



Subsídios da União e Qualidade do Gasto: Governança dos Subsídios da União

Ana Paula Vescovi
Secretária do Tesouro Nacional

Sumário da apresentação

- 1 Governança dos Subsídios da União**
- 2 Gastos Tributários, Subsídios Financeiros e Subsídios Creditícios – Atores e Custos**
- 3 Avaliação de Impacto e Custo-Benefício**
- 4 Medidas em curso**
 - FIES
 - TLP
 - Fundos Constitucionais
 - Seguro Rural
- 5 Governança proposta**

1 Governança dos Subsídios da União

Quem
Decide sobre
os subsídios?

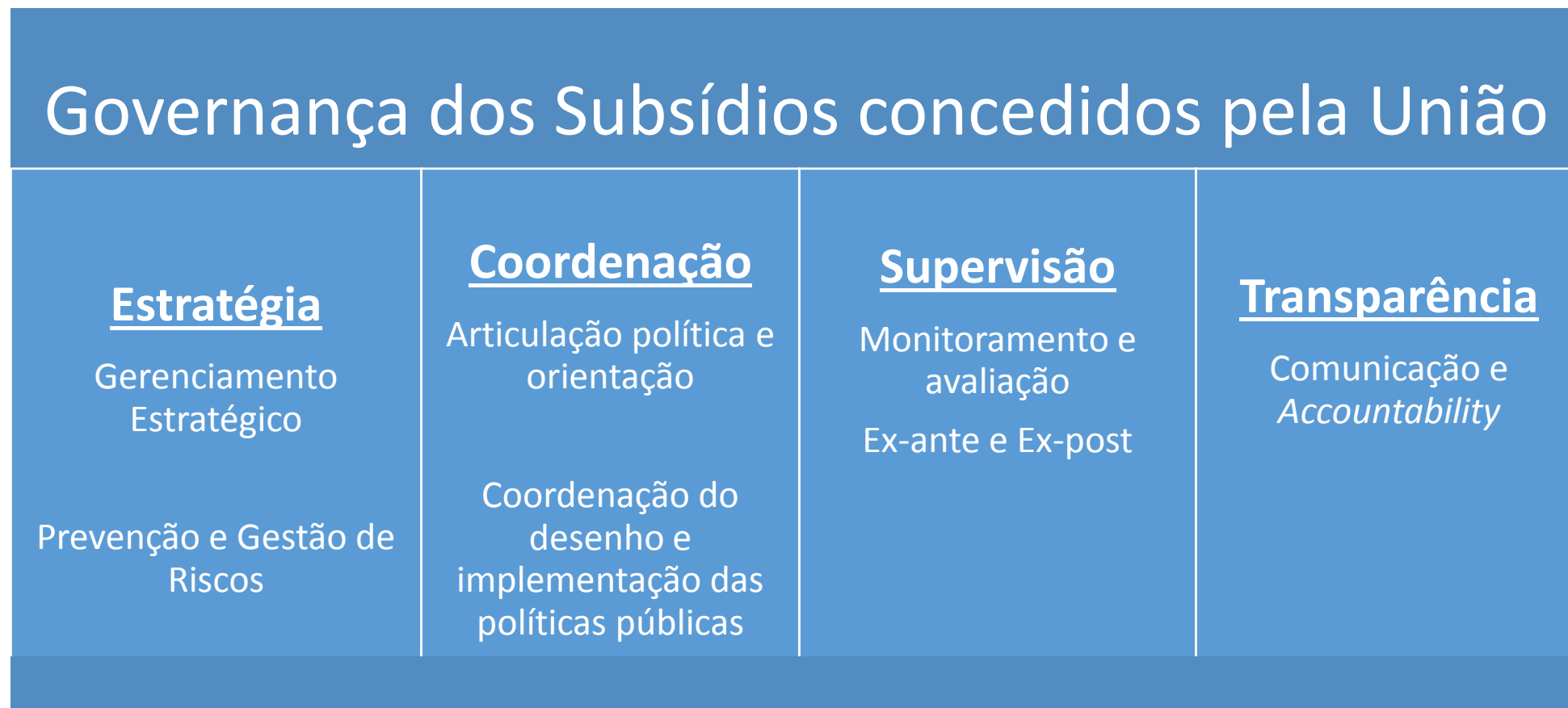
Em (R\$ bi)	Ano					
Modalidade	2.003	% do PIB	2.015	% do PIB	2.016	% do PIB
<i>Gastos Tributários</i>	24,0	1,4%	282,4	4,7%	271,0	4,3%
<i>Subsídios Explícitos (ou Financeiros)</i>	5,7	0,3%	77,4	1,3%	36,6	0,6%
<i>Subsídios Implícitos (ou Creditícios)</i>	11,6	0,7%	51,0	0,9%	78,3	1,2%
Total	41,3	2,4%	410,9	6,8%	385,9	6,2%

Quem se
Beneficia dos
subsídios?

