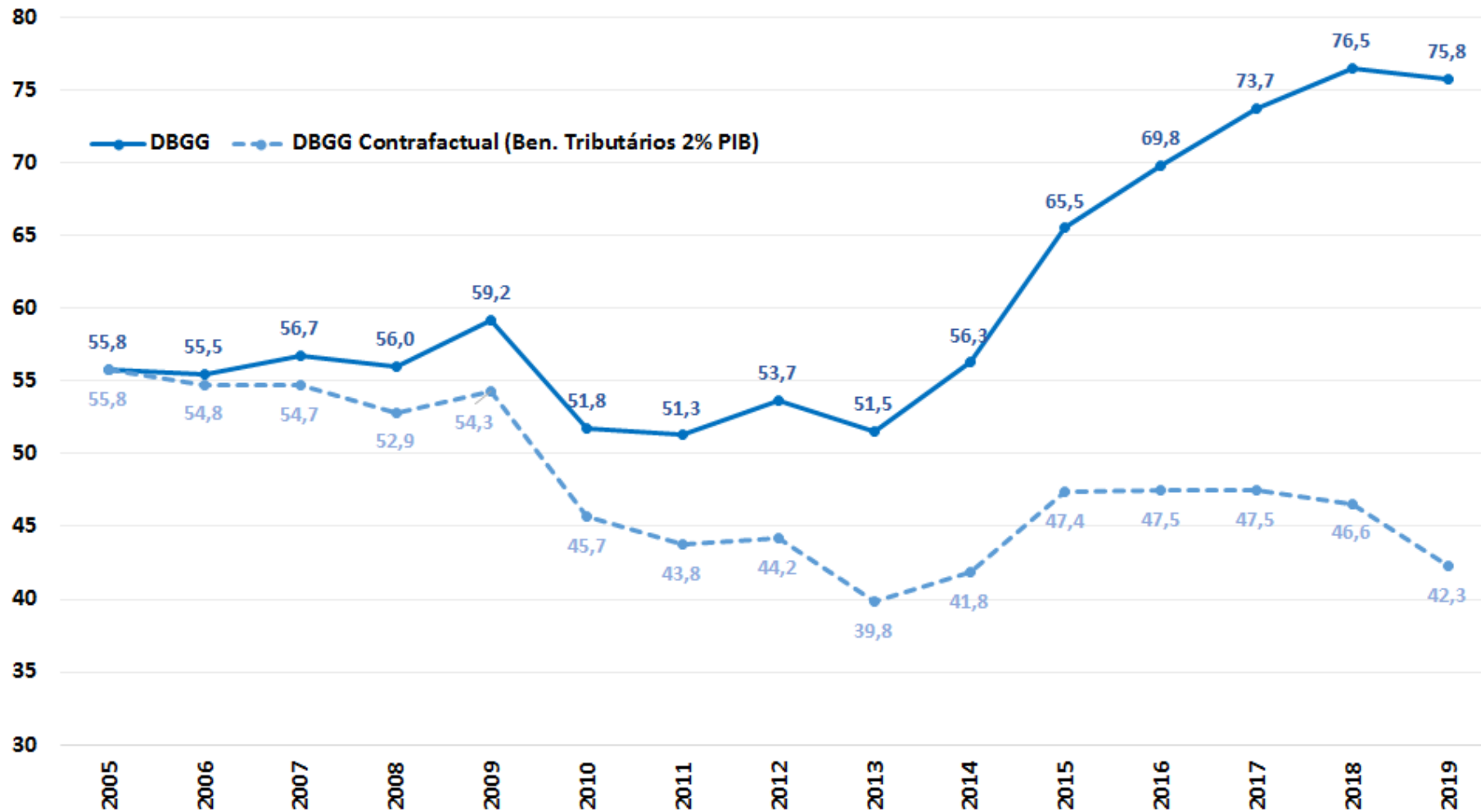
Outubro de 2020

Desafios Fiscais: Benefícios tributários, financeiros e creditícios



Fonte: SECAP/ME: Orçamento de subsídios da União

Benefícios Tributários: impacto na Dívida Pública em um cenário alternativo



Fonte: realizado, BCB. Contrafactual: STN/Fazenda/ME.

