

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
SUBCOMISSÃO ESPECIAL DAS ISENÇÕES FISCAIS

Apresentação: 13/10/2025 12:45:49.303 - CFT

REL n.1/2025

RELATÓRIO FINAL

Presidente: Deputado Ricardo Abrão
Relator: Deputado Mauro Benevides Filho

SETEMBRO DE 2025



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256080004600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Mauro Benevides Filho



SUMÁRIO

PARTE I – TRABALHOS DA SUBCOMISSÃO ESPECIAL DAS ISENÇÕES FISCAIS	2
PARTE II - SÍNTESE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DAS REUNIÕES ...	7
PARTE III - ANÁLISES E DIAGNÓSTICOS.....	22
PARTE IV - ENCAMINHAMENTOS	46
PARTE V – CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
PARTE VI – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	57



PARTE I – TRABALHOS DA SUBCOMISSÃO ESPECIAL DAS ISENÇÕES FISCAIS

I.1 - COMPOSIÇÃO E PERÍODO DE FUNCIONAMENTO

Esta Subcomissão teve origem no Requerimento nº 43, de 2025¹, que “requer a criação da Subcomissão Especial das Isenções Fiscais, no âmbito desta Comissão, destinada a acompanhar, fiscalizar e avaliar a abrangência, a base legal, a eficácia e os impactos fiscais das isenções, subsídios e renúncias tributárias concedidas pela União, cujo montante anual supera R\$ 1 trilhão, conforme estimativas oficiais”, de autoria do Deputado Ricardo Abrão.

O Requerimento supracitado foi apresentado na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em 10/06/2025 e aprovado em 17/06/2025.

MEMBROS:

- Presidente: Deputado Ricardo Abrão (UNIÃO-RJ);
- Relator: Deputado Mauro Benevides Filho (PDT-CE);
- Demais membros:
 - Deputado Pauderney Avelino (UNIÃO-AM) – Vice-Presidente;
 - Deputado Sidney Leite (PSD-AM);
 - Deputado Florentino Neto (PT-PI);
 - Deputado Luiz Carlos Haully (PODE-PR) – Suplente;
 - Deputado Merlong Solano (PT-PI) – Suplente;
 - Deputado Fausto Santos Jr. (UNIÃO-AM) – Suplente.

Data da Instalação: 02/07/2025

Página da Internet:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/subcomissoes/subcomisao-especial-da-isencoes-fiscais>

Secretária-Executiva: Amanda Campanini

1

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2931645&filename=REQ%2043/2025%20CFT



Local: Anexo II, Ala C, sala 136, pavimento superior

Telefones: (61) 3216-6651 / 3216-6657

Assessoria técnica na elaboração do relatório: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Arthur Gabriel de Jesus Menezes, Sócrates Arantes Teixeira Filho e Vinicius Luiz Antunes Araujo) e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Eugênio Greggianin e Paulo Henrique Oliveira).

I.2 - INTRODUÇÃO

A Subcomissão Especial das Isenções Fiscais da CFT tem como missão analisar, fiscalizar e propor melhorias ao atual sistema de isenções, subsídios e renúncias tributárias concedidas pela União, que hoje representam uma perda de arrecadação estimada em quase R\$ 800 bilhões por ano.

A Subcomissão tem entre suas atribuições o acompanhamento da aplicação das isenções, a verificação da base legal que as sustenta, a avaliação da eficácia das políticas tributárias adotadas e a elaboração de propostas legislativas que tornem o sistema mais justo, eficiente e transparente. Desse modo, seu objetivo é dar mais transparência ao uso dos recursos públicos e verificar se as isenções fiscais estão de fato cumprindo sua função social e econômica, buscando fortalecer o debate sobre justiça tributária e contribuir com o processo de reforma tributária em curso no país.

Na sua instalação, foi feito um compromisso para que a Subcomissão proponha um texto viável, construído com base em estudos do Ministério da Fazenda e demais órgãos do Poder Executivo Federal, e na contribuição dos parlamentares, para que seja apresentado ao conjunto da CFT e à presidência da Casa, até o início de setembro de 2025.

O presente relatório se vale de diagnósticos realizados nesta casa com base nas informações disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil, por meio do Demonstrativo de Gastos Tributários² (DGT) e do Painel de

² <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>



Informações sobre Benefícios Fiscais incluídos na Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi)³.

Com objetivo de reduzir o montante e aumentar a governança sobre a concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, de autoria do Senador Espiridião Amin, que busca estabelecer critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para concessão e avaliação periódica dos benefícios. O requerimento de urgência foi aprovado em 2/7/2025, estando a matéria pronta para votação no Plenário. Há também o Projeto de Lei Complementar nº 128, de 2025, de autoria deste Relator, que propõe redução mínima de 10% nos benefícios federais mediante alteração na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Regime Fiscal Sustentável).

No âmbito da Subcomissão Especial das Isenções Fiscais, foram realizadas as seguintes audiências públicas e reuniões:

- **02/07/2025 - 15h - Reunião de Instalação e Eleição**
- **08/07/2025 - 14h00 - Reunião Interna**
- **12/08/2025 - 14h00 - Audiência Pública - TEMA: "Política federal de concessão de isenções fiscais, subsídios financeiros, benefícios creditícios e renúncias tributárias"**

Participantes:

- CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS, Chefe do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros do Ministério da Fazenda;
- RODRIGO AUGUSTO VERLY DE OLIVEIRA, Subsecretário de Tributação e Contencioso, Substituto, da Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- JOÃO RICARDO PEREIRA, Auditor-Chefe da AudFiscal do Tribunal de Contas da União - TCU;

³ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-e-atividades/beneficios>



- FÁBIO BANDEIRA GUERRA, Gerente de Política Econômica da Confederação do Nacional da Indústria - CNI.
- **26/08/2025 - 14h00 - Reunião Técnica com o Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, do Ministério do Planejamento e Orçamento, Sr. Wesley Matheus de Oliveira.**
- **02/09/2025 - 14h00 - Audiência Pública - TEMA: "Política federal de isenção fiscal, subsídios, benefícios e renúncias"**

Participantes:

- SELENE PÉRES PÉRES NUNES, Professora do Instituto de Finanças Públicas;
- ÉLIDA GRAZIANE PINTO, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo - MPC-SP;
- MATIAS DE OLIVEIRA LOPES, Representante do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IBP.

Dessa forma, a presente Subcomissão não parte do zero, uma vez que seus trabalhos são conduzidos de forma coordenada com essas iniciativas, aproveitando o conhecimento acumulado para evitar a sobreposição de esforços e construir uma proposta legislativa que seja, ao mesmo tempo, robusta em seu mérito e politicamente viável.

A seguir, na parte II do relatório, faremos uma síntese das informações apresentadas nas audiências públicas e nas reuniões, que orientaram os trabalhos no âmbito da Subcomissão.

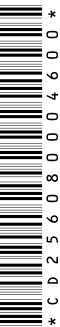
Já na parte III, apresentamos as nossas análises, separando o diagnóstico quanto aos benefícios tributários, aos benefícios financeiros e aos benefícios creditícios.

Por sua vez, na parte IV, sintetizamos os encaminhamentos relativos aos benefícios fiscais sugeridos, de modo a apresentar qual o caminho necessário para a revisão e o controle desses benefícios.



Na parte V, trazemos as nossas conclusões e considerações finais.

Por fim, na parte VI, apresentamos as minutas de proposições legislativas a serem submetidas para a CFT que buscam concretizar os objetivos propostos na presente Subcomissão.



PARTE II - SÍNTESE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DAS REUNIÕES

02/07/2025 - 15h - Reunião de Instalação e Eleição

Foi realizada a reunião de instalação da Subcomissão Especial das Isenções Fiscais. O Deputado Ricardo Abrão (UNIÃO/RJ) foi empossado como Presidente e o Deputado Mauro Benevides Filho (PDT/CE) como Relator. A reunião se encerrou com a convocação da próxima sessão para 8 de julho de 2025.

08/07/2025 - 14h00 - Reunião Interna

O plano de trabalho elaborado pelo Relator foi apresentado e aprovado pelos membros da Subcomissão.

12/08/2025 - 14h00 - Audiência Pública - TEMA: "Política federal de concessão de isenções fiscais, subsídios financeiros, benefícios creditícios e renúncias tributárias"

Participantes:

CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS, Chefe do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros do Ministério da Fazenda

O palestrante iniciou sua exposição agradecendo o convite feito pelo Deputado Ricardo à Secretaria da Receita Federal, ressaltando que representava o secretário Robson Barreirinhas, juntamente com o subsecretário de Tributação e Contencioso, Rodrigo Verly, para priorizar o debate sobre isenções, subsídios e renúncias tributárias e financeiras concedidas pela União.

Em sua fala, explicou que, no âmbito da Receita Federal, os benefícios tributários estavam diretamente ligados à apuração dos tributos e aos impactos sobre a arrecadação, sendo apresentados em relatórios oficiais,



conforme determinação constitucional, da Lei de Responsabilidade Fiscal e de normas internas do Ministério da Fazenda.

Definiu o conceito de gasto tributário como a renúncia fiscal que financiava políticas públicas de forma indireta, substituindo o gasto direto do orçamento. Ressaltou que tais gastos sempre possuíam finalidades sociais ou econômicas, diferindo de outras renúncias que não transferiam recursos ao setor privado.

Apontou que os gastos tributários representavam exceções ao sistema de referência e tinham caráter compensatório, como na dedução de despesas médicas no Imposto de Renda, ou incentivador, como nos programas de estímulo a investimentos em infraestrutura.

Descreveu ainda o conceito de “gap tributário”, ou brechas na arrecadação: a arrecadação efetiva, os débitos reconhecidos e não pagos, a sonegação e o gap de política tributária, no qual se inseriam os benefícios resultantes da opção legislativa de não cobrar tributo.

Sobre a metodologia de cálculo, explicou que a Receita adotava critérios de “ceteris paribus”, sem considerar efeitos indiretos como a geração de empregos, e utilizava dados fornecidos pelos próprios contribuintes, além de parâmetros macroeconômicos oficiais do Ministério da Fazenda.

Ele destacou que os valores dos gastos tributários eram apresentados anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Observou que, em relação ao PIB, tais gastos vinham apresentando tendência de queda desde 2023, estando projetados em torno de R\$ 620 bilhões para 2026.

Encerrando, o palestrante enfatizou que a Receita Federal se limitava à mensuração quantitativa desses benefícios, deixando ao Legislativo e à sociedade o debate político e as decisões sobre a pertinência de sua manutenção.

RODRIGO AUGUSTO VERLY DE OLIVEIRA, Subsecretário de Tributação e Contencioso, Substituto, da Secretaria da Receita Federal do Brasil



O Sr. Rodrigo iniciou sua fala cumprimentando a todos e agradecendo a oportunidade de tratar do tema dos benefícios tributários, considerado relevante para a Receita Federal, para o Ministério da Fazenda e para a sociedade em geral. Em complemento à apresentação anterior, destacou a importância de legislações recentes aprovadas pelo Congresso Nacional para a gestão dos benefícios tributários no âmbito federal.

Recordou a Lei Complementar nº 187, de 2021, que regulamentou a imunidade das entidades beneficentes de assistência social e alterou o Código Tributário Nacional, permitindo à Receita Federal divulgar, inclusive na internet, informações sobre imunidades e isenções. A partir dela, a Receita passou a publicar dados sobre os benefícios usufruídos por pessoas jurídicas, garantindo maior transparência.

Mencionou também a Lei nº 14.973, de 2024, que instituiu a Dirbi – Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária. Essa obrigatoriedade fez com que as próprias empresas passassem a informar diretamente à Receita os valores usufruídos, o que melhorou o controle e a transparência sobre esses benefícios, já que as escriturações digitais tradicionais não haviam sido pensadas para esse fim.

Rodrigo lembrou que, desde 2023, houve revisões em diversos benefícios, sempre analisados à luz da responsabilidade fiscal. Citou dispositivos importantes como o artigo 113 do ADCT (incluído em 2016), o artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e as regras das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Enfatizou que todo projeto de lei que concedia benefícios precisava vir acompanhado de estimativa de impacto, previsão orçamentária ou compensação com aumento de receita.

Observou ainda que, além da mensuração, os projetos deveriam estabelecer metas e objetivos claros, possibilitando monitoramento e avaliação, e lembrou que a Receita Federal, em regra, não é a gestora direta dessas políticas, função atribuída a outros ministérios. Ressaltou também a regra de limitação temporal: em geral, os benefícios deveriam ter vigência



máxima de cinco anos, salvo exceções previstas na LDO, de modo a permitir reavaliação periódica de sua eficiência.

Ao encerrar, destacou a importância da reforma tributária do consumo, resultante da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025. Segundo ele, a reforma trouxe maior racionalidade ao sistema, ao delimitar hipóteses de isenção e redução de alíquotas, evitando a multiplicação de regimes especiais que existiam no PIS, COFINS e IPI. Explicou que, a partir de 2027, novos incentivos poderiam impactar a alíquota de referência, reforçando a necessidade de equilíbrio entre manutenção da carga tributária e redução do volume de benefícios.

Finalizou afirmando que tais medidas compunham um arcabouço legislativo fundamental para a gestão responsável dos benefícios tributários no país.

JOÃO RICARDO PEREIRA, Auditor-Chefe da AudFiscal do Tribunal de Contas da União - TCU

O Sr. João Ricardo Pereira destacou que os chamados “gastos tributários” correspondiam a aproximadamente 5% do PIB, o que em 2024 equivalia a cerca de 560 bilhões de reais. Já os benefícios financeiros e creditícios representavam em torno de 1% do PIB, algo próximo de 120 a 130 bilhões de reais anuais.

Enfatizou que suas colocações se baseavam em auditorias e julgamentos do TCU. Destacou ainda a importância da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que estabeleceu um limite gradual para os benefícios tributários, reduzindo-os até 2% do PIB em 2029, embora com exceções que tornavam a redução menos drástica.

Outro ponto relevante foi a vedação à criação de novas renúncias de receita em caso de descumprimento da meta de resultado primário, por meio da alteração da Lei Complementar 200, de 2023, após a Lei Complementar nº 211, de 2024, reforçando o vínculo entre benefícios tributários e responsabilidade fiscal. Segundo ele, os acompanhamentos do



TCU mostravam que, mesmo com a expiração de alguns incentivos, a tendência geral ainda era de crescimento das renúncias.

O auditor descreveu quatro fases da atuação do Tribunal nesse tema: os levantamentos iniciais nos anos 2000, a fase de auditorias de conformidade, as análises de desempenho entre 2016 e 2020 e, mais recentemente, o esforço voltado ao aprimoramento da governança e da formulação de políticas.