Quem
Paga os
subsídios?

1 Governança dos Subsídios da União – Estrutura

- Uma estrutura de Governança dos Subsídios da União deveria observar os seguintes pilares:



2 Gastos Tributários, Subsídios Financeiros e Subsídios Creditícios – Atores e Custos

Divisão por setor beneficiado e instância decisória
(2016)

Em (R\$ bi)	Subsídios Financeiros	Subsídios Creditícios
Por setor	36,6	78,3
<i>Indústria</i>	18,2	30,5
<i>Agricultura</i>	11,8	11,7
<i>Comércio Exterior</i>	0,6	0,4
<i>Regional</i>	0,0	14,8
<i>Demais</i>	6,0	20,8
<i>Não Classificados</i>		
Por instância decisória	36,6	78,3
<i>Congresso</i>	0,6	31,5
<i>Executivo</i>	32,4	46,3
<i>Não classificado</i>	3,6	0,5
Total	36,6	78,3

Subsídios Creditícios, por fontes de recursos selecionadas (2016)

Subsídios Creditícios	
Fontes de Recursos selecionadas (R\$ bi)	
<i>Empréstimos do TN ao BNDES</i>	29,1
<i>FMM</i>	2,9
<i>FAT</i>	15,9
<i>FIES</i>	11,4
<i>Demais</i>	19,0
Total	78,3

Subsídios nos IHCDs (2016)

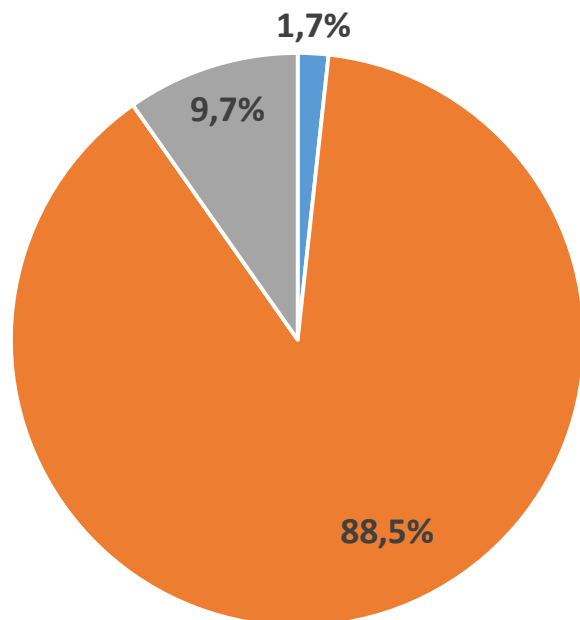
(em R\$ bi)	
<i>Basa</i>	0,04
<i>BB</i>	0,83
<i>BNB</i>	0,14
<i>BNDES</i>	4,03
<i>CAIXA</i>	2,94
Total	7,97

Fonte: COFIS/STN/MF. Elaboração: ASSES/STN.

2 Gastos Tributários, Subsídios Financeiros e Subsídios Creditícios – Atores e Custos

Subsídios Financeiros

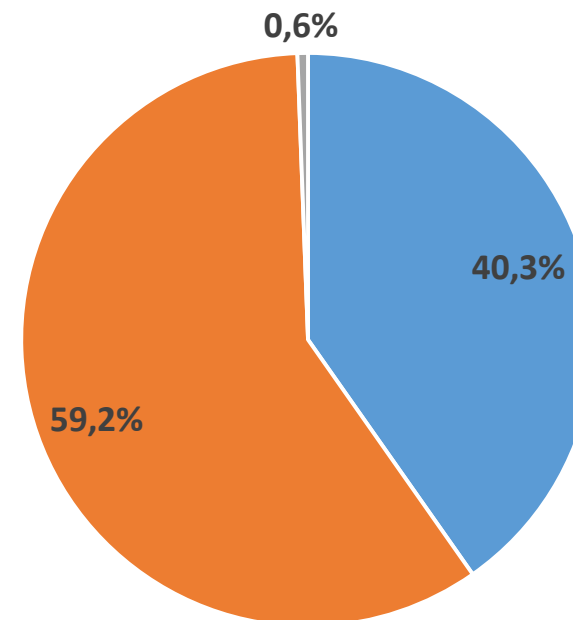
Subsídios Explícitos - Instância
Decisória