Benefícios Tributários: principais programas

Participação dos Programas de Gasto Tributário (2019)

Programas	Valor (R\$ Milhões)	Participação (%)	Participação Acumulada (%)
Simples e MEI	79.016	25,6%	25,6%
Rendimentos Isentos e Não tributáveis - IRPF	31.716	10,3%	35,9%
Agricultura e Agroindústria	29.034	9,4%	45,3%
Zona Franca e Áreas de Livre Comércio	22.188	7,2%	52,5%
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	21.672	7,0%	59,5%
Entidades sem Fins Lucrativos	15.812	5,1%	64,7%
Medicamentos, Prod. Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	13.848	4,5%	69,2%
Entidades Filantrópicas	12.616	4,1%	73,3%
Benefícios ao Trabalhador	12.504	4,1%	77,3%
Desenvolvimento Norte e Nordeste	10.314	3,3%	80,7%
Desoneração da Folha de Salários	9.774	3,2%	83,8%
Poupança e Títulos de Crédito	8.487	2,8%	86,6%
Setor Automotivo	6.666	2,2%	88,7%
Informática e Automação	6.357	2,1%	90,8%
Embarcações e Aeronaves	4.043	1,3%	92,1%
Outros	24.316	7,9%	100,0%
Total Geral	308.362	100,0%	

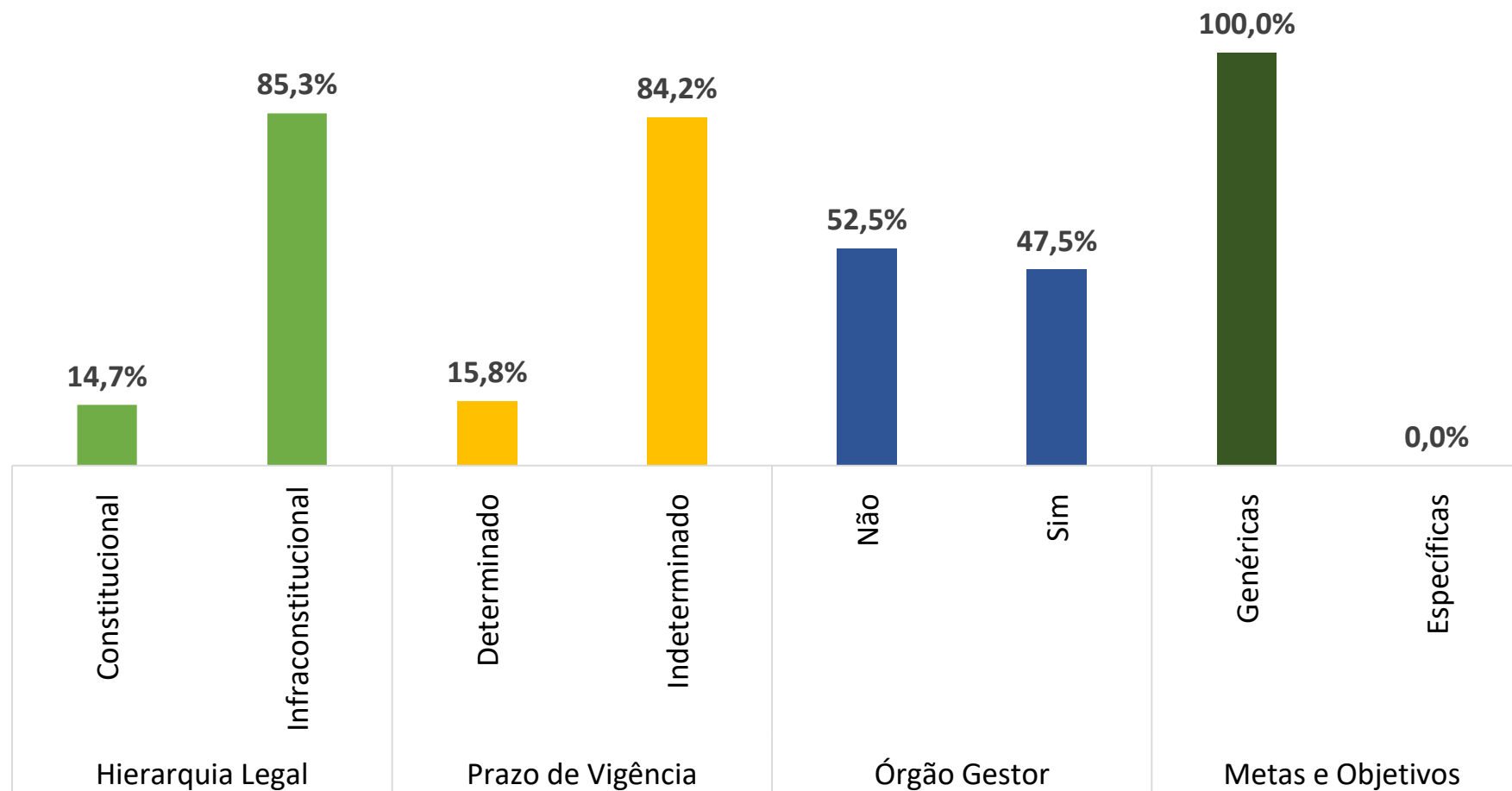
Benefícios Tributários: data de encerramento