Entre os principais achados, apontou que muitos benefícios não eram tratados como políticas públicas plenas, carecendo de objetivos claros, metas, indicadores e resultados esperados. Isso prejudica tanto a transparência quanto a coordenação entre órgãos. Destacou também problemas de focalização e regressividade, citando como exemplo a cesta básica, cujo benefício atingia proporcionalmente mais as famílias de maior renda.

Outro problema recorrente era a ausência de prazos de vigência para vários benefícios, o que impedia revisões periódicas de sua efetividade.

Por fim, apresentou as recomendações do TCU: estruturar os benefícios como verdadeiras políticas públicas, com objetivos definidos, criação de um órgão gestor, melhor coordenação interministerial, prazos determinados, revisões periódicas e compatibilidade com as regras de responsabilidade fiscal.

Concluiu ressaltando que os valores envolvidos poderiam transformar a realidade do país, desde que bem monitorados, avaliados e geridos.

FÁBIO BANDEIRA GUERRA, Gerente de Política Econômica da Confederação do Nacional da Indústria - CNI

Durante sua apresentação, o Sr. Fábio Bandeira Guerra destacou a relevância do debate sobre incentivos e benefícios tributários, creditícios e financeiros para a economia brasileira. Ele ressaltou a importância de se avaliar e monitorar a efetividade desses incentivos, a partir de três



pilares: compreender seus propósitos, apurar os resultados alcançados e garantir transparência sobre os custos envolvidos. Defendeu que esse mesmo princípio deveria ser estendido também à avaliação dos gastos públicos em geral, incorporando a percepção da sociedade usuária de serviços estatais e prevendo mecanismos de revisão quando necessário.

Ao abordar a natureza dos incentivos, observou que eles possuíam legitimidade e cumpriam finalidades importantes, como reduzir desigualdades regionais, apoiar micro e pequenas empresas, estimular inovação e tecnologia, e fomentar a sustentabilidade, citando exemplos internacionais que demonstravam a prática comum desses instrumentos em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O Sr. Fábio Guerra apresentou dados sobre a composição dos incentivos no Brasil. No caso dos benefícios tributários, projetados em cerca de R\$ 540 bilhões para 2025, explicou que mais de 70% estavam concentrados em iniciativas sociais e regionais, como desoneração da cesta básica, incentivos na Zona Franca de Manaus e deduções no Imposto de Renda. Nos benefícios financeiros e creditícios, que somavam aproximadamente R\$ 128 bilhões em 2023, destacou programas ligados à educação (FIES), inovação (FNDCT), habitação (Minha Casa, Minha Vida) e fundos constitucionais regionais.

Chamou atenção para a necessidade de critérios objetivos na revisão dos incentivos, defendendo que cortes lineares ou indiscriminados poderiam prejudicar iniciativas legítimas e estratégicas, como inovação e transição energética. Apontou ainda que, ao contrário do senso comum, a maior parte desses incentivos não estava concentrada na indústria: apenas 10% dos benefícios tributários e pouco mais de 4% dos financeiros eram diretamente voltados ao setor, embora a indústria representasse mais de 21% do PIB.

Alertou que reduzir incentivos sem critérios claros implicaria aumento da carga tributária. Caso todos os benefícios fossem eliminados, a carga subiria de pouco mais de 32% para quase 37% do PIB, patamar superior



à média da América Latina (21,4%) e até mesmo acima da média da OCDE (34%).

Sobre as propostas em tramitação no Congresso, reconheceu a relevância do projeto de lei do deputado Mauro Benevides Filho, mas defendeu como encaminhamento mais adequado o PLP 41/2019, por fortalecer a avaliação e o monitoramento antes de qualquer revisão. Reforçou, nesse sentido, que a prioridade deveria ser o aperfeiçoamento da governança e não cortes generalizados.

Por fim, destacou que o país enfrentava um desafio fiscal marcado pelo crescimento das despesas obrigatórias, que correspondiam a mais de 90% do orçamento federal. Nesse contexto, além de discutir incentivos, defendeu a necessidade de avançar na redução de despesas públicas, citando estudos internacionais que mostravam melhores resultados quando o ajuste fiscal ocorria pelo lado dos gastos e não apenas das receitas.

Concluiu sua fala reafirmando o compromisso da CNI em contribuir com propostas para fortalecer a gestão dos incentivos e auxiliar no equilíbrio das contas públicas, sempre em prol do desenvolvimento econômico e social do país.

26/08/2025 - 14h00 - Reunião Técnica com o Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Sr. Wesley Matheus de Oliveira.

Em sua apresentação, o Secretário expôs informações do Orçamento de Subsídios da União (OSU) de 2024, delineando um panorama da situação dos subsídios federais concedidos ao longo dos últimos anos. Em 2024, o montante de subsídios concedidos foi de R\$ 678,4 bilhões (5,78% do Produto Interno Bruto - PIB), sendo R\$ 563,5 bilhões (4,80% do PIB) de benefícios tributários, R\$ 65 bilhões (0,55% do PIB) de benefícios financeiros, e R\$ 49,8 bilhões (0,42% do PIB) de benefícios creditícios.



Ressaltou-se ainda que as informações do OSU de 2024 foram extraídas do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) do Projeto de Lei Orçamentária para 2024, ainda sem considerar as informações da Dirbi.

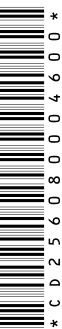
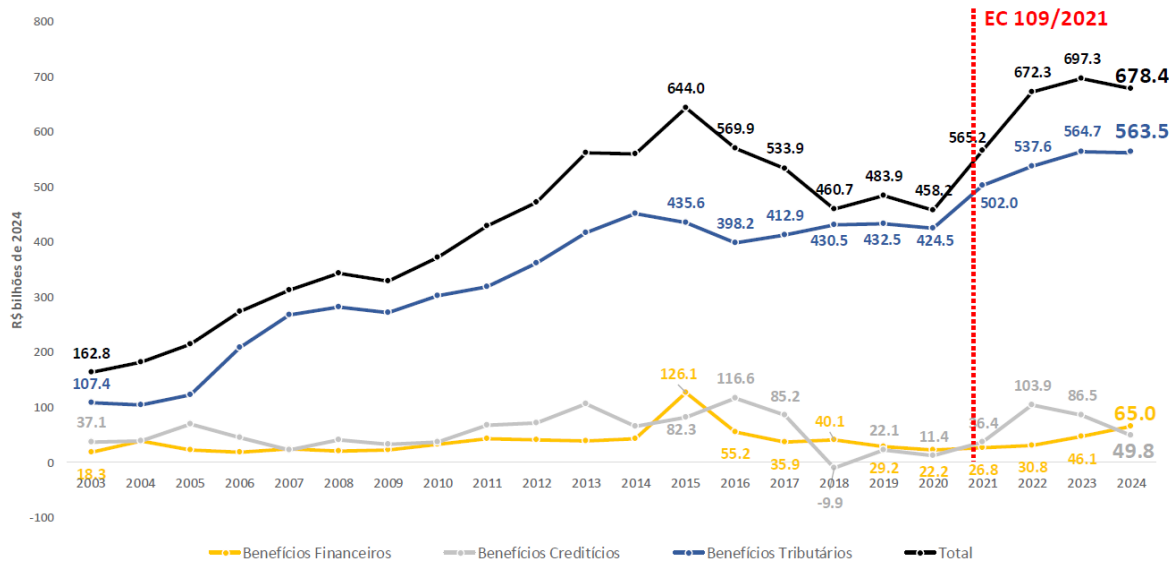
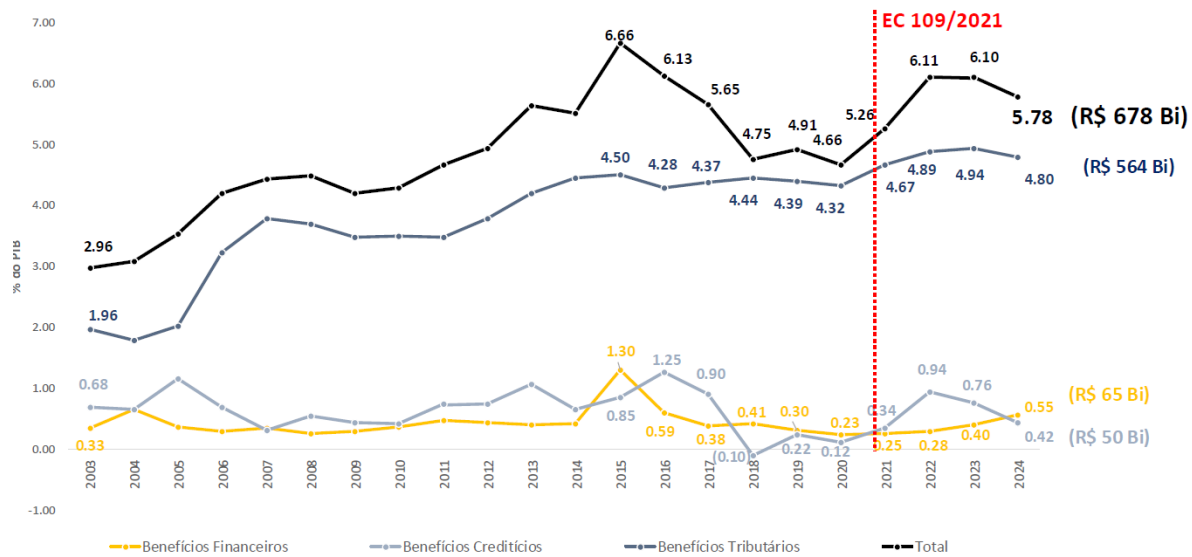


Gráfico 1 - Subsídios concedidos - evolução 2003-2024 (R\$)



Fonte: SMA/MPO

Gráfico 2 - Subsídios concedidos - evolução 2003-2024 (% do PIB)



Fonte: SMA/MPO

Quanto aos benefícios tributários de 2024, informou ainda que, em 2024, os principais benefícios tributários envolvem os programas SIMPLES Nacional, a área de agricultura e agroindústria, rendimentos isentos e não tributáveis e deduções do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), imunidades para entidades sem fins lucrativos, e Zona Franca de Manaus (ZFM) e áreas de



livre comércio. Destes, apenas as isenções da agricultura e agroindústria e as do IRPF não se encontram no rol de exceções do plano de redução de isenções fiscais previsto no art. 4º, § 2º, da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021.

Tabela 1 - Subsídios tributários - 2023-2024

Subsídios Tributários	% do Subsídios ¹		R\$ Bilhões ²		
	2023	2024	2023	2024	Variação
SIMPLES Nacional	16,3%	17,4%	109,0	118,2	9,2
Agricultura e Agroindústria	10,6%	11,4%	70,8	77,2	6,4
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	7,7%	8,5%	51,6	57,7	6,1
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas	6,0%	6,5%	39,9	43,8	3,8
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	5,1%	5,6%	34,2	38,3	4,1
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	3,7%	4,1%	24,9	27,6	2,6
Desenvolvimento Regional	3,3%	3,5%	21,9	23,6	1,7
Poupança e Títulos de Crédito	3,5%	3,4%	23,2	23,3	0,1
Benefícios do Trabalhador	2,8%	3,0%	18,7	20,2	1,5
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	2,7%	2,9%	18,0	19,5	1,4
PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	2,3%	2,6%	15,6	17,7	2,1
Desoneração da Folha de Salários	2,4%	2,3%	16,1	15,8	-0,3
Desoneração da Folha dos Municípios	0,0%	1,6%	0,0	10,6	10,6
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	1,3%	1,4%	8,5	9,2	0,7
MEI - Microempreendedor Individual	1,1%	1,2%	7,3	8,2	0,9
Financiamentos Habitacionais	0,9%	1,0%	6,0	6,5	0,5
Informática e Automação	0,9%	0,9%	5,9	6,4	0,5
Setor Automotivo	1,0%	0,8%	6,7	5,5	-1,1
Programa MOVER	0,6%	0,7%	4,1	4,4	0,3
Combustíveis	4,7%	0,0%	31,2	0,0	-31,2
Outros Benefícios Tributários	4,1%	4,4%	27,4	30,0	2,6
Total Benefícios Tributários	81,0%	83,1%	541,1	563,5	22,4

Fonte: SMA/MPO

O Secretário ressaltou que, considerando as exceções previstas no art. 4º, § 2º, da EC nº 109/2021, as isenções passíveis de limitação representam 2,3% do PIB (R\$ 266,8 bilhões). Dessa forma, para que seja alcançado o percentual de 2% do PIB como limite de subsídios tributários, previsto no art. 4º, § 1º, inciso II, dessa mesma Emenda Constitucional, há a necessidade de redução dos subsídios tributários em 0,3% do PIB (R\$ 31,9 bilhões).



Quanto aos benefícios financeiros, os principais se referem ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), ao programa “Minha Casa, Minha Vida”, à subvenção aos consumidores de energia elétrica de baixa renda, e à equalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Tabela 2 - Subsídios financeiros - 2023-2024

Subsídios Financeiros	% do Subsídios ¹		R\$ Bilhões ²		
	2023	2024	2023	2024	Variação
Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)	2,2%	4,9%	14,7	33,0	18,3
Minha Casa, Minha Vida	1,4%	1,9%	9,3	12,9	3,6
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda (TSEE)	0,9%	0,9%	5,8	6,4	0,6
PRONAF (Equalização)	0,9%	0,7%	5,8	5,0	-0,7
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	0,5%	0,4%	3,5	2,8	-0,7
FNDCT (Equalizações e Subvenções)	0,1%	0,2%	0,4	1,1	0,7
Outros Benefícios Financeiros	0,7%	0,6%	4,7	3,9	-0,8
Total Benefícios Financeiros	6,6%	9,6%	44,1	65,0	20,9

Fonte: SMA/MPO

Quanto aos benefícios creditícios, o Secretário indicou que os principais subsídios eram os relativos aos Fundos Constitucionais de Financiamento (Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste), do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Chamou-se à atenção para uma redução nesses benefícios de 2023 para 2024, pela diminuição dos subsídios relativos ao FAT, e pelas operações do Fundo da Marinha Mercante (FMM) que passou a operar com subsídio negativo (com custo de captação dos recursos que resultaram em lucro para o fundo).