■ Congresso ■ Executivo ■ Não classificado

Subsídios Creditícios

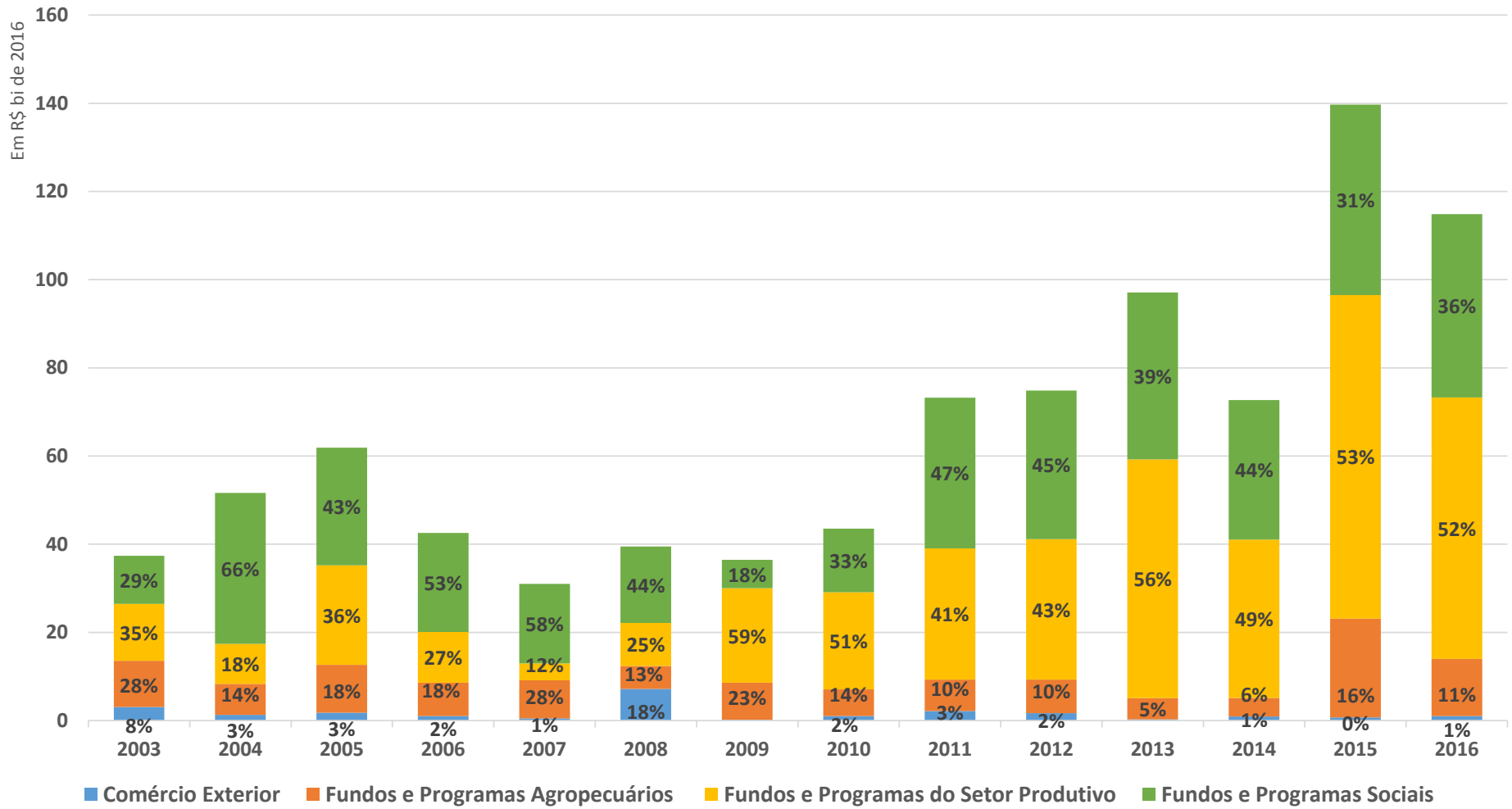
Subsídios Implícitos - Instância
Decisória



■ Congresso ■ Executivo ■ Não classificado

2 Gastos Tributários, Subsídios Financeiros e Subsídios Creditícios – Atores e Custos

Evolução da distribuição por finalidade dos subsídios financeiros e creditícios
(Em R\$ bi de 2016)



Fonte: SEAE. Elaboração: ASSES/STN.

3 Avaliação de Impacto e Custo-Benefício: alguns indícios

Exemplos de diagnóstico:

1) Zona Franca de Manaus vs Simples

Gasto tributário (valores em R\$ de 2015) e Emprego

Tipo de empresa	2010			2015		
	Gasto (G)	Emprego (E)	G/E	Gasto (G)	Emprego (E)	G/E
ZFM	21.412.460.000	103.663	207.000	27.811.719.000	105.016	265.000
Simples	43.628.135.000	8.880.644	5.000	72.439.803.000	10.757.915	7.000

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus); Receita Federal (Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA); DataSebrae

2) FIES vs PROUNI

Em R\$

	PROUNI	FIES
Custo anual por aluno	3.683	10.260

Fonte: CESEF/STN/MF

3) Desoneração da Folha de Pagamento

Em R\$

	Custo do Programa por trabalhador	Salário Médio (CAGED)
Programa de Desoneração da Folha	63.000	20.400