Encerramento da Vigência dos Benefícios Tributários (2019)

Ano	Valor (R\$ Milhões)	% Total	% PIB
2020	5.407,6	1,7%	0,1%
2021	1.076,6	0,3%	0,0%
2022	1.388,6	0,4%	0,0%
2023	2.112,6	0,7%	0,0%
2024	2.579,1	0,8%	0,0%
2028	5.672,2	1,8%	0,1%
2029	6.213,6	2,0%	0,1%
2032	16,9	0,0%	0,0%
2036	9,3	0,0%	0,0%
2050	374,1	0,1%	0,0%
2073	24.037,8	7,8%	0,3%
Indeterminado	260.170,9	84,2%	3,6%

Benefícios Tributários: incentivos adversos à boa política pública

Gastos Tributários - Governança



Benefícios Tributários na Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei complementar nº 101/2000)

*Art. 14. A concessão ou ampliação de **incentivo ou benefício de natureza tributária** da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, **e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;***

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Benefícios Tributários na Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019)

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita primária não tributária ou de receitas financeiras com impacto primário ou aumento de despesa primária da União deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, e detalharão a memória de cálculo respectiva e a compensação correspondente para fins de adequação orçamentária e financeira e a compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação das estimativas a que se refere o caput.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput em tramitação no Congresso Nacional.

§ 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; **ou***

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Benefícios Tributários na Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019)

Art. 116. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º As proposições de autoria do Poder Executivo federal que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Economia quanto ao mérito e aos objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

*§ 2º Deverão conter **cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos**, os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que:*

I - vinculem receitas; ou

II - concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária.

Art. 138. O Poder Executivo federal adotará providências com vistas a:

I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, com o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; e

II - designar os órgãos responsáveis pela supervisão, **pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios.**

(em linha com a recomendação disposta nos itens 9.2 do Acórdão nº 1.205-2014-TCU-Plenário: evolução da designação dos órgãos gestores para gastos tributários sem definição na norma instituidora, após 2014).