Tabela 3 - Subsídios creditícios - 2023-2024

Subsídios Creditícios	% do Subsídios ¹		R\$ Bilhões ²		
	2023	2024	2023	2024	Variação
Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF)	3,5%	3,5%	23,2	23,7	0,5
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)	3,2%	3,0%	21,2	20,7	-0,5
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	2,7%	1,1%	18,4	7,7	-10,7
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	0,3%	0,4%	2,2	2,7	0,5
FDNE (Financiamento)	0,5%	0,3%	3,2	1,8	-1,4
FDA (Financiamento)	0,1%	0,2%	0,7	1,7	0,9
Empréstimos da União ao BNDES	0,3%	0,2%	2,0	1,0	-1,0
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	1,4%	-1,6%	9,4	-10,9	-20,4
Outros Benefícios Creditícios	0,4%	0,2%	2,5	1,5	-1,1
Total Benefícios Creditícios	12,4%	7,3%	82,8	49,8	-33,0

Fonte: SMA/MPO

O Secretário falou sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, que avalia políticas públicas por meio dos seus dois comitês - CMAS (subsídios) e CMAG (gastos diretos). No CMAP, as políticas avaliadas são selecionadas com base no Plano Plurianual e em ações orçamentárias e subsídios. Até o presente momento, foram realizadas 66 avaliações e 8 encontram-se em andamento. Das 66 avaliações realizadas, 34 versam sobre subsídios.

Por fim, o Secretário indicou que o Poder Executivo Federal tem feito esforços ao longo dos últimos anos para assegurar o cumprimento das metas de resultado primário, com o compromisso de garantir em 2026, uma meta de superávit primário de 0,25% do PIB, e previsão de aumento gradativo da meta para 1,25% do PIB para 2029. Disse ainda que essa meta deve assegurar a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em 84,2% do PIB, e a sua gradativa redução, a partir de 2029. Acrescentou também que, no final de 2024, foi apresentado um pacote fiscal com medidas que propuseram uma redução de R\$ 71,9 bilhões de gastos primários, mas que foi parcialmente reduzida para R\$ 69,8 bilhões, com as mudanças aprovadas pelo Congresso Nacional.



02/09/2025 - 14h00 - Audiência Pública - TEMA: "Política federal de isenção fiscal, subsídios, benefícios e renúncias"

Participantes:

ÉLIDA GRAZIANE PINTO, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo - MPC-SP

Abriu pontuando a necessidade de revisão das renúncias fiscais diante de limites objetivos do gasto: o bloco não contingenciável da LDO impõe barreira à inibição da receita, e o novo arcabouço fiscal (LC 200/2023, alterada pela LC 211/2024, arts. 6º-A e 6º-B) veda instituir, prorrogar ou ampliar benefícios quando houver déficit primário (a partir de 2026) ou estreitamento da margem discricionária (a partir de 2027). Defendeu a simetria federativa: critérios definidos para a União devem orientar estados e municípios.

Sustentou que benefícios sem prazo de vigência afrontam a lógica do art. 14 da LRF e exigem revisão trienal, alinhada às metas fiscais definidas na LDO. Propôs “plano de trabalho” para cada renúncia, com metas físicas e financeiras, cronograma e contrapartidas verificáveis, evitando que o incentivo vire privilégio dissociado de resultados públicos.

Para governança e monitoramento, sugeriu atrelar a avaliação às metas bimestrais de arrecadação (art. 13 da LRF), acionar alertas periódicos dos Tribunais de Contas (art. 59, §1º da LRF) e ampliar transparência: uso do CTN (LC 187/2021) para divulgação dos beneficiários pessoa jurídica e Lei de Acesso à Informação para entidades do terceiro setor. Recordou fundamentos constitucionais de revisão (p.ex., art. 41 do ADCT).

Apoiou-se em achados do TCU: nas contas de 2017, 84% das renúncias tinham prazo indeterminado e 44% estavam sem órgão gestor; nas contas de 2023, o Tribunal advertiu que reformas previdenciárias não surtem efeito sem reduzir renúncias sobre a folha. Exemplificou impactos alocativos com São Paulo: déficit de 30% no efetivo de segurança pública enquanto as renúncias crescem mais rápido que a receita.

Concluiu pedindo critérios objetivos para revisão (prazo, avaliação trienal, plano de trabalho, mensuração bimestral, transparência,



responsabilidade por medidas compensatórias falsas) e controle concomitante para assegurar que contrapartidas sejam entregues e que metas fiscais não sejam comprometidas.

SELENE PÉRES PÉRES NUNES, Professora do Instituto de Finanças Públicas

Contextualizou com crítica clássica (Giambiagi, 2000) ainda válida em 2025: elevação recorrente da carga, uso de receitas temporárias e cortes sem avaliação de gastos. Enquadrou o gasto tributário como política pública e não como anomalia: o crescimento recente decorre, em grande parte, de maior arrecadação, pois muitos benefícios são percentuais de base/receita, reproduzindo a lógica orçamentária de indexações e vinculações.

Ressaltou o déficit de avaliação. Apesar do CMAP estar ativo desde 2019 (com 66 políticas avaliadas, inclusive benefícios), faltam decisões que convertam diagnóstico em mudança normativa. Advertiu contra focar só no montante agregado: a EC 109/2021 fixou meta de 2% do PIB até 2029 excluindo itens relevantes (p.ex., Simples, filantrópicas, fundos regionais, ZFM, cesta básica, FIES). Mencionou a proposta de corte linear de 10% sobre uma base de cerca de R\$ 200 bi (arrecadação de R\$ 19-20bi), e rejeitou a linearidade: programas eficientes não devem ser cortados, enquanto ineficientes devem ter redução, com base em avaliações já existentes.

Apontou Simples/MEI como caso que demanda recalibragem: o número de contribuintes MEI no RGPS passou de ~581 mil (2011) para ~6,4 milhões (2023), elevando sua participação de 7,8% para 47,7%. Indicou focalização inadequada, pejotização, erosão do emprego formal e efeitos sobre a Previdência; sugeriu revisão de alíquotas e público-alvo com base em evidências (FGV) e atenção aos impactos nos estados (subfaturamento e fracionamento para aderir a regimes). Vinculou o tema ao crescimento de despesas previdenciárias e assistenciais.

Defendeu prudência em áreas sensíveis para evitar choques de preços e efeitos sistêmicos: na cesta básica, recomendou restringir a lista com objetivo claro (distribuição de renda/saúde), em vez de suprimir o benefício de forma abrupta; em saúde, alertou que reduzir deduções do IR



pode quebrar demanda dos planos e empurrar contingente ao SUS; em fertilizantes e defensivos, propôs avaliar tecnologias de redução de uso e evitar cortes imediatos em meio a tarifas e pressões de custo.

Encerrando, recomendou usar avaliações do governo, TCU, IPEA e FGV para rever caso a caso, proteger o emprego formal e não blindar segmentos excluídos pela EC 109/2021 de escrutínio técnico, inclusive com eventual alteração constitucional, se necessário, para alinhar incentivos ao interesse público e ao equilíbrio fiscal.

MATIAS DE OLIVEIRA LOPES, Representante do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IBP

Defendeu que o REPETRO é diferimento de tributos aduaneiros até o início da produção, e não renúncia: na fase de desenvolvimento de cada campo, o CAPEX chega a US\$ 7-8 bilhões, com entrada temporária de sondas e equipamentos que permanecem poucos meses; a tributação na importação nessa etapa inviabiliza o investimento. O regime também alcança a industrialização doméstica de bens, e os Estados aplicam tratamento específico de ICMS nessa cadeia.

Enfatizou a competitividade internacional: com petróleo a US\$ 50/barril, o Brasil perde posição para Golfo do México, Namíbia e Guiana; sem o REPETRO, leilões e projetos futuros sofrem insegurança e a rentabilidade cai. Apresentou projeções segundo as quais um corte do REPETRO em 2025 implicaria queda de cerca de 1 milhão de barris/dia na produção e redução das exportações ao longo do ciclo. Em arrecadação, argumentou que o diferimento inicial é compensado e superado quando o óleo entra em produção: a receita pública com REPETRO seria cerca de 2,5 vezes maior do que no cenário sem o regime, dado o government take elevado (IRPJ/CSLL, PIS/Cofins royalties e participações especiais), que alcança cerca de 70% no início da fase produtiva.

Ancorou a defesa no marco legal: Lei 13.586/2017 (originada da MP 795) deu horizonte até 2040 ao regime, crucial para projetos de 30-40 anos; a LC 214/2025 recepcionou o REPETRO no desenho dos regimes especiais da reforma do consumo, preservando sua funcionalidade. Citou ainda avaliação do TCU (mar/2024) que reconhece a prática internacional de



desonerar/diferir a tributação sobre a importação de equipamentos de E&P, apontando ajustes de controle a cargo da Receita; bem como manifestação recente da Receita Federal sobre o tratamento setorial do petróleo e o risco de cortes lineares desconsiderarem finalidade e retorno dos incentivos.

Concluiu que cortes normativos uniformes e revisões em participações especiais aumentam a insegurança jurídica e podem expulsar investimento; propôs manter o REPETRO, aprimorar controles e transparência e avaliar caso a caso qualquer revisão de benefícios.



PARTE III - ANÁLISES E DIAGNÓSTICOS

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Contexto e Relevância dos Gastos Tributários (GTs) no Brasil

A expressiva expansão dos Gastos Tributários (GTs) nos últimos anos consolidou-os como uma dimensão central da política fiscal brasileira, com implicações sobre a arrecadação, a alocação de recursos e o desenvolvimento socioeconômico. Paradoxalmente, enquanto sua magnitude crescia, o debate público e político permaneceu desproporcionalmente focado na criação de novos benefícios, relegando a um plano secundário - ou quase inexistente - a discussão sobre sua eficácia, custo-benefício e racionalização. É para preencher essa lacuna que esta Subcomissão Especial foi instituída, com o objetivo de conduzir uma análise sobre o tema e propor soluções legislativas que busquem alinhar com as melhores práticas.

Convergência terminológica

Em primeiro lugar, importa diferenciar renúncia de receita, gastos tributários e benefícios tributários. “Gastos tributários” (*tax expenditures*) surgiram na literatura com Stanley Surrey (década de 1960) ao descrever medidas no sistema tributário que funcionam como despesa pública indireta⁴. No Brasil, a Receita Federal adotou formalmente o conceito a partir de 2003, definindo gastos tributários como “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”⁵.

Já “renúncia de receita” é a expressão usada pela LRF (art. 14) para abarcar anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção não geral, alterações de alíquotas ou bases de cálculo que reduzam tributos, entre outros

⁴ https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/07/24/C0/D61A4810B4FE0FF7E18818A8/Referencial_controle_beneficios_tributarios_web.pdf

⁵ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-previsao-ploa-2025-base-conceitual.pdf>



tratamentos diferenciados. “Benefícios tributários” são os instrumentos jurídicos específicos (isenções, reduções, deduções, créditos presumidos, diferimentos, regimes especiais) pelos quais os gastos tributários se materializam. A diferença está na perspectiva: enquanto “benefício tributário” descreve o instrumento legal específico, “gasto tributário” revela sua natureza econômica como gasto público indireto.

Para exemplificar essa relação, quando uma empresa do setor de informática possui uma redução no imposto de renda, juridicamente ela está usufruindo de um benefício tributário. Economicamente, porém, o governo está realizando um gasto tributário – deixa de arrecadar recursos que poderiam financiar outras políticas públicas para incentivar o setor tecnológico. Do ponto de vista orçamentário, representa renúncia de receita que deve ser estimada e controlada.

A própria Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, em seu art. 4º, estabelece, para os efeitos dessa norma constitucional, que incentivos e benefícios federais de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que trata do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Da mesma forma, o Tesouro Nacional dá equivalência aos três termos, da seguinte forma⁶:

São três modalidades de subsídios praticados pela União: benefícios tributários, caracterizados pela renúncia de receitas [...].

Quanto aos benefícios tributários, compete a Secretaria da Receita Federal (RFB) o controle e a estimativa da renúncia de receitas ocasionadas devido a instituição de benefícios de natureza tributária. Nesse sentido, a RFB divulga, entre outros documentos, o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) detalhando as estimativas efetuadas para cada uma das políticas executadas por meio do sistema tributário.

⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/gastos-com-subsidios-subvencoes-e-incentivos-fiscais>



Assim, embora cientes de nuances conceituais, para nossa análise, utilizaremos o termo gastos tributários como equivalente de benefícios tributários e renúncia de receita.

Gastos tributários como gastos públicos indiretos

Do conceito de gastos tributários, extrai-se a primeira noção que gostaríamos de enfatizar: os gastos tributários funcionam, em essência, como sucedâneos de despesas públicas diretas, representando uma alocação de recursos que, embora não transite pelos canais orçamentários convencionais, cumpre os mesmos propósitos de intervenção estatal. A literatura especializada tem reforçado que os GTs possuem finalidade de intervenção econômica, atuando como instrumentos para que recursos permaneçam nas mãos de particulares, a fim de que estes, por sua atividade, cumpram objetivos que seriam alcançados pela despesa estatal direta. Eles se distinguem das despesas diretas pela forma como o recurso é alocado – o dinheiro não "sai" do Tesouro, mas "deixa de entrar" – mas não na sua natureza de gasto público. Portanto, a escolha entre um GT e um gasto direto é uma decisão de política pública sobre o instrumento mais eficaz para atingir um determinado fim, e não sobre a natureza do gasto em si.

Por consequência, esses recursos, que deixam de ingressar nos cofres públicos, poderiam, de outra forma, financiar programas e políticas públicas, tais como investimentos em saúde, educação, ou em programas de transferência de renda como o BPC e o Bolsa Família. Em vez de um desembolso direto, a intervenção se dá pela via da desoneração, uma modalidade análoga às despesas públicas que, não obstante, carece do mesmo rigor e visibilidade.

Apesar disso, esses gastos historicamente não recebem a mesma atenção e escrutínio que as despesas orçamentárias diretas. Enquanto os gastos diretos passam por um processo de criação, aprovação anual e são submetidos a metas fiscais, as propostas de novos gastos tributários são, muitas vezes, analisadas isoladamente e sem a devida conexão com o orçamento. Essa natureza "off-budget" os torna opacos e difíceis de rastrear, facilitando sua proliferação sem uma quantificação clara de seus valores ou



compatibilização de objetivos. Tal cenário não só compromete a transparência exigida pelo artigo 165, § 6º, da Constituição Federal, mas também erode a capacidade do Congresso e da sociedade de avaliar os reais benefícios socioeconômicos dessas políticas.

Com efeito, o Brasil periodicamente necessita implementar pacotes de ajuste fiscal para equilibrar suas contas públicas. O mais recente e relevante ocorreu em novembro de 2024, quando o governo anunciou um abrangente pacote de corte de gastos com previsão de economia de R\$ 327 bilhões entre 2025 e 2030, aprovado pelo Congresso em dezembro do mesmo ano⁷.

Contudo, existe uma necessidade de abordar não apenas a redução de despesas orçamentárias diretas, mas também os gastos tributários. O que se evidenciou nos últimos anos foi uma extensa focalização nos gastos diretos – aqueles que aparecem explicitamente no orçamento público –, com relativa marginalização dos gastos tributários. Ambas as categorias de gastos necessitam de controle, uma vez que ambas representam redução de recursos disponíveis para o financiamento de políticas públicas essenciais.