Fonte: SPE/MF

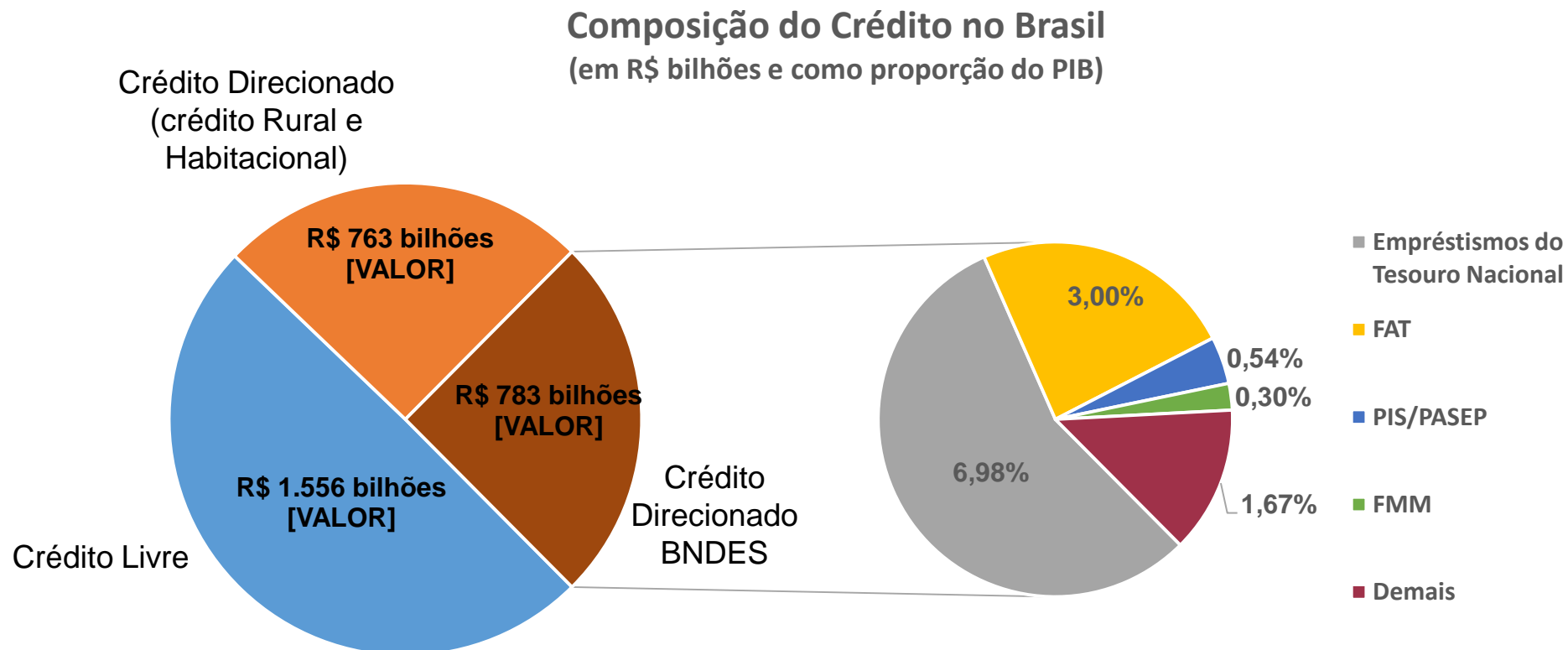
3 Avaliação de Impacto e Custo-Benefício (problemas de governança): Inovar-Auto

- ✓ O programa Inovar-Auto é uma iniciativa do Governo Federal de estímulo à indústria automobilística, instituído pela Medida Provisória n. 563/2012.
- ✓ **Exposição de motivos da medida provisória:** Destaque para o tamanho e a importância do setor automobilístico nacional, ressaltando, no entanto, a identificação de um processo de perda da competitividade da indústria, com os associados riscos de fechamento de fábricas, queda da produção industrial e perda de postos de trabalho.
- ✓ **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão 2014 (CGU):** *“a ausência de verificação do atendimento dos requisitos pactuados com as empresas habilitadas no regime Inovar-Auto constitui obstáculo para o atingimento da missão da Secretaria de Desenvolvimento da Produção” e “recomenda-se que o Ministério institua os mecanismos adicionais necessários para a verificação completa do atendimento dos compromissos pactuados com as empresas habilitadas”*
- ✓ **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão 2015 (CGU):** *“Foi constatado que não ocorreu até o momento a verificação completa, pelo MDIC, do atendimento das contrapartidas assumidas pelas empresas habilitadas no Programa Inovar-Auto no que se refere à adequação da natureza dos dispêndios em P&D” e “recomenda-se que a Unidade implemente rotinas e procedimentos de acompanhamento dos limites quantitativos incidentes para mitigar os riscos de concessão de benefícios fiscais indevidos”*

4

Medidas em curso: TLP

- Redução do Crédito Direcionado contribui para reduzir juros no Brasil.
- O crédito do sistema financeiro representa 49,3% do PIB, sendo que mais da metade refere-se ao crédito direcionado.