Benefícios Tributários: fragilidades legais comprometem o equilíbrio fiscal

- A LRF tem aplicabilidade limitada a benefícios tributários e a LDO tem sido utilizada para ampliar o escopo a outras receitas, replicando a lógica do art. 14 da LRF.
- LDO também tem buscado disciplinar a aplicação da LRF:
 - i) O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação das estimativas (§1º);
 - ii) Remissão à futura legislação não elide necessidade de estimativa e compensação (§4º);
 - iii) Aplica-se às proposições em tramitação (§7º)
- No entanto, as condições para renúncias de receita previstas na LRF permanecem na LDO:
 - i) estimativa de impacto nos exercício de vigência e nos dois seguintes; e
 - ii) demonstração de inclusão na LOA **e que não afetará as metas de resultados fiscais do AMF da LDO**, ou o estabelecimento de medidas de compensação.
- Logo, permanece a opção, **amplamente utilizada**, de transferir a compensação para o orçamento do exercício seguinte, sem que haja efetiva discussão sobre a capacidade dos orçamentos futuros em absorver tal impacto
- Além disso, **alguns pontos relevantes permanecem sem solução**, em especial quanto à aplicação do art. 14, inciso I, da LRF:
 - i) Qual(is) meta(s) deve(m) ser observada(s), a meta para o primeiro ano (mandatória) ou para todo o período do AMF (indicativas)?
 - Ao fim, as metas indicativas podem ser alteradas no próximo PLDO ara acomodar os benefícios tributários
 - ii) Como demonstrar que as metas não serão afetadas, se essas se referem a 3 anos (inclusive as indicativas), mas a LOA é instrumento de curto prazo (1 ano)?

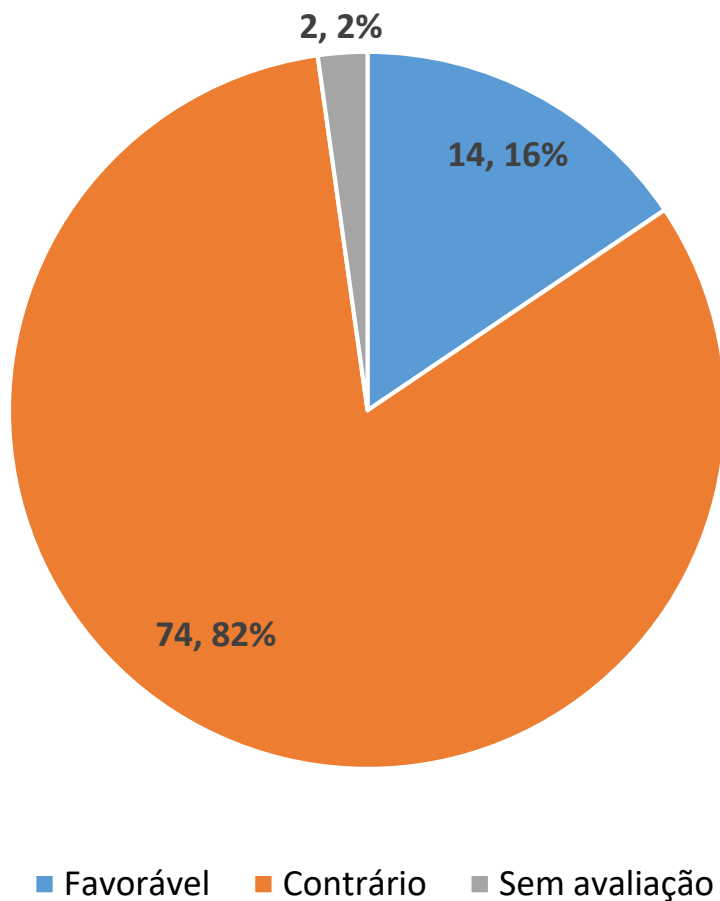
Benefícios Tributários: fragilidades no processo legislativo

“Alguém apresenta no seu parlamento uma proposta sem saber o impacto fiscal?”

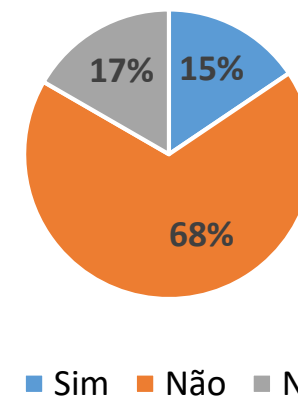
- Na Câmara dos Deputados, há uma determinação para que a Comissão de Finanças e Tributação CFT avalie a adequação orçamentária e financeira de todas as propostas a ela encaminhadas
 - Conseguem “segurar” quase todas as propostas que não respeitam a LRF e a LDO. No entanto:
 - Acordos de líderes “contornam” a CFT
 - Emendas apresentadas em plenário não são analisadas pela CFT
 - Vetos presidenciais por não respeitar a LRF e a LDO podem ser derrubados
 - A construção institucional é frágil: Resolução da Câmara dos Deputados
- No Senado não há essa determinação para a Comissão de Assuntos Econômicos – CAE, o que permite a aprovação de propostas sem qualquer adequação orçamentária e financeira, o que é a regra