Dimensão, Evolução e Impacto Fiscal dos Gastos Tributários

A materialidade dos gastos tributários evidencia a urgência dessa discussão. Conforme o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (PLOA 2025), as projeções indicam que os gastos tributários federais atingirão R\$ 544,5 bilhões – valor que supera o orçamento de importantes pastas ministeriais. Para dimensionar essa magnitude, os gastos tributários excedem isoladamente os recursos destinados ao Ministério da Saúde (R\$ 245 bilhões) e ao Ministério da Educação (R\$ 226 bilhões) somados⁸.

Contudo, a Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi)⁹, implementada em 2024, começa a

⁷ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-11/pacote-de-corte-de-gastos-preve-economia-de-r-327-bi-em-cinco-anos>

⁸ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/04/presidente-sanciona-orcamento-de-2025-com-aumento-do-salario-minimo-para-r-1.518>

⁹ A Dirbi é uma obrigação acessória instituída pela Instrução Normativa (IN) RFB nº 2.198, de 17 de junho de 2024, seu fundamento legal direto reside artigo 2º da Medida Provisória (MP) nº 1.227, de 4 de junho de 2024, cujo conteúdo foi incorporado ao art. 43 da Lei nº 14.973, de 16



revelar que esses valores são, na verdade, muito superiores na prática, podendo ultrapassar R\$ 800 bilhões anuais, conforme mencionado pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad¹⁰, que denominou as renúncias fiscais como uma “caixa-preta”.

A manutenção de um volume de benefícios que pode alcançar R\$ 800 bilhões anuais, desprovido de transparência e de uma sistemática avaliação de custo-benefício, torna-se insustentável e incoerente com os esforços de ajuste fiscal do país. O Brasil não pode continuar abrindo mão de centenas de bilhões de reais sem transparência, avaliação e controle, pois isso implica uma alocação ineficiente de recursos que poderiam ser destinados a áreas prioritárias.

Essa necessidade de racionalização torna-se ainda mais relevante quando observamos que os gastos tributários se consolidaram como instrumento de política pública com tendência de uso crescente no Brasil. Em preços correntes, o Brasil saltou de R\$ 34 bilhões em 2003 em benefícios tributários para R\$ 564 bilhões em 2024, representando um crescimento de 16,6 vezes em pouco mais de duas décadas.

Figura 1 - Valor total dos benefícios tributários no Brasil a preços correntes entre 2003 e 2024

de setembro de 2024.

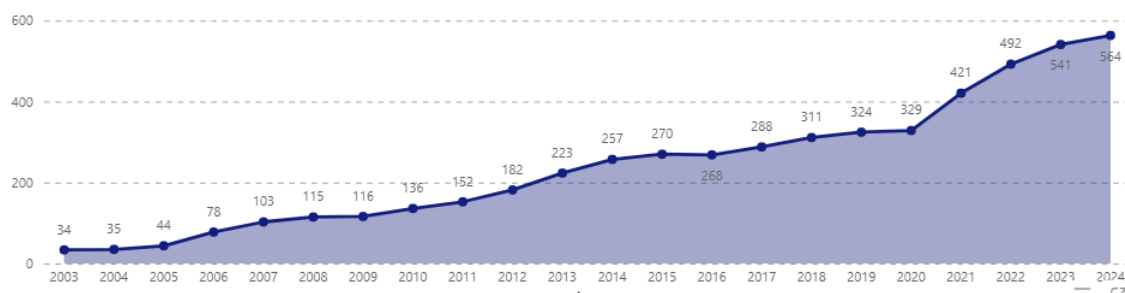
Diferentemente do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), que se baseia em projeções e estimativas, a Dirbi consiste em dados autodeclarados pelos beneficiários, oferecendo uma visão empírica do montante efetivamente usufruído. Atualmente, a Dirbi contempla 88 incentivos, renúncias, benefícios e imunidades de natureza tributária distintas, com montante total de benefícios de R\$ 396,94 bilhões entre janeiro de 2024 e fevereiro de 2025.

No entanto, a Dirbi não abrange a totalidade dos benefícios tributários. Por exemplo, ela não se aplica a incentivos, renúncias e benefícios usufruídos por pessoas físicas, como as deduções de despesas médicas ou com educação no IRPF. Além disso, grandes volumes de benefícios, como os relacionados ao Simples Nacional, não constam na Dirbi.

Por essas razões, a Dirbi tem natureza complementar ao DGT, não o substituindo como demonstrativo principal das renúncias de receita.

¹⁰ <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/monitoramento-de-subsidios-da-uniao>

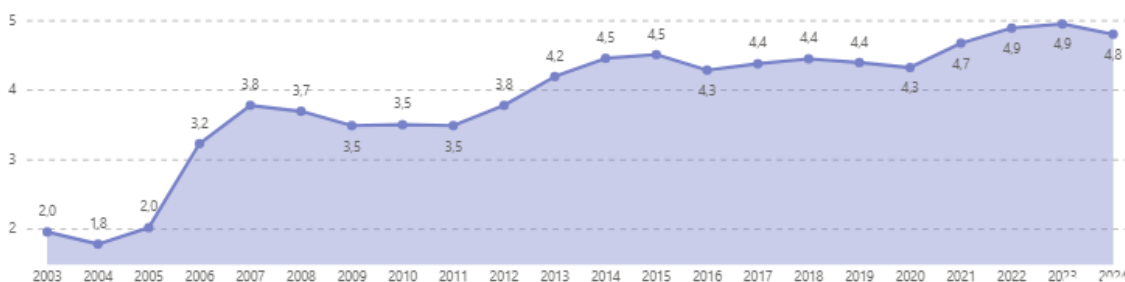




Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento¹¹

Em proporção do PIB, saltou de 2% em 2003 para 4,8% em 2024, mais do que o dobro.

Figura 2- Percentual do PIB dos benefícios tributários no Brasil entre 2003 e 2024



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento¹²

Em 2024, pela primeira vez em quatro anos, os benefícios fiscais (abrangendo benefícios tributários, creditícios e financeiros) apresentaram redução, declinando de 6,1% do PIB em 2023 para 5,78% em 2024¹³, movimento que, embora simbolicamente relevante por interromper a trajetória ascendente observada desde 2020, revela-se absolutamente insuficiente diante da magnitude estrutural dos subsídios estatais. Essa redução não altera o quadro de hipertrofia dos gastos indiretos, mantendo o Brasil em patamar de renúncias fiscais superior à média da OCDE (4,7% do PIB)¹⁴ e incompatível com as necessidades de investimento público em infraestrutura, educação e saúde.

¹¹ <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/monitoramento-de-subsidios-da-uniao>

¹² <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/monitoramento-de-subsidios-da-uniao>

¹³ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/08/19/beneficios-fiscais-do-governo-tem-primeira-queda-em-4-anos-em-2024.ghtml>

¹⁴ https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_7.2023.pdf



Composição dos gastos tributários

Em relação à composição dos gastos tributários, o DGT que acompanhou o PLOA 2025 contemplou benefícios agrupados em 64 programas distintos, que podem englobar múltiplos tributos, demonstrando heterogeneidade.

Para 2025, o montante estimado foi de R\$ 544,5 bilhões. A distribuição por tributo mostra forte concentração: a Cofins lidera com R\$ 139,3 bilhões (25,58% do total), seguida pelo Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) com R\$ 108,4 bilhões (19,92%) e pelo Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) com R\$ 92,3 bilhões (16,95%). Esses três tributos somam 62,45% de todos os gastos tributários federais.

Essa distribuição é particularmente importante. Em primeiro lugar, tributos de natureza extrafiscal, tais como o II, IE, IOF, ITR e CIDE, possuem objetivo primordial de intervir na economia, não arrecadar.

Em segundo lugar, como corolário da reforma tributária consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, a Contribuição para o PIS e a Cofins serão extintas a partir de 2027, dando início à cobrança da Contribuição de Bens e Serviços (CBS). Além disso, o IPI, embora não extinto, terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, o que reduzirá consideravelmente a base de incidência do tributo.

Em terceiro lugar, existem impostos que incidem sobre a pessoa física, a exemplo do IRPF, que está fora do escopo da redução dos benefícios tributários. Em quarto lugar, alguns incentivos são de pouca monta, como o ITR (R\$ 11,7 milhões) e a CIDE (R\$ 787 mil), que, se incluídos no corte, pouco agregarão no total.

Considerando o déficit estrutural no sistema previdenciário, ganha relevo a Contribuição para a Previdência Social, com montante estimado de 70,3 bilhões, equivalente a 12,91% do total estimado de gastos tributários,



visto que é um tributo cujo produto da arrecadação é destinado ao pagamento de benefícios do regime geral de previdência social (art. 167, XI, CF/1988).

Por fim, estimou-se que os gastos tributários em 2025 equivalerão a 4,4% do PIB.

Tabela 4 - Consolidação por tipo de tributo - valores nominais e percentuais

UNIDADE: R\$ 1,00				
TRIBUTOS	VALOR	PART. %		
		PIB	ARRECAÇÃO	GASTOS TRIBUTÁRIOS
Imposto sobre Importação - II	6.157.377.264	0,05	0,22	1,13
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	92.284.843.065	0,75	3,34	16,95
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	108.444.699.672	0,88	3,93	19,92
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	23.061.358.281	0,19	0,84	4,24
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	26.611.898.419	0,21	0,96	4,89
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	5.572.151.933	0,04	0,20	1,02
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	9.603.255.015	0,08	0,35	1,76
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	11.735.991	0,00	0,00	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	29.617.752.671	0,24	1,07	5,44
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	31.779.828.904	0,26	1,15	5,84
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	139.265.600.838	1,12	5,04	25,58
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	786.581	0,00	0,00	0,00
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.738.624.987	0,01	0,06	0,32
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	17.560.783	0,00	0,00	0,00
Contribuição para a Previdência Social	70.297.967.107	0,57	2,55	12,91
TOTAL	544.465.441.510	4,40	19,72	100,00
ARRECAÇÃO*	2.760.782.693.508	22,30	100,00	
PIB	12.382.921.926.267	100,00		

Fonte: Quadro VI do DGT do PLOA 2025

Em relação aos principais gastos tributários, o Simples Nacional lidera com R\$ 120,97 bilhões (22,22%), seguido pelos benefícios ao setor agropecuário (Agricultura e Agroindústria) com R\$ 83,05 bilhões (15,25%), Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF com R\$ 57 bilhões (10,46%), Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas com R\$ 45,5 bilhões (8,36%) e Deduções do Rendimento Tributável – IRPF com R\$ 34,8 bilhões (6,38%).



Os programas de desenvolvimento regional absorvem R\$ 30,01 bilhões (5,51%), enquanto a Zona Franca de Manaus consome R\$ 29,88 bilhões (5,49%).

Observa-se que parcela significativa dos principais benefícios não está sujeita a cortes, seja por razões jurídicas, seja por razões políticas.

A concentração nos dez maiores benefícios equivale a R\$ 462,25 bilhões, correspondentes a 84,90% do total, o que denota uma concentração nesses benefícios. Os demais programas disputam apenas 15,10% dos recursos.

Tabela 5 - Principais Gastos Tributários

PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS		
UNIDADE: R\$ 1,00		
GASTO TRIBUTÁRIO	VALOR	%
Simples Nacional	120.970.889.922	22,22%
Agricultura e Agroindústria	83.051.080.690	15,25%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	56.961.590.117	10,46%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	45.542.950.986	8,36%
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	34.759.272.552	6,38%
Desenvolvimento Regional	30.013.028.137	5,51%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	29.887.839.349	5,49%
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	22.193.817.101	4,08%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	20.431.804.000	3,75%
Benefícios do Trabalhador	18.441.192.525	3,39%
10 maiores benefícios	462.253.465.378,39	84,90%
Demais	82.211.976.132	15,10%
TOTAL	544.465.441.510,15	100,00%

Fonte: Quadro X do DGT do PLOA

Além disso, os gastos tributários são fortemente concentrados na região Sul e Sudeste, que somam mais de 62% do total de gastos.

Em suma, a composição dos gastos tributários revela um quadro altamente concentrado, tanto em termos de tributos quanto de programas beneficiados.



Transparência, Controle e Avaliação

Embora a redução dos gastos tributários represente o caminho mais direto para o alívio fiscal imediato, as medidas de transparência, controle e avaliação assumem relevância crescente para a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo. Para além da magnitude dos gastos tributários, observou-se também que a atual configuração dos gastos tributários brasileiros revela um cenário em que mais de 70% dos benefícios possuem vigência indeterminada, criando uma trajetória de crescimento descontrolado que compromete a capacidade do Estado de planejar suas receitas futuras. Além disso, a situação se agrava pela ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação de efetividade, evidenciando que a perpetuação desses instrumentos ocorre sem comprovação de seus resultados econômicos e sociais. A proliferação desses benefícios, portanto, além de reduzir a arrecadação corrente, constitui um risco fiscal que pode comprometer o equilíbrio das contas públicas por décadas, tornando essencial compreender como a deficiência nos sistemas de transparência, controle e avaliação amplifica os desafios fiscais.

Com efeito, o Brasil apresentou bom desempenho no Global Tax Expenditures Transparency Index - 7º lugar entre 105 países, com 65,3/100¹⁵, que é um índice comparativo que avalia a qualidade e o escopo dos relatórios nacionais de gastos tributários, a partir de dimensões como metodologia e escopo dos relatórios, dados descritivos sobre cada benefício e, entre outras, a própria dimensão de avaliação.

Apesar disso, o principal ponto fraco é justamente a dimensão de avaliação, em que o Brasil marca 9,6/20. Essa dimensão verifica se há estruturas de avaliação *ex ante* e *ex post* e quão abrangentes são as avaliações disponíveis ao público. No Brasil, o déficit decorre da ausência (ou insuficiência) de marcos e rotinas para avaliar de forma sistemática os resultados e a custo-efetividade dos benefícios, bem como da cobertura limitada das avaliações existentes. Em outras palavras, o país publica e descreve relativamente bem seus gastos tributários, mas ainda não os examina de maneira suficientemente regular, profunda e comparável – um gargalo que

¹⁵ <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/users/user2195/tecr-brazil-versao-preliminar-13-11-2024.pdf>



precisa ser reconhecido no diagnóstico para orientar qualquer agenda de aprimoramento futuro.

A fraqueza na avaliação deriva fundamentalmente da ausência de estruturas institucionais adequadas para avaliações *ex ante* e *ex post*. Embora o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), criado em 2019, tenha produzido relatórios de avaliação de gastos indiretos, suas recomendações ainda não resultaram em mudanças concretas nas políticas, configurando um exercício de análise desconectado do processo decisório. O problema central reside no fato de que os gastos tributários não são estruturados de modo a viabilizar uma avaliação efetiva, uma vez que carecem da clara identificação de objetivos, indicadores e metas necessários para a aferição de resultados.