4 Medidas em curso: TLP

A antiga TJLP representava gastos indiretos importantes para a União.

- Os subsídios nos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES já custaram **R\$ 160,0 bilhões** à sociedade, entre 2008 e 2016, sendo incorporados à Dívida Pública.
- Estima-se que os subsídios destes empréstimos custarão mais **R\$ 109 bilhões***, entre 2017 e 2060.

A Lei nº 13.483, de 2017, criou a TLP, além de alterar a remuneração do PIS-PASEP, FAT e FMM e autorizar a União a renegociar os contratos de empréstimo da União ao BNDES.

A nova TLP terá remuneração igual a IPCA + taxa pré da NTN-B. O prazo para convergência a essa nova taxa é de 5 anos.

Efeitos da nova TLP:

- **Por ser balizada no custo de oportunidade da emissão de dívida, espera-se redução do subsídio implícito.**
- **Amplia o poder da política monetária.**
- **Prazo de convergência em 5 anos preserva a regra vigente para os financiamentos já concedidos**
- **Melhora a gestão de risco das carteiras das Instituições Financeiras Federais.**
- **Contribui para o desenvolvimento do mercado de capitais.**
- **Aumento da transparência no gasto público: os subsídios terão que passar pelo orçamento e por discussão com a sociedade.**

*Projeções dos subsídios creditícios, a valor presente, com base na metodologia definida pela STN e SPE na nota técnica “Metodologia para Análise a Valor Presente das Operações de Crédito entre a União e o BNDES”.

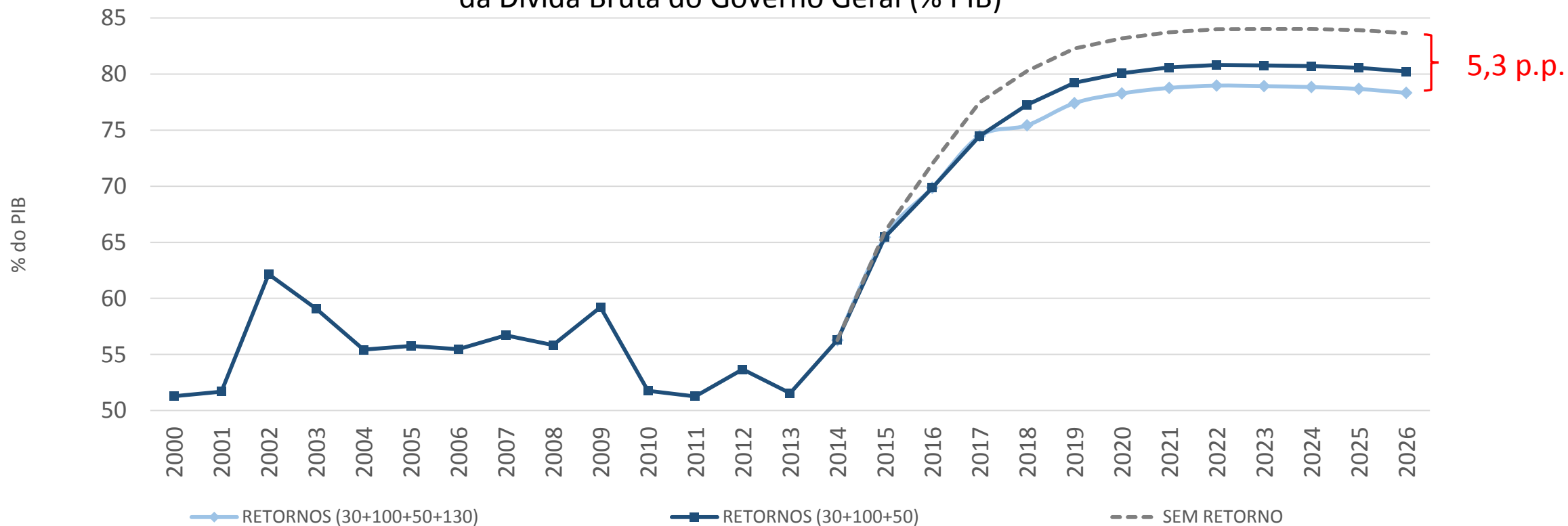
Valores realizados trazidos ao valor presente considerando a curva de custo do TN.

Base de dados: 31/12/2016.