Benefícios Tributários: Proposições Legislativas analisadas a partir de 2018

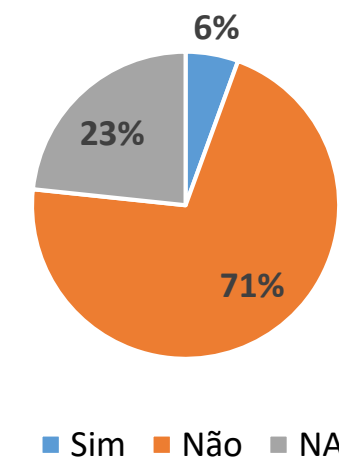
Resultado Avaliação



Estimativa de Renúncia



Medida de Compensação

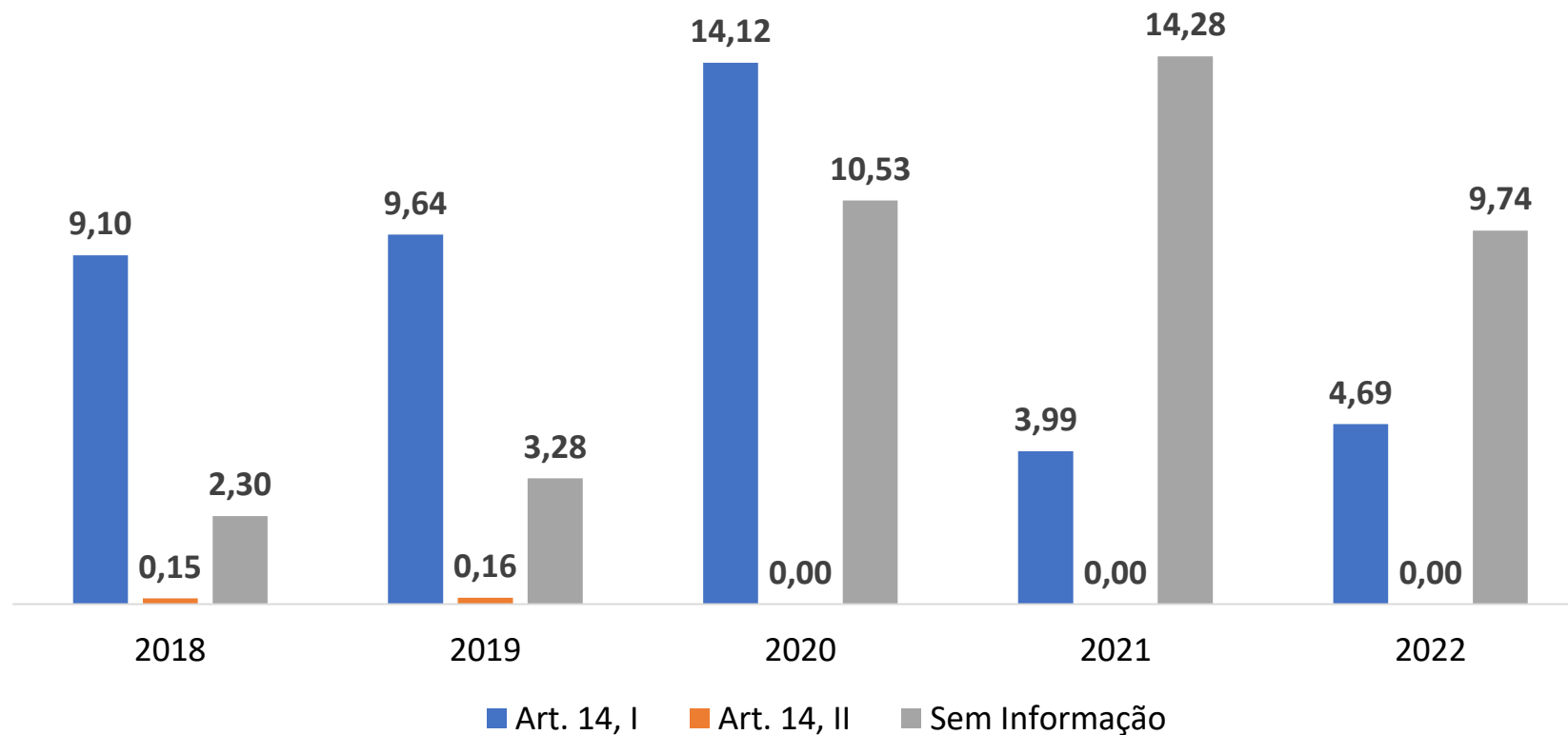


Fonte: STN

* NA inclui processos que tratam de temas de governança e de extinção de benefícios, entre outros.

Benefícios Tributários: não compensação traz impacto fiscal relevante

Impacto das renúncias de receita instituídas entre 2017-2019 (R\$ bilhões) e formas de compensação



Fonte: PLDO 2019, 2020 e 2021. Considerados apenas benefícios criados por MP ou Lei.

Art. 14, I tem sido utilizado extensivamente como justificativa de compensação de benefícios tributários, uma vez que se evita o debate fiscal quando da criação do benefício. Além disso, muitos benefícios têm sido aprovados sem apresentar compensação

Benefícios Tributários: tentativas infrutíferas de redução

LDOs trouxeram a necessidade de reduzir os benefícios tributários, sem resultados concretos

LDO 2018

Art. 114 (...)

§ 6º O Poder Executivo adotará providências e medidas, inclusive com o envio de proposições legislativas ao Poder Legislativo, com o objetivo de **reduzir o montante de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial**.

LDO 2019

Art. 21 (...)

§ 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.

§ 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:

III - no que tange às receitas:

(...)

b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:

1. prazo de vigência para cada benefício; e
2. cronograma de redução de cada benefício, **de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto**.

(...)

§ 5º A fim de possibilitar o atendimento do disposto no item 2 da alínea “b” do inciso III do § 4º, os projetos de lei relativos à revisão dos incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia a que se refere o § 3º, que devam entrar em vigor em 2019, serão enviados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de 2018, **de modo a propiciar redução da renúncia da receita no montante de pelo menos 10% (dez por cento) dos incentivos e benefícios atuais**.