Isso implica dizer, em termos concretos, que a elaboração das leis que concedem, prorrogam ou ampliam benefícios tributários ocorre sistematicamente sem a incorporação de estruturas e processos mínimos necessários para viabilizar o posterior monitoramento e avaliação de seus resultados. A ausência de objetivos claramente definidos, metas quantificáveis e indicadores de desempenho já nos normativos instituidores constitui a raiz estrutural do problema avaliativo, uma vez que os diplomas legais se limitam a descrever sucintamente as características técnicas dos benefícios – como base legal, prazo de vigência e modalidade tributária – sem qualquer referência aos objetivos interventores almejados ou aos resultados esperados da política. Não há parâmetros de informações sobre beneficiários, objetivos, metas e indicadores que os atos legais precisam cumprir por falta de legislação, o que dificulta, de sobremaneira, a gestão posterior pelo Executivo e torna a avaliação de efetividade uma tarefa praticamente impossível de ser realizada.

A deficiência se manifesta igualmente na desconexão entre os gastos tributários e o planejamento orçamentário, evidenciada pela impossibilidade de relacionar os benefícios identificados no Demonstrativo de Gastos Tributários com os programas, objetivos e ações do Plano Plurianual, tampouco com as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se o parlamentar desconhece a política fiscal subjacente ao gasto, fica comprometida a qualidade da deliberação orçamentária, perpetuando um



modelo em que a deliberação do Legislativo se faz sem qualquer vestígio de eficiência dos gastos tributários, impossibilitando uma decisão qualificada a respeito do orçamento.

Em reforço, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem sistematicamente apontado falhas de gestão e governança dos gastos tributários. A título de exemplo, o Tribunal, por meio do Acórdão nº 1.112/2020, item 9.3, recomendou ao Ministério da Economia e à Casa Civil a efetiva institucionalização de um modelo de governança para concessão e gestão de benefícios fiscais, a saber:

9.3. com fundamento nos arts. 70 e 71, incisos IV, da Constituição Federal, assim como nos arts. 1º, incisos II e IV, e 41, caput, e 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Economia, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, que adotem providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, abrangendo:

9.3.1. competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;

9.3.2. aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;

9.3.3. definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;

9.3.4. estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas;

9.3.5. mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.

Embora este acórdão seja datado de 2020, há diversas recomendações do TCU em instrumentos de fiscalização na década de 2010-2020, conforme sintetizado pelos pesquisadores Silverwood-Cope e Ling (2022):



Quadro 1 – Resumo de achados de auditoria sobre gastos tributários do TC (2010-2020)

Resumo de achados de auditoria sobre gastos tributários do TCU (2010-2020)

Categoria dos autores	Categoria TCU	Conclusão	Número do acórdão
Controle e transparência	Interoperabilidade de dados	Executivo encaminhar ao TCU plano de ação para interoperabilidade de dados sobre dados de responsabilidade do governo federal	2.758/2018
Gestão	Metodologia	RFB divulgar cadernos metodológicos com forma de cálculo, pressupostos para enquadramento da desoneração	1.205/2014
Gestão	Metodologia	RFB publicar em linguagem acessível a metodologia de cálculo do DGT incluindo parâmetros aplicados	2.756/2018
Governança	Sistematização de procedimentos	RFB sistematizar procedimentos a serem adotados na avaliação de propostas de gastos tributários e definição de competências de todos os órgãos envolvidos no processo	747/2010
Gestão	Sistematização de procedimentos	RFB criar mecanismos de monitoramento e avaliação de benefícios, incluindo o cronograma e periodicidade das avaliações	1.205/2014
Governança	Sistematização de procedimentos	RFB orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de políticas financiadas por gastos tributários quanto à elaboração de metodologia de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dessas políticas	1.205/2014
Gestão	Sistematização de procedimentos	Ministério da Fazenda elaborar relatório de subsídios da União indicando subsídios financeiros, creditícios e gastos tributários, sua análise detalhada e proposição de modelo de governança para as políticas financiadas pelo ministério	2.756/2018
Gestão	Instituição dos benefícios de gastos tributários	Não há norma comum orientadora para a instituição desses benefícios. Os benefícios que existem são definidos por normas sem definição clara de metas, indicadores, objetivos relativos ao benefício fiscal	1.205/2014
Controle e transparência	Mecanismos de monitoramento	Não há contabilização no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) desses recursos	1.205/2014
Controle e transparência	Mecanismos de monitoramento	Alguns ministérios setoriais não possuem sistemas informatizados para acompanhamento dos benefícios	1.205/2014
Gestão	Mecanismos de monitoramento	Poucos ministérios possuem mapas de processos relativos ao uso de benefícios tributários	1.205/2014
Gestão	Mecanismos de monitoramento	Ausência de regulamentação sobre a gestão das políticas públicas baseadas em renúncias por parte do órgão gestor que inclua atividades desenvolvidas, mecanismos de controle e avaliação	1.205/2014

Fonte: Silverwood-Cope e Ling (2022)¹⁶

Além disso, a ausência de órgão gestor claramente definido para cada benefício é uma das lacunas mais críticas na estrutura de governança desses benefícios, pois gera um vácuo institucional que

¹⁶ **SILVERWOOD-COPE, Karen; LING, Marcelo.** Fugindo do jogo para ganhar: o peso dos gastos tributários. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Org.). **Governança orçamentária no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12158>.



compromete fundamentalmente a capacidade de supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados. Embora a Receita Federal seja responsável pela administração e supervisão da execução das normas relacionadas com os aspectos tributários dos incentivos tributários, ela não é responsável pela gestão de políticas finalísticas do governo – como habitação, saúde, desenvolvimento econômico ou outras áreas para as quais os gastos tributários podem contribuir. Com efeito, há um vácuo normativo na definição de competências e responsabilidades pela gestão dos benefícios, com leis instituidoras atribuindo a gestão a um Ministério de forma genérica, sem especificar a unidade interna responsável¹⁷.

Para ilustrar, estudo da Fundação Dom Cabral constatou a ausência de indicação de órgão responsável em 48 benefícios tributários voltados à indústria (sem considerar outras áreas).

Tabela 6 – Programas de Estímulo por Órgão Responsável pela Governança

Programas de Estímulo por Órgão Responsável pela Governança

ÓRGÃO	NÚMERO DE PROGRAMAS
Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério do Desenvolvimento	6
Ministério do Desenvolvimento	5
Secretaria da Receita Federal	5
Ministério das Minas e Energia	4
Ministério da Ciência e Tecnologia	2
Ministério da Defesa	2
Ministério da Agricultura	1
Sem indicação de órgão responsável	48
Total	73

Fonte: Fundação Dom Cabral (2025)¹⁸

Isso resulta em uma situação paradoxal em que muitas políticas sequer possuíam um órgão gestor designado, e mesmo aquelas que atualmente possuem alguma supervisão carecem de processos e estruturas essenciais para garantir o alcance dos objetivos.

¹⁷ https://portal.tcu.gov.br/uploads/Relatorio_Analitico_Gastos_Tributarios_b52354306a.pdf

¹⁸ CARAZZA, Bruno. Política industrial como estratégia de desenvolvimento: lições da literatura internacional e experiência brasileira recente. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2025.



Outra fragilidade recorrente é a vigência por prazo indeterminado de diversos benefícios. Como exposto por Élidea Graziane Pinto em audiência pública para subsidiar os trabalhos desta Subcomissão, trata-se de um problema que se repete na concessão desses incentivos. Pesquisadores da FGV estimam que mais de 70% do montante de gastos tributários não tem prazo definido e que, dos 128 gastos tributários federais vigentes, 95 permanecerão em vigor até 2073. Mesmo quando são criados com duração pré-determinada, é frequente a prorrogação sucessiva¹⁹. Forma-se, assim, um automatismo fiscal que perpetua políticas sem gatilhos de revisão e sem mecanismos efetivos de reavaliação.

Reconhecendo essas deficiências estruturais, o legislador constitucional previu, na própria EC 109/2021, em seu art. 4º, § 4º, que lei complementar tratará de “critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa” e “regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios [...], com divulgação irrestrita dos respectivos resultados”.

Todos esses achados convergem para avançarmos no tratamento dos gastos tributários como políticas públicas, uma vez que são programas de ação governamental que, embora não transitem como despesa orçamentária, operam como instrumentos alternativos para alcançar resultados socialmente relevantes. Devem, portanto, seguir as mesmas estruturas de governança – desenho do programa, papéis institucionais claros (“quem faz o quê”) e direção política e social definidas.

Hoje, porém, há um descompasso: o ciclo de políticas aplica-se de modo precário, da agenda à avaliação. As maiores lacunas concentram-se na formulação (objetivos mensuráveis e indicadores), na implementação (fragmentação entre órgãos centrais e setoriais, sem coordenação) e na avaliação (quase inexistente). Enquanto os gastos diretos dispõem de rito normativo e institucional relativamente consolidado (planejamento, execução,

¹⁹ https://www.idos-research.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/mitarbeiter_sonstige/2025/TECR_Brasil_PT.pdf



monitoramento e avaliação), os indiretos carecem de ordenamento normativo, processual e institucional, o que compromete liderança, estratégia e controle.

Impõe-se, assim, institucionalizar um modelo de governança específico para gastos tributários, explicitando organização, interação e procedimentos dos atores ao longo do ciclo, com estruturas, processos de trabalho, instrumentos e fluxo de informações.

Arcabouço normativo atual

O marco constitucional dos gastos tributários assenta-se no art. 165, § 6º da CF/88, que estabelece a obrigatoriedade de apresentação de "demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia" como parte integrante e indissociável do projeto de lei orçamentária anual. É nesse contexto normativo que a Receita Federal do Brasil (RFB) elabora o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), com o objetivo primordial de estimar a perda de arrecadação resultante da concessão de benefícios de natureza tributária.

As mensurações apresentadas no DGT têm natureza estimativa, baseando-se em projeções e premissas. Isso porque os valores dos tributos não arrecadados não podem ser observados diretamente, sendo necessário adotar critérios e suposições para sua apuração. A RFB utiliza o método da "perda de arrecadação", que consiste em simular uma tributação normal sobre o volume das operações desoneradas. Esse método, contudo, não considera alterações no comportamento dos contribuintes, o que pode gerar divergências entre os valores estimados e aqueles efetivamente usufruídos.

Diferentemente de outras bases de dados, como a Dirbi – que apresenta dados autodeclarados e não abrange a totalidade dos benefícios tributários, excluindo, por exemplo, os relativos a pessoas físicas e ao Simples Nacional –, o DGT da RFB é uma mensuração individualizada de centenas de itens, oferecendo séries históricas e detalhamento por função orçamentária,



tributo e região geográfica. Todavia, essa capacidade de mensuração não se traduz automaticamente em controle efetivo ou avaliação de resultados.

Reconhecendo essas limitações, tentativas de enfrentar o problema dos gastos tributários não são inéditas. O art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, estabeleceu que o Presidente da República deveria apresentar plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, limitando o montante total a 2% do PIB em até oito anos. Para isso, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 3.203, de 2021, mas a matéria não avançou no Congresso Nacional.

O dispositivo revela, contudo, uma contradição. Enquanto determina redução dos gastos tributários, o § 2º exclui os benefícios de maior impacto fiscal da base de cálculo. As exclusões incluem Simples Nacional e MEI, entidades sem fins lucrativos, desoneração da cesta básica e Zona Franca de Manaus. Assim, o Congresso Nacional determinou redução de 50% dos gastos tributários, mas excluiu previamente cerca 45% da base efetiva de cálculo.

Como consequência, a Secretaria de Monitoramento e Avaliação do MPO afirmou, em 26/8/2025, que, levando em consideração as exceções previstas no art. 4º, § 2º, da EC nº 109/2021, as isenções passíveis de limitação representam 2,3% do PIB (R\$ 266,8 bilhões), e que há a necessidade de redução dos subsídios tributários em 0,3% do PIB (R\$ 31,9 bilhões), para o alcance do percentual de 2% do PIB como limite de subsídios tributários, previsto no art. 4º, § 1º, inciso II, dessa mesma EC.



Figura 3 - Exceções da EC nº 109/2021

Benefícios Tributários

Exceções do limite de 2029 previsto pela Constituição Federal contemplam

R\$ 297 bilhões ou 52,7% dos benefícios tributários

Subsídios Tributários	% do Total ¹	R\$ Bilhões ²	% PIB
Exceções EC 109/2021 – Art. 4º, §2º	52,7%	296,7	2,5%
Passíveis de limitação	47,3%	266,8	2,3%
Total Benefícios Tributários	100%	563,5	4,8%

*Necessidade de redução de cerca de **R\$ 31,9 bilhões (0,3% do PIB)** para enquadramento no limite de 2% do PIB.*



*Ficariamos com **4,5% do PIB** de benefícios tributários.*

Fonte: SMA/MPO. Elaboração SMA/MPO

Notas: ¹ em relação ao total de benefícios tributários. ² em valor nominal, considerando Simples Nacional, Agricultura e Agroindústria, Entidades sem fins lucrativos, Zona Franca de Manaus e Desenvolvimento Regional, de acordo com o §2º do art. 4º da EC nº 109/2021.

Até mesmo a Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, já sinalizou que o cumprimento dessa meta é “absolutamente insuficiente para resolver o problema dos gastos tributários”. Para ela, mesmo com eventual redução dos benefícios necessários, é necessário “otimizar os gastos tributários”, pois “pior do que gastar muito é gastar mal”²⁰, tese da qual concordamos.

Agenda legislativa

Tramita o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, de autoria do Senador Espiridião Amin, que busca estabelecer critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para concessão e avaliação periódica dos benefícios. O requerimento de urgência foi aprovado em 2 de julho de 2025, estando a matéria pronta para votação no Plenário. Há também o Projeto de Lei Complementar nº 128, de 2025, de autoria deste Relator, que propõe redução mínima de 10% nos benefícios federais mediante alteração na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Regime Fiscal Sustentável).

²⁰

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/19/governo-cumprira-meta-de-reduzir-beneficios-fiscais-diz-tebet>



BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS E FINANCEIROS

Benefícios financeiros e creditícios passam, por vezes, ao largo da discussão política. Em parte, isto é motivado pela menor representação destes benefícios comparados aos benefícios tributários: R\$ 65,0 bilhões para os benefícios financeiros e R\$ 49,8 bilhões para os creditícios²¹. O fato de serem programas com diversos atores envolvidos, por vezes tendo em comum apenas sua natureza fiscal, também é um determinante para a hermeticidade deste tema no debate público.

Porém, a análise do gasto envolvido em benefícios financeiros e creditícios não deve ser afastada; na realidade, é um dever do Congresso Nacional publicizar tema tão árido à população, ampliando esta discussão para além do círculo de especialistas em finanças públicas. Afinal, são dispêndios relacionados a uma ampla gama de políticas públicas, que devem passar pelo escrutínio do controle externo em relação ao atingimento de seus objetivos.

De acordo com o Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC), publicação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), benefícios financeiros são aqueles efetivados por meio do Orçamento Geral da União, realizados para operações de equalizações²² de juros, preços ou outro encargo financeiro, e assunção de dívidas decorrentes de saldos e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional. São, portanto, benefícios fiscais orçamentários ou explícitos.

Benefícios creditícios são criados a partir do diferencial entre ativos e passivos da União, normalmente sob a forma de concessão de operações de crédito operacionalizadas através de condições específicas, com taxas abaixo do custo de financiamento da União. De forma distinta dos benefícios financeiros, os creditícios não possuem previsão orçamentária, mas impactam diretamente o endividamento líquido da União, observando que, por vezes, os passivos associados ao endividamento do Tesouro Nacional (títulos

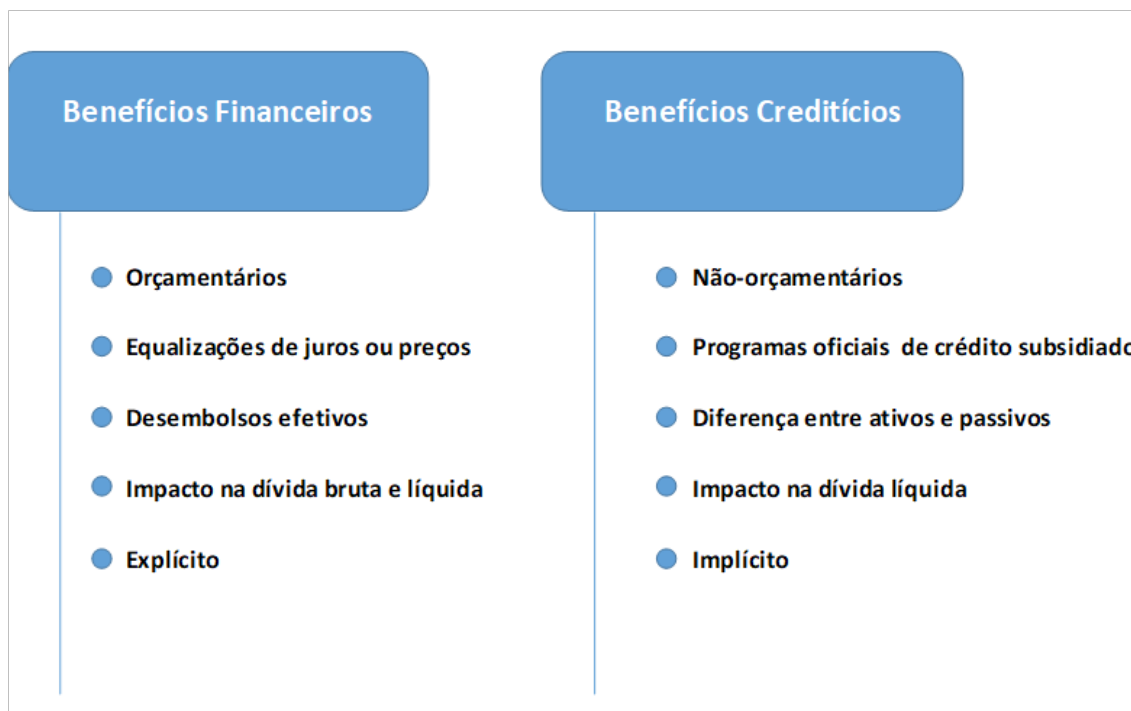
²¹ Valores referentes ao exercício de 2024 divulgados pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento.

²² Equalizações são procedimentos financeiros para permitir operações com taxas ou preços abaixo dos praticados pelo mercado.



públicos) são remunerados a taxas²³ superiores aos ativos da União, como a taxa de longo prazo (TLP) ou a TJLP. Por essa razão, benefícios creditícios também são conhecidos como benefícios implícitos.

Figura 4 - Propriedades dos benefícios financeiros e creditícios

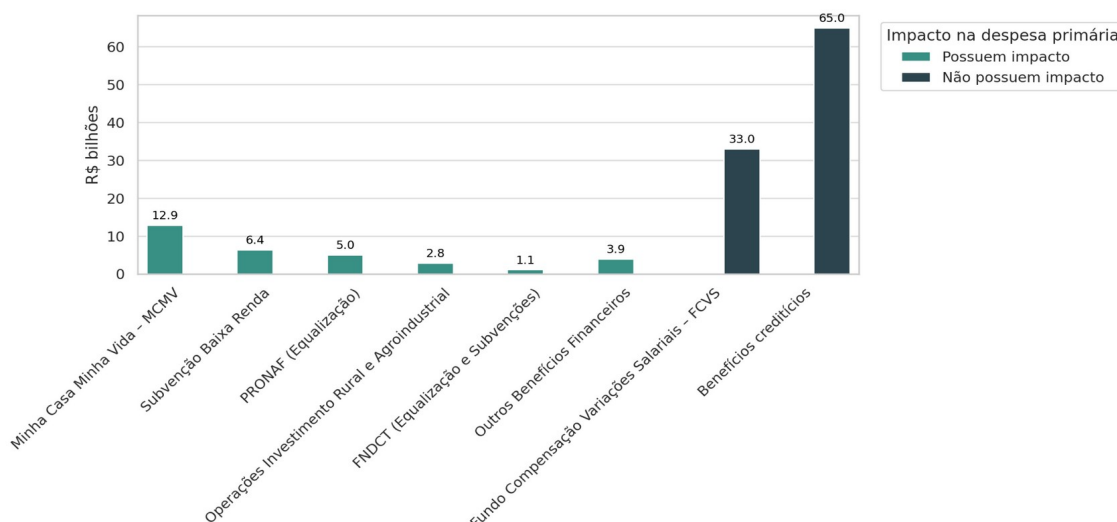


Apesar de constarem no orçamento da União, nem todos os benefícios financeiros são contabilizados como despesas primárias. Na realidade, o benefício financeiro mais representativo do exercício de 2024, de R\$ 33,0 bilhões em valores nominais de acordo com Orçamento de Subsídios da União, foram as novações de dívida no contexto do passivo do Fundo de Compensação das Variações Salariais. As novações são emissões de títulos em favor de instituições financeiras e são contabilizadas como despesas financeiras. Portanto, não possuem impacto sobre o resultado primário e nem sobre o teto de gastos do Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200, de 2023, arts. 3º e 4º). O restante dos benefícios financeiros corresponde, em sua maioria, a despesas primárias da União, com impacto direto nas regras fiscais vigentes.

²³ Custo de oportunidade do Tesouro Nacional.



Gráfico 3 - Impacto na despesa primária da União dos benefícios financeiros e creditícios - Exercício de 2024



Já os benefícios creditícios, por representarem apenas um diferencial entre ativos e passivos, não possuem impacto na receita ou na despesa primária da União, tampouco afetam as metas de resultado primário ou a limitação da dotação orçamentária do exercício.

Portanto, apenas uma parcela de aproximadamente R\$ 32 bilhões do total de benefícios financeiros e creditícios poderiam representar algum ganho fiscal de curto prazo para a efetiva liberação de recursos orçamentários. Entretanto, isto não implica leniência com esses benefícios, já que o impacto sobre o endividamento da União é relevante. Dessa forma, passa-se a uma avaliação do total da despesa financeira da União, retirando o foco exclusivo do ajuste fiscal na despesa primária, atingindo de forma nociva o investimento público.

O trabalho de avaliação desses benefícios ainda é incipiente. De acordo com a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), poucos benefícios passaram por uma avaliação do gasto adequada, entre eles o Proagro e o PSR e os recursos envolvidos na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). A dificuldade de obtenção das informações financeiras dos beneficiários dessas políticas representa relevante restrição no processo de avaliação.



Os benefícios creditícios também passam por uma complexidade adicional: a variação de seu volume pode se dar por condições de mercado. Por exemplo, uma redução expressiva do custo de financiamento do Tesouro Nacional também reduz expressivamente o volume de benefícios creditícios no exercício, mesmo sem nenhuma alteração da legislação.

Agenda Legislativa

Dessa forma, a atuação legislativa deve levar em consideração as particularidades inerentes aos benefícios financeiros e creditícios, observando que se trata de uma natureza distinta dos benefícios tributários. Inicialmente, devem ser considerados critérios adequados para a instituição desses benefícios. Neste ponto, é conveniente o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019 (PLP 41/2019), de autoria do Senador Espiridião Amin, ao estender aos benefícios financeiros e creditícios os mesmos condicionantes aplicados aos benefícios tributários. De acordo com o art. 1º, que altera dispositivos da LRF, a criação de novos benefícios tributários deve seguir o disposto no art. 14-A, estendendo, por meio do art. 26-A, os mesmos critérios aos financeiros e creditícios:

Art. 14-A. A proposição legislativa que trate de concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica deve atender a padrões mínimos estabelecidos em regulamento.

§ 1º O regulamento referido no caput deverá dispor sobre:

- I – estimativa de quantitativo de beneficiários;
- II – prazo de vigência, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos, permitida renovação periódica;
- III – metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais;
- IV – impacto previsto na redução das desigualdades regionais;
- V – mecanismos de monitoramento e avaliação estratégicos e transparência.



.....

Art. 26-A. A concessão, ampliação ou renovação de qualquer benefício de natureza **financeira ou creditícia a pessoas jurídicas** deve atender aos requisitos do art. 14-A

.....

O PLP 41/2019, por meio de seu art. 4º, também versa sobre as exceções ao sigilo das operações de instituições financeiras, regulamentado pela Lei Complementar nº 105, de 2001, para prever como nova exceção a prestação ou publicação de informações relativas a benefícios fiscais, incluindo financeiro e creditício:

Art. 4º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 1º

§ 3º

VIII – a prestação ou publicação de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia que implique diminuição de receita ou aumento de despesa e cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

.....”

Observamos que apenas o Projeto de Lei Complementar nº 128, de 2025, trata da redução do volume de benefícios financeiros e creditícios, além dos tributários, através da alteração da Lei Complementar nº 200, de 2023, que instituiu o Novo Arcabouço Fiscal:

Art. 1º A Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-C:



“Art. 6º-C. Os benefícios federais de natureza tributária, financeira e creditícia serão reduzidos em, no mínimo, 10% (dez por cento) no período de 2025 a 2026.

§ 1º A redução prevista no caput será implementada gradualmente, sendo:

I – no mínimo 5% (cinco por cento) em 2025; e

II – no mínimo 5% (cinco por cento) em 2026.

§ 2º Os percentuais de redução poderão ser diferenciados por setor econômico, desde que o montante total da redução alcance os percentuais mínimos estabelecidos no caput e no § 1º.

§ 3º Ficam excluídos da redução prevista neste artigo os benefícios mencionados no § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, sem prejuízo do cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos.

§ 4º Fica vedada a concessão de novos benefícios federais de natureza tributária, financeira e creditícia, assim como a prorrogação dos já existentes, salvo se a medida for acompanhada da redução simultânea de outros benefícios de mesma natureza e em valor equivalente”

Neste ponto, percebemos como promissoras as sugestões legislativas em tramitação, ambas em caráter de urgência para o Plenário da Câmara dos Deputados. Ao abranger todos os benefícios fiscais, não se restringindo apenas aos tributários, aumenta-se a possibilidade do ajuste fiscal, permitindo uma flexibilidade ao Poder Executivo e abrindo-se uma janela para menor oneração do sistema tributário e de manutenção das despesas primárias discricionárias da União. Porém, como notado, devem ser feitas algumas considerações.



PARTE IV - ENCAMINHAMENTOS

A dimensão alcançada pelos gastos tributários e o próprio comando constitucional inscrito no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, impõem a necessidade de implementar medidas concretas de redução desses.

De forma geral, há duas principais opções de estratégia para a redução. A primeira é a adoção de reduções lineares, mediante reoneração percentual uniforme de todas as políticas públicas que se valem de renúncia fiscal. Esse modelo reduz de forma imediata o volume global de benefícios, com impacto distribuído entre diferentes setores, e pode ser calibrado segundo critérios técnicos ou políticos para definição de escopo de benefícios que integram a redução.

A segunda estratégia é a revogação seletiva de benefícios específicos, que exige análise caso a caso da pertinência, da efetividade e do custo-benefício de cada incentivo, com vistas à sua extinção ou reconfiguração.

Além dessas alternativas, há ainda modelos híbridos que conciliam reduções horizontais graduais em determinadas categorias de benefícios com ajustes mais finos, como a limitação do alcance, a fixação de tetos monetários, a exigência de contrapartidas adicionais ou a restrição do ingresso de novos beneficiários.

Apesar da variedade de opções, entendemos que a abordagem de redução linear é a mais viável. Em primeiro lugar, constitui um mecanismo menos vulnerável a pressões setoriais, pois reparte de maneira uniforme o ônus da reoneração e dilui resistências políticas que se concentram quando cortes recaem sobre setores específicos. Em segundo lugar, a revogação de benefícios isolados pressupõe avaliações de eficácia, mas a realidade brasileira evidencia a carência de análises sistemáticas: quando existem, são parciais, desatualizadas ou incapazes de aferir com precisão o custo-benefício da renúncia. Por fim, medidas de ajuste fino, como a limitação de alcance ou a exigência de contrapartidas adicionais, embora desejáveis em determinadas circunstâncias, aumentam a complexidade da estimativa de impacto



orçamentário, ao passo que a redução linear oferece maior previsibilidade desse número.

Nessa linha de ideias, o que estamos propondo, que fique claro, é uma redução, de modo que os benefícios permanecerão úteis e vantajosos para os beneficiários.

Partindo das informações do DGT que acompanha o PLOA 2026, optamos por propor uma redução linear aplicada diretamente em cada lei de incentivo, conferindo maior operacionalidade à medida. A lógica foi delimitar o escopo para priorizar benefícios com impacto fiscal relevante e que recaem sobre pessoas jurídicas, onde se concentra a maior parcela dos gastos tributários federais.

Nesse sentido, deixamos incólumes os incentivos excepcionados pelo art. 4º, § 2º, da EC nº 109. Também excluimos o IOF, por se tratar de tributo eminentemente extrafiscal, cuja função principal é regulatória, e não arrecadatória. Da mesma forma, não foram incluídos tributos de impacto marginal no total de renúncias – como ITR, CIDE e Condecine –, cuja inclusão traria complexidade sem ganhos significativos para o ajuste. Por fim, gastos voltados a pessoas físicas, em especial os do IRPF, não foram contemplados, para que o foco recaia sobre incentivos destinados a empresas.

Com isso, estruturamos uma proposta de redução linear viável do ponto de vista técnico, capaz de gerar economia fiscal relevante sem comprometer desnecessariamente a função extrafiscal de certos tributos nem dispersar esforços em benefícios de baixa materialidade.

É certo, contudo, que existem limitações aos efeitos das medidas. Incentivos concedidos por prazo certo e, cumulativamente, mediante condições onerosas, são protegidos pelo art. 178 do CTN, que os equipara a direitos adquiridos. Esse entendimento é reforçado pela Súmula 544 do STF, segundo a qual “isenções tributárias concedidas sob condição onerosa não podem ser livremente suprimidas”. Nesses casos, a restrição incide sobre a relação jurídica específica entre o contribuinte beneficiado e a União: a lei pode ser alterada, mas o benefício permanece válido para aquele contribuinte.



Já os incentivos sem prazo definido ou sem contrapartida onerosa são, em regra, revogáveis por lei ordinária. Mesmo assim, sua extinção deve observar o princípio da anterioridade tributária, seja geral, seja nonagesimal, conforme o tributo. Esse foi o entendimento firmado pelo STF no Tema 1383²⁴, ao estabelecer que a anterioridade se aplica à redução ou supressão de benefícios fiscais que resultem em majoração indireta de tributos, ressalvadas as exceções constitucionais.

Há ainda condicionantes decorrentes da reforma tributária da EC 132/2023: a Contribuição para o PIS e a Cofins serão extintos em 2027, substituídos pela CBS, enquanto o IPI, embora mantido, terá alíquotas zeradas, salvo para produtos da Zona Franca de Manaus. Assim, os gastos tributários relativos ao PIS, à Cofins e ao IPI estão incluídos na redução proposta, mas seus efeitos se restringem até 2026.

Apesar dessas limitações, entendemos que a solução delineada é juridicamente viável, operacionalmente adequada e fiscalmente relevante, capaz de contribuir de forma concreta para a sustentabilidade das contas públicas.

Ressalte-se que optamos por dispor pela redução em Projeto de Lei Complementar para que tanto a redução como os mecanismos de controle e avaliação dos benefícios sejam tratados em uma proposição só.

Essa abordagem se justifica porque a dos benefícios fiscais, sejam eles tributários, financeiros ou creditícios, em 10% é uma medida insuficiente, e, portanto, deve vir acompanhada com medidas de governança, não apenas para impedir que eles sejam restabelecidos por futuras leis aprovadas no Congresso Nacional ou por atos normativos do Poder Executivo, mas também como uma forma de assegurar a transparência sobre o montante de benefícios concedidos, e quais os seus impactos na sociedade, e o controle sobre o montante concedido.

²⁴ Tema nº 1.383 do STF: O princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, se aplica às hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais que resultem em majoração indireta de tributos, observadas as determinações e as exceções constitucionais para cada tributo.



A transparência deve ser aprimorada, em especial, para identificar quais são as principais pessoas jurídicas que recebem benefícios fiscais, de modo a se avaliar quais os retornos que os benefícios concedidos trazem em prol da sociedade, garantindo assim que haja justiça fiscal quanto aos recursos arrecadados por todos. Não podemos admitir que as pessoas mais pobres e menos favorecidas continuem pagando proporcionalmente mais do que as pessoas mais ricas, e que essas continuem fazendo gozo de benefícios tributários, financeiros e creditícios de maneira injusta e indevida.

Quanto aos benefícios financeiros e creditícios, consideramos necessária a apresentação das seguintes medidas que contribuem para o equilíbrio fiscal, que tenham efeito principalmente sobre as despesas primárias. Nesse sentido, propomos como medidas:

- o aprimoramento da redação dos incisos I dos arts. 6º-A e 6º-B da Lei Complementar nº 200, de 2023, de modo a incluir a vedação da concessão de benefícios financeiros que resultem em aumento das despesas primárias, no caso de déficit primário, seja por lei, seja por ato normativo. Ficam ressalvadas as alterações de alíquota de Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), dado o seu caráter extrafiscal. Também são ressalvados os benefícios que sejam decorrentes da celebração de contratos de concessão no âmbito de parcerias público-privadas (PPPs);
- a inclusão do art. 6º-C na Lei Complementar nº 200, de 2023, limitando a concessão, ampliação ou renovação de benefícios ou incentivos de natureza tributária, creditícia e financeira a 0,2% (dois décimos por cento) do PIB do ano anterior;
- as alterações da Lei de Responsabilidade Fiscal propostas pelo PLP nº 41/2019, com adaptações:



- na alteração do art. 5º para incluir no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) a estimativa global dos incentivos e benefícios fiscais, para pessoas físicas e jurídicas;
- na alteração do art. 14, § 1º, para detalhamento do conceito de renúncia fiscal, com alteração do inciso III, para ressaltar as renúncias destinadas ao custeio de políticas públicas, mediante redução da arrecadação potencial, mas que decorram de contratos de concessão em parcerias público-privadas;
- na inclusão dos arts. 14-A a 14-D, que trata da necessidade de avaliação *ex ante* para a concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita, com requisitos mínimos (estimativa de beneficiários, prazo de vigência, objetivos e metas de desempenho, mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência, e designação de órgão gestor para monitoramento do benefício), com a realização de audiências públicas, bem como da necessidade de realizar a avaliação quinquenal da eficácia e efetividade dos incentivos e benefícios já concedidos como requisito para a sua prorrogação ou ampliação;
- na alteração do caput do art. 26, substituindo o trecho “ou déficits de pessoas jurídicas” para “ou para pessoas jurídicas”, de modo que a concessão de recursos para pessoas jurídicas seja autorizada por lei específica, atenda às condições da LDO e esteja prevista no orçamento independentemente da ocorrência de déficit;



- na inclusão do § 2º do art. 26, que estabelece de maneira mais específica as situações que se encontram abrangidas no caput do mesmo artigo;
 - na inclusão do art. 26-A, que estabelece que a concessão de benefício financeiro ou creditício deve obedecer aos requisitos dos arts. 14-A a 14-D; e
 - na inclusão do art. 48-B, que estabelece que a gestão de benefício fiscal concedido à pessoa jurídica deve obedecer às exigências de transparência e de avaliação de resultados nos termos dos arts. 14-A a 14-D.
- as alterações da Lei Complementar nº 200, de 2023, propostas pelo PLP 128/2025:
 - ressalvar do plano de redução dos benefícios creditícios a variação devida às flutuações de mercado, direcionando o esforço através de alterações legislativas efetivas; e
 - direcionar o esforço de redução dos benefícios financeiros para aqueles que possuem impacto na despesa primária.
 - aprimorar as exceções ao sigilo de operações financeiras e bancárias, mas mantendo os direitos das pessoas físicas e jurídicas, para agilizar a obtenção de informações necessárias para a avaliação e revisão das políticas que concedem benefícios financeiros e creditícios, conforme proposta de redação do art. 4º do PLP 41/2019 ao art. 1º, § 3º, inciso VIII da Lei Complementar nº 105, de 2000.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 182, DE 2025

Em 29 de agosto de 2025, o Deputado José Guimarães (PT/CE), Líder do Governo, protocolou o PLP 182, que “dispõe sobre a redução linear de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e estabelece a responsabilidade solidária de terceiros pelo recolhimento de tributos incidentes



sobre a exploração de apostas de quota fixa”. Embora a proposição também disponha sobre apostas de quota fixa, a presente análise concentrar-se-á no eixo referente à redução linear dos incentivos e benefícios tributários.

Em primeiro lugar, o PLP 182 representa uma abordagem mais restritiva comparativamente ao PLP 128. Enquanto este previa uma redução de 10% abrangendo benefícios tributários, financeiros e creditícios, o PLP 182 concentra-se exclusivamente nos benefícios de natureza tributária. A exclusão dos benefícios financeiros e creditícios está em linha com manifestações anteriores do Governo Federal. Por exemplo, em entrevista ao Jornal “O Globo”, em 18 de junho de 2025, o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Dario Durigan²⁵, mencionou apenas os benefícios tributários como alvo da política de redução.

Essa opção restritiva pode ser explicada por três fatores principais: a necessidade de uma abordagem mais focada, capaz de reduzir resistências políticas; a baixa relevância fiscal dos benefícios financeiros e creditícios quando comparados aos tributários; e o entendimento de que a redução apenas destes últimos já é suficiente para atingir as metas de arrecadação estabelecidas pelo governo.

Em consequência, a medida proposta pelo PLP 182 tem impacto orçamentário-financeiro menor do que teria uma iniciativa legislativa que também incluísse os benefícios financeiros e creditícios.

Diferentemente do PLP 128, que adota um modelo gradual de redução – 5% no primeiro ano e mais 5% no ano seguinte –, o PLP 182 determina um corte imediato de 10%, sem etapas intermediárias.

Em comparação com o PLP 41 – que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para aprimorar controles e transparência dos benefícios fiscais –, o PLP 182 não incorpora mecanismos de racionalização ou governança desses benefícios. O texto restringe-se à redução em si, sem prever instrumentos de controle, avaliação ou monitoramento.

Quanto aos tributos alcançados, o projeto exclui aqueles de menor relevância arrecadatória, como o ITR, direcionando o ajuste para

²⁵ <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/06/18/devemos-arrecadar-r-20-bilhoes-com-revisao-de-beneficios-fiscais-diz-dario-durigan.ghtml>



tributos de maior peso fiscal. Também deixa de fora o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), o que evidencia um foco nos benefícios destinados a pessoas jurídicas.

No que se refere aos incentivos abrangidos, o PLP 182 contempla duas categorias distintas. A primeira corresponde aos benefícios listados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), em conformidade com o art. 4º, § 3º, da Emenda Constitucional nº 109/2021, que reconhece como incentivo ou benefício de natureza tributária aqueles expressamente identificados na publicação oficial mais recente do DGT.

A segunda categoria engloba alguns regimes específicos que não são considerados gastos tributários pela metodologia adotada pela Receita Federal e, por isso, não constam no DGT. A título de exemplo, regime de lucro presumido, embora integrem o sistema de referência tributário (não constando, por isso, no DGT), tende a reduzir a carga tributária do contribuinte comparativamente ao lucro real. Nesse sentido, o Governo Federal optou por ampliar o alcance da proposta, indo além dos benefícios formalmente listados no DGT.

No que se refere ao método, a proposição institui um “sistema padrão” (§ 2º do art. 2º), que tenderá a conferir maior operacionalidade, ao estabelecer uma referência para o cálculo da arrecadação potencial.

As exceções previstas no art. 4º mostram-se, em grande medida, coerentes com a EC nº 109/2021 e com o princípio da segurança jurídica. As imunidades constitucionais (inciso I) não poderiam, de todo modo, ser afastadas por lei infraconstitucional. Outras exceções derivam diretamente do art. 4º, § 2º, da EC 109/2021, como a cesta básica (inciso II), os benefícios concedidos a pessoas jurídicas sem fins lucrativos (inciso IV) e o Simples Nacional (inciso V).

Entretanto, alguns benefícios expressamente resguardados pela Emenda Constitucional não constam de forma explícita no PLP 182, entre eles:



- programas previstos no art. 159, I, “c”, da Constituição, que destinam 3% do IR para financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- Zona Franca de Manaus;
- política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores;
- Prouni, que assegura bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior.

No que se refere aos benefícios onerosos, cujo gozo dependa de investimentos realizados até 31/12/2025 (inciso III), a preservação da regra atende ao art. 178 do CTN, que protege o direito adquirido em casos de benefícios concedidos por prazo certo e sob condições específicas.

A exclusão de benefícios com teto quantitativo global (inciso VI) reconhece que tais instrumentos cessam efeitos ao atingir o limite estabelecido. As alíquotas *ad rem* (inciso VIII), por sua especificidade técnica (cobrança por unidade de medida), justifica sua exclusão.

O art. 7º determina que as reduções incidam exclusivamente sobre os incentivos vigentes na data de publicação da lei, o que gera um regime de transição complexo. Isso significa que benefícios criados antes da publicação do PLP 182 serão automaticamente reduzidos, enquanto benefícios instituídos posteriormente não sofrerão a mesma redução, ainda que possuam natureza idêntica.

Por exemplo, se houver redução de base de cálculo concedida por legislação anterior à entrada em vigor do projeto, ela será alcançada pela norma. Já uma redução da base de cálculo criada por lei posterior permanecerá intacta. Assim, uma mesma modalidade de benefício – como a redução da base de cálculo – poderá ter tratamento distinto apenas em razão da data da publicação da lei de sua instituição.

Quanto aos efeitos, o art. 8º encontra-se em consonância com a jurisprudência firmada pelo STF na Tese nº 1.383, que dispõe: "O princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, se aplica às hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais que resultem



em majoração indireta de tributos, observadas as determinações e as exceções constitucionais para cada tributo."

Essa decisão, proferida em março de 2025 com efeito vinculante, estabelece que qualquer redução de benefícios fiscais deve respeitar os prazos constitucionais de anterioridade, a depender da natureza do tributo envolvido. O projeto, ao diferir a produção de efeitos para o quarto mês subsequente em relação a tributos não submetidos à anterioridade anual e para o primeiro dia do exercício seguinte nos demais casos, demonstra adequação a esse entendimento.

No campo fiscal, o impacto estimado para 2026 é de R\$ 19,76 bilhões. Todavia, o texto não apresenta projeções para os exercícios seguintes. Considerando que a proposição não estabelece limitação temporal, seus efeitos tendem a se prolongar de forma permanente, o que evidencia a necessidade de estimativas para os anos posteriores a 2026.

O PLP 182 representa, assim, mais uma opção para a construção de um texto legislativo que corrija as lacunas do sistema atual identificadas ao longo dos trabalhos desta Subcomissão. Embora se concentre exclusivamente na redução dos benefícios tributários, sua ideia subjacente pode ser combinada com elementos dos demais projetos em tramitação e com os encaminhamentos desta Subcomissão para subsidiar a elaboração de um Substitutivo que contemple simultaneamente a redução fiscal e o aprimoramento da governança dos benefícios federais.



PARTE V – CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, considerando as urgências aprovadas para os Projetos de Lei Complementar nº 41, de 2019, e nº 128, de 2025, e a apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 182, de 2025, que conta com apoio do Poder Executivo, apresentamos como proposta a apresentação de um novo Projeto de Lei Complementar que aglutina parte das proposições acima.

Entendemos que o Projeto anexo a este relatório pode ser apresentado como uma proposta autônoma, a ser apensada a um dos PLP aprovados com urgência, podendo inclusive ser utilizada como base para um eventual Substitutivo para as proposições supracitadas.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado MAURO BENEVIDES FILHO

2025-14817



PARTE VI – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Apresentação: 13/10/2025 12:45:49.303 - CFT

REL n.1/2025



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256080004600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Mauro Benevides Filho



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025
(Da SUBCOMISSÃO ESPECIAL DE ISENÇÕES FISCAIS DA COMISSÃO DE
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO)

Estabelece plano de redução de benefícios financeiros e creditícios da União; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer medidas de governança para a concessão de benefícios fiscais; altera a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, para incluir benefícios financeiros nos gatilhos do Novo Regime Fiscal e estabelecer limite anual para concessão de benefícios; altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para aprimorar a transparência sobre beneficiários de incentivos fiscais; e dispõe sobre redução linear de benefícios ou incentivos de natureza tributária federais.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece plano de redução de benefícios financeiros e creditícios da União; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer medidas de governança para a concessão de benefícios fiscais; altera a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, para incluir benefícios financeiros nos gatilhos do Novo Regime Fiscal e estabelecer limite anual para concessão de benefícios; altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para aprimorar a transparência sobre beneficiários de incentivos fiscais; e dispõe sobre redução linear de benefícios ou incentivos de natureza tributária federais.

CAPÍTULO II

REDUÇÃO DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS DA UNIÃO



Art. 2º Os benefícios federais de natureza financeira e creditícia serão reduzidos em, no mínimo, 10% (dez por cento) no período de 2026 a 2027.

§ 1º A redução prevista no **caput** será implementada gradualmente, sendo, no mínimo:

I – 5% (cinco por cento) em 2026; e

II – 5% (cinco por cento) em 2027.

§ 2º Os percentuais de redução poderão ser diferenciados por setor econômico, desde que o montante total da redução alcance os percentuais mínimos estabelecidos no **caput** e no § 1º.

§ 3º Ficam excluídos da redução prevista neste artigo os benefícios mencionados no § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, sem prejuízo do cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos.

§ 4º Fica vedada a concessão de novos benefícios federais de natureza financeira e creditícia, assim como a prorrogação dos já existentes, salvo se a medida for acompanhada da redução simultânea de outros benefícios de mesma natureza e em valor equivalente.

§ 5º Fica ressalvada da redução prevista no **caput** deste artigo para os benefícios federais de natureza creditícia aquela devida a variações e condições de mercado.

§ 6º A redução prevista no **caput** deste artigo para os benefícios federais de natureza financeira deverá se dar naqueles que são contabilizados como despesa primária no orçamento da União.

CAPÍTULO III

MEDIDAS DE GOVERNANÇA PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Art. 3º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

5º



.....

.

IV – conterá a estimativa global de incentivos e benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira para pessoas físicas e jurídicas.

.....

.

§ 8º As estimativas de que trata o inciso IV serão organizadas em anexos específicos com estimativa dos recursos no exercício de referência e nos 2 (dois) subsequentes.” (NR)

“Art. 14.

.....

.

§ 1º Para efeitos desta Lei Complementar, 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:

I – excepcionem o sistema tributário de referência, assim entendida a estrutura legislativa que inclui as regras necessárias para determinar a obrigação tributária;

II – concedam tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes em função de sua situação individual ou que beneficiem atividades, setores econômicos ou regiões determinadas; e

III – se destinem ao custeio de políticas públicas, mediante redução da arrecadação potencial, equivalendo a um gasto indireto do ente da Federação, para a consecução de seu objetivo, ressalvadas as decorrentes da celebração de concessões no âmbito de parcerias público-privadas.

.....

.

§ 4º Aplica-se ao diferimento de tributos o disposto no art. 14-A desta Lei Complementar e no art. 1º, § 3º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, ressalvado dessa incidência apenas o diferimento que implique postergação do fato gerador ou do pagamento do tributo:

I – por prazo igual ou inferior a 60 (sessenta) meses, contados daquele em que seria considerado ocorrido o fato gerador ou devido o imposto, desde que não haja prorrogação, a qualquer título, que leve tal postergação a estender-se por prazo total superior aos mencionados 60 (sessenta) meses; ou



II – que, mesmo que concedida por prazo superior ao previsto no inciso I deste parágrafo, abranja a totalidade dos contribuintes de determinado tributo e seja destinada ao combate aos efeitos de emergência pública ou calamidade reconhecidas na forma da legislação.” (NR)

"Art. 14-A. A proposição legislativa que trate de concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica deverá ser acompanhada de avaliação *ex ante*, contendo:

I – estimativa de quantitativo de beneficiários;

II – prazo de vigência, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos;

III – objetivos e metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais;

IV – mecanismos de monitoramento e avaliação e transparência; e

V – designação de órgão gestor responsável pelo monitoramento do benefício.

§ 1º Nas proposições legislativas de iniciativa de parlamentar, órgão do Poder Legislativo poderá requisitar ao Poder Executivo a elaboração da avaliação *ex ante* de que trata o **caput**, que deverá ser apresentada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 2º A concessão dos benefícios e incentivos de que trata o **caput** deverá priorizar a:

I – redução das desigualdades sociais e regionais;

II – melhoria da qualidade ambiental ou mitigação de mudanças climáticas;

III – promoção da ciência, tecnologia e inovação;

IV – geração de emprego e renda em regiões de menor desenvolvimento socioeconômico.

§ 3º O prazo de vigência de que trata o inciso II do **caput** poderá ser superior a 5 (cinco) anos na hipótese de benefícios tributários associados a investimentos de longo prazo, nos termos estabelecidos em regulamento.

§ 4º Os dispositivos deste artigo não se aplicam às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição Federal, na forma de seu § 1º."

"Art. 14-B. A concessão, ampliação ou renovação de benefícios ou incentivos de natureza tributária deverá ser precedida de



consulta pública para manifestação das partes interessadas, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A consulta pública deve ser anterior ao envio da proposição, salvo nas hipóteses de medida provisória.

§ 2º O prazo mínimo da consulta pública será de 30 (trinta) dias."

"Art. 14-C. Competirá ao órgão gestor designado nos termos do inciso V do **caput** do art. 14-A o monitoramento anual dos incentivos e benefícios, com obrigação de:

I – elaborar relatórios anuais de monitoramento;

II – divulgar os relatórios em seu sítio eletrônico oficial;

III – manter atualizada a relação dos incentivos que estão sendo monitorados;

IV – disponibilizar cronograma das atividades de monitoramento.

§ 1º Os relatórios de monitoramento poderão adotar indicadores simplificados, parametrizados ou padronizados, conforme regulamento.

§ 2º A competência de que trata o **caput** poderá ser delegada."

"Art. 14-D. O Poder Executivo deverá realizar avaliação quinquenal da eficiência, eficácia e efetividade dos incentivos e benefícios de que trata o art. 14-A, considerando seus impactos enquanto políticas sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico.

§ 1º A avaliação quinquenal levará em consideração os relatórios de monitoramento de que trata o art. 14-C.

§ 2º A avaliação obedecerá a critérios padronizados, estabelecidos em regulamento, e considerará os impactos sobre as desigualdades de renda, a regressividade tributária e a concentração de benefícios.

§ 3º Caso a avaliação quinquenal resulte em recomendações de revisão dos regimes e das políticas de que tratam os incisos do **caput** do art. 14-A, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Poder Legislativo proposições em até 90 (noventa) dias após a conclusão da avaliação quinquenal.

§ 4º São vedadas a prorrogação ou ampliação de incentivos ou benefícios tributários sem a avaliação de que trata este artigo."

"Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou para pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes



orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

.....
 .
 § 2º Sem prejuízo do enquadramento de outras modalidades, entendem-se abrangidos na hipótese do **caput**:

I – a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;

II – as subvenções sociais e econômicas, incluídas as equalizações de preços e juros, na forma de rebates, bônus de adimplência e garantia de preços de produtos, assunção de dívidas, além de quaisquer outros benefícios financeiros;

III – os benefícios creditícios, assim entendidos como gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis a seus beneficiários do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, além de outros subsídios implícitos;

IV – as contribuições correntes, de capital e auxílios;

V – a participação em constituição ou aumento de capital.” (NR)

“Art. 26-A. A concessão, ampliação ou renovação de qualquer benefício de natureza financeira ou creditícia a pessoas jurídicas deve atender aos requisitos dos arts. 14-A a 14-D.”

“Art. 48-B. A gestão de benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia concedido a pessoa jurídica obedecerá a exigências de transparência e avaliação de resultados, nos termos dos arts. 14-A a 14-D.”

Art. 4º A Seção II do Capítulo III da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com a seguinte denominação:

“Seção II

Da Renúncia de Receita e dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira ou Creditícia” (NR)

Art. 5º A Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º-A.

I - a publicação de lei ou ato normativo que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária ou benefício de natureza financeira que resulte em aumento de despesa primária; e



.....

.

§

1º

§ 2º O disposto no inciso I do **caput** deste artigo não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição Federal, na forma de seu § 1º, nem aos benefícios decorrentes da celebração de concessões no âmbito de parcerias público-privadas.

Art.

6º-

B.

I - a publicação de lei ou ato normativo que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária ou benefício de natureza financeira que resulte em aumento de despesa primária; e

.....

.

Parágrafo único. O disposto no inciso I do **caput** deste artigo não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição Federal, na forma de seu § 1º, nem aos benefícios decorrentes da celebração de concessões no âmbito de parcerias público-privadas.” (NR)

“Art. 6º-C. A partir do exercício de 2027, a concessão, ampliação ou renovação de benefícios ou incentivos de natureza tributária, creditícia e financeira federais no exercício está limitada a 0,2% (dois décimos por cento) do Produto Interno Bruto do ano anterior.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no **caput** às medidas cujo impacto seja de até 1 (um) milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no ano anterior.” (NR)

Art. 6º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 1º

.....

.

§

3º

V

III – a prestação ou publicação de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia que implique diminuição de receita ou aumento de despesa e cujo beneficiário seja pessoa



jurídica.
”

CAPÍTULO IV

REDUÇÃO LINEAR DE BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA FEDERAIS

Art. 7º Este Capítulo dispõe sobre a redução linear de benefícios ou incentivos de natureza tributária federais.

Parágrafo único. O disposto neste Capítulo não se aplica:

I - aos benefícios e incentivos mencionados no § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021;

II - às imunidades constitucionais;

III - aos benefícios e incentivos onerosos, relativamente às situações jurídicas já constituídas pelo adimplemento das condições estabelecidas na legislação de regência, na forma do art. 178 do Código Tributário Nacional.

Art. 8º O art. 2º da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.
 2º

 .

§ 3º A redução prevista na alínea "j" do inciso II do **caput** deste artigo fica limitada a 90% (noventa por cento) da alíquota do imposto, observado o disposto no art. 3º, I.” (NR)

Art. 9º O art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º São reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e do adicional ao frete para renovação da marinha mercante as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica e tecnológica.

.....” (NR)



Art. 10º O art. 14 da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14

.....

.

§ 1º A suspensão do Imposto de Importação e do IPI converte-se em redução da alíquota em 90% após o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contado da data da ocorrência do respectivo fato gerador.

§ 2º A suspensão da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS converte-se em operação, inclusive de importação, sujeita a redução da alíquota em 90% após o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contado da data da ocorrência do respectivo fato gerador.

.....” (NR)

Art. 11. A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13.

.....

.

V - das contribuições não compulsórias, exceto 90% (noventa por cento) das contribuições destinadas a custear seguros e planos de saúde, e benefícios complementares assemelhados aos da previdência social, instituídos em favor dos empregados e dirigentes da pessoa jurídica;

.....

.

§
2º

.....

.

II - as efetuadas às instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 da Constituição Federal, até o limite de 1,35% (um inteiro e trinta e cinco centésimos por cento) do lucro operacional, antes de computada a sua dedução e a de que trata o inciso seguinte;

III - as doações, até o limite de 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, efetuadas a entidades civis,



legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem, observadas as seguintes regras:

....." (NR)

Art. 12. O art. 7º do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas do imposto de renda incidentes sobre:

I - os rendimentos das Associações de poupança e empréstimo; e

II - as correções monetárias pagas por essas entidades aos seus depositantes." (NR)

Art. 13. A Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.

1º

.....

.

§ 2º A dedução prevista neste artigo está limitada a 3% (três por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas e a 0,9% (nove décimos por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas.

....." (NR)

"Art. 1º-A

.....

.

§ 1º A dedução prevista neste artigo está limitada:

.....

.

I - a 3,6% (três inteiros e seis décimos por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas e deve observar o limite previsto no inciso II do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e

....." (NR)

"Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, poderão beneficiar-se de abatimento de



63% (sessenta e três por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

....." (NR)

"Art. 3º-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão beneficiar-se de abatimento de 63% (sessenta e três por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.

....." (NR)

Art. 14. O art. 7º da Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º O empregador que instituir Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada Individual, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, pode deduzir como despesas operacionais 90% (noventa por cento) do valor das quotas do Fundo de Aposentadoria Programada Individual - FAPI adquiridas, observado o disposto no art. 10 desta Lei, desde que o Plano atinja, no mínimo, cinquenta por cento dos seus empregados." (NR)

Art. 15. A Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.
2º

.....
.

I - 0% (zero por cento), quando auferidos por pessoa física;



II - 15% (quinze por cento), quando auferidos por pessoa jurídica optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional); e

III - 16,5% (dezesesseis inteiros e cinco décimos por cento), quando auferidos por pessoa jurídica tributada com base no lucro real, presumido ou arbitrado ou pessoa jurídica isenta.

....." (NR)

"Art.

3º

§

1º

.....

.

II - 15% (quinze por cento), quando auferidos por pessoa jurídica optante pelo Simples Nacional; e

III - 16,5% (dezesesseis inteiros e cinco décimos por cento), quando auferidos por pessoa jurídica tributada com base no lucro real, presumido ou arbitrado e por pessoa jurídica isenta.

....." (NR)

Art. 16. O art. 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto devido, em cada período de apuração, 90% (noventa por cento) do total da remuneração integral da empregada e do empregado pago nos dias de prorrogação de sua licença-maternidade e de sua licença-paternidade, vedada a dedução como despesa operacional.

....." (NR)

Art. 17. O art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 260.

I - 0,9% (nove décimos por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e

....." (NR)

Art. 18. O parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:



"Art.

3º

Parágrafo único. A dedução a que se refere o **caput** deste artigo não poderá ultrapassar 0,9% (nove décimos por cento) do imposto devido." (NR)

Art. 19. O inciso II do § 1º do art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 99.

§

1º

.....

.

II – a compensação fiscal consiste na