4 Medidas em curso: Antecipação dos pagamentos dos empréstimos pelo BNDES

- Antecipação do retorno dos empréstimos ao BNDES fortalece o processo de consolidação fiscal por meio da redução do nível de endividamento e dos subsídios implícitos relacionados.

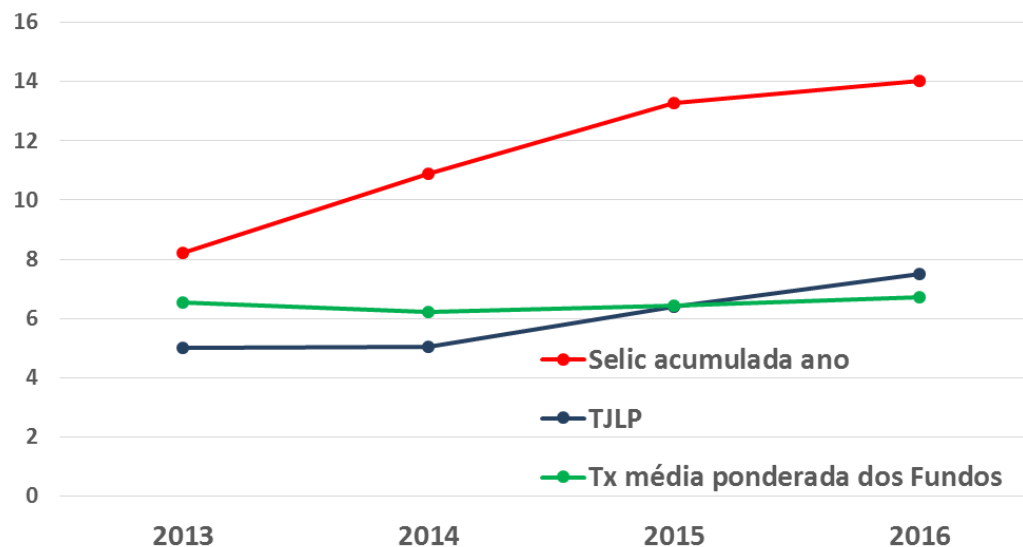
Impacto do Retorno dos Empréstimos ao BNDES sobre a Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)



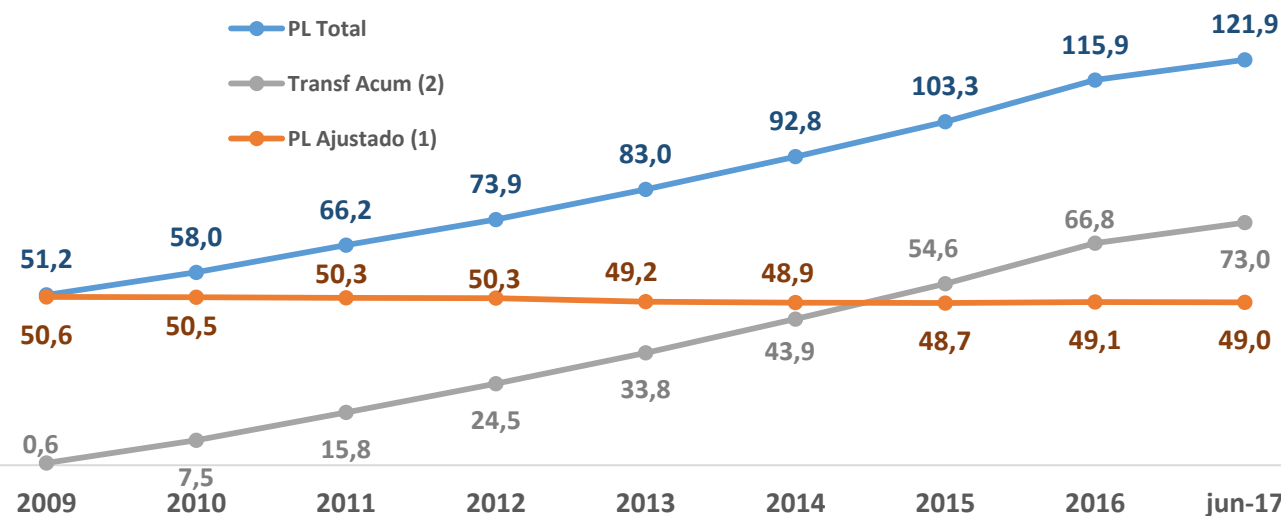
4 Medidas em curso: Fundos Constitucionais

- Alterar a sistemática de empréstimos não-rurais realizados com recursos dos Fundos Constitucionais.
- Principal objetivo é dar maior previsibilidade aos encargos financeiros e preservar o patrimônio dos Fundos Constitucionais.
- Medidas:
 - Referenciar os encargos financeiros das operações não-rurais dos Fundos Constitucionais à TLP, com redutor para diminuir a desigualdade regional (CDR) e promover setores/atividades (Lei 10.177/2001).
 - Redução gradual na taxa de administração cobrada (dos atuais 3% a.a. para 1,5% a.a. a partir de 2023).
 - Criação de fator de adimplência, de até 20% sobre a taxa de administração recebida, para incentivar o banco administrador a reduzir perdas na concessão de financiamento.

Taxas dos Fundos Constitucionais - Comparativo - % ao ano



PL e Transferências - Fundos Constitucionais - R\$ Bi



4 Medidas em curso: Revisão do FIES

- ✓ Grupo de trabalho formado por Ministério da Fazenda e MEC
- ✓ Impacto fiscal estimado **dos empréstimos já concedidos até 2016**
- ✓ Governo editou Medida Provisória 785/2017 com o desenho de novo programa, em bases sustentáveis, e com os custos devidamente apropriados.

Impacto do Fies sobre o Patrimônio Público

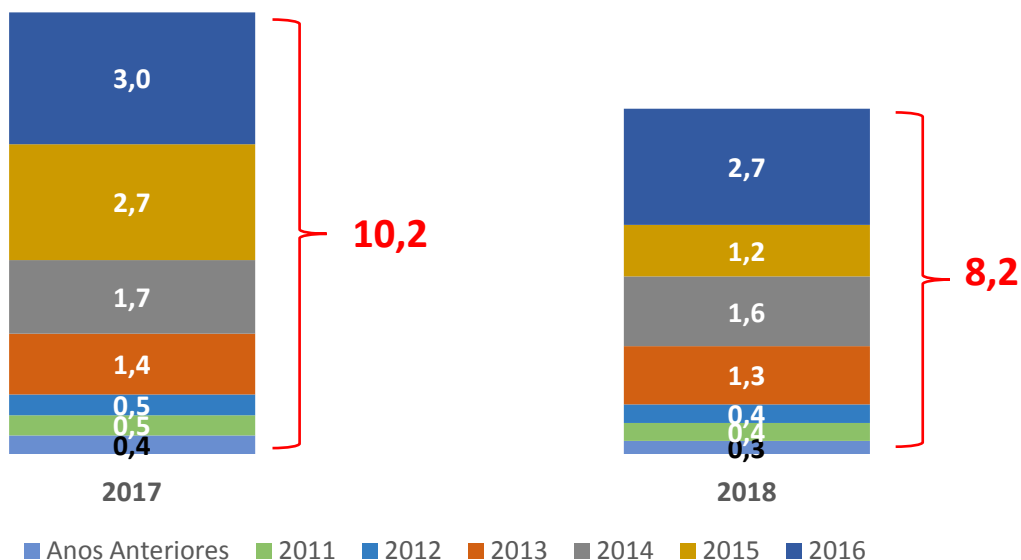
Bilhões R\$ de 2016

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Perdas por Inadimplência (cenário 50%)	0,1	0,3	0,7	1,4	2,4	3,7	4,9	5,8	6,3	6,4	6,3	6,2	5,8	5,2
Despesa Administrativa	1,1	1,4	1,5	1,6	1,5	1,3	1,0	0,9	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3	0,2
Subsídio Implícito	6,7	6,2	6,6	6,5	6,2	5,6	5,0	4,4	3,8	3,2	2,5	1,9	1,3	0,8
Impacto Total	7,9	7,9	8,8	9,5	10,1	10,6	10,9	11,1	10,8	10,2	9,2	8,5	7,4	6,2

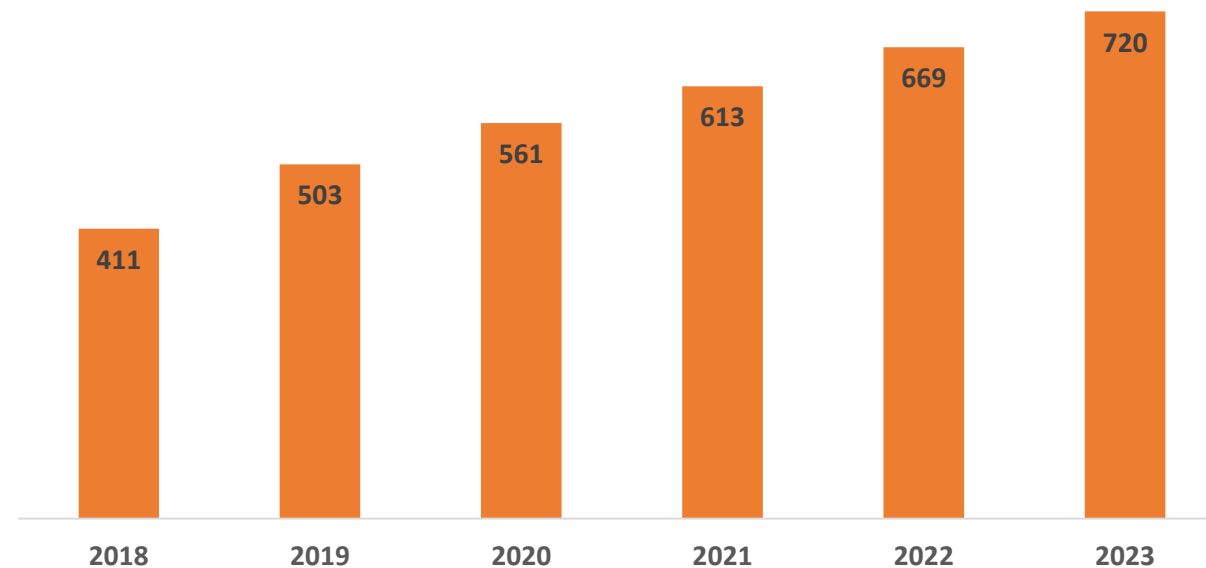
4 Plano Safra: custos explícitos no orçamento

- Subsídios concedidos hoje impactam o orçamento dos anos futuros. Os Planos Safra contratados no passado representarão um custo de R\$ 10,2 bilhões em 2017 e R\$ 8,2 bilhões em 2018.
- Renegociações recorrentes de dívidas agrícolas, decorrentes de Lei ou de Resoluções do CMN, representam impactos fiscais ao longo do tempo.

Composição por ano de contratação do custo do Plano Safra
(em R\$ bi)



Custos* de renegociações agrícolas realizadas
(em R\$ mi)



* Estimativa .

4 Medidas em curso: Grupo de Trabalho Seguro Rural

- O Seguro Rural, embora ainda incipiente no país, representa uma alternativa aos subsídios para operações de crédito. Apresenta um custo relativamente menor, ao mesmo tempo em que não gera as recorrentes pressões por refinanciamento.
- Grupo de Trabalho com a finalidade de apresentar propostas de aprimoramento na política de seguro agrícola, a ser criado por Portaria atualmente em estágio de edição.
- O Grupo de Trabalho será composto por representantes:
 - do Ministério da Fazenda (MF)
 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)
 - Banco Central do Brasil, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
 - Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD).
- Objetivos:
 - propor melhorias nos instrumentos de mitigação de riscos da atividade rural a partir de uma análise conjunta dos programas atualmente existentes
 - identificar eventuais sobreposições entre os instrumentos
 - integração entre o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), bem como outros programas atinentes à gestão dos riscos agropecuários.

5

Governança: linha de atuação do Ministério da Fazenda

- Os gastos tributários – constituídos por isenções e renúncias fiscais – têm sido objeto de debate recente:
- Acórdão TCU nº 1.205/2014 recomendou ações conjuntas da CC, MF e MPOG para:
 - (i) criar mecanismos de **acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários** sem órgão gestor identificado, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, para verificar se alcançam os fins propostos; e
 - (ii) orientar os **ministérios setoriais gestores de ações financiadas por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade do programas.**
- Em resposta ao citado Acórdão TCU 1.205/2014, foi elaborada a NT Conjunta SAG/CC, SEPLAN/ME e SEAE/MF, de 24 de outubro de 2017, onde o MF manifestou a intenção de:
 - Aprovação de Projeto Estratégico Corporativo intitulado “Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União”, para aprimorar o processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas implementadas por benefícios creditícios e financeiros e gastos tributários da União.
 - Elaboração de relatório de subsídios da União, com evolução dos benefícios creditícios e financeiros e gastos tributários.
 - Implementar um arcabouço institucional que contemple diretrizes a serem observadas nas etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas realizadas com gastos indiretos da União.

5

Comitê Técnico de Gasto Tributário e Benefícios Financeiros e Creditício (CGAT)

- ✓ A ser instituído por Portaria Interministerial
- ✓ Formado por:
 - Ministério da Fazenda (RFB, STN, SEAE, SPE e SE)
 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
 - Casa Civil
 - CGU
 - IPEA
- ✓ Podem convidar representantes dos ministérios setoriais para contribuir com os trabalhos e participar de comissões temáticas
- ✓ Competências:
 - Estabelecer diretrizes para a avaliação de programas de programas de subsídios e benefícios tributários
 - Selecionar as políticas públicas que serão objeto de avaliação, inclusive sobre propostas de novos programas
 - Definir periodicidade, instrumentos e atribuições para revisão de programas, inclusive a disponibilização de dados que permita avaliação de novos programas.
 - Aprovar diretrizes metodológicas (guias)
 - Deliberar sobre recomendações dos comitês técnicos
 - Instituir mecanismos de transparência e disseminação das atividades
- ✓ Situação Atual: em discussões internas para implantação



Subsídios da União e Qualidade do Gasto: Governança dos Subsídios da União

Ana Paula Vescovi
Secretária do Tesouro Nacional