LDO 2020

Art. 117. O Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em 2020, plano de revisão de benefícios tributários **com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do Produto Interno Bruto - PIB até 2022**. [\(Revogado pela Lei nº 13.983, de 2020\)](#)

Benefícios Tributários: aperfeiçoamentos

Quanto aos novos benefícios

- Rediscussão da regra atual da LRF, inclusive à luz dos novos temas e esclarecimentos trazidos pela LDO
- Adicionalmente, há espaço para aperfeiçoamento da governança:
 - ao “traduzir”, com atenção especial para o equilíbrio fiscal, a forma de demonstração, pelo proponente, de que o benefício está incluído na LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais
 - ao garantir que o processo legislativo atenda ao disposto no § 7º do art. 114 da LDO (regra não perene): “as disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”.

No entanto, remanesce o problema dos benefícios em vigor, principalmente os perenes (84,2% + 7,8%)

- Tentativas de redução sem avaliação foram pouco frutíferas (LDOs de 2018, 2019 e 2020, desoneração da folha, xarope da zona franca, etc)
- Novamente, a governança, aliada à transparência, pode ajudar:
 - Nos benefícios selecionados para avaliação pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, como garantir a rediscussão de um benefício mal avaliado, levando à sua extinção, no limite ?
 - Divulgação dos resultados com transparência (sumário executivo com linguagem acessível)
 - Nos demais benefícios, como garantir a avaliação pelos órgãos responsáveis, conforme disposto no inciso II do art. 138 da LDO (regra não perene) ?
 - O Poder Executivo federal adotará providências com vistas a ... designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios.



TESOURO NACIONAL

Obrigado

otavio.medeiros@tesouro.gov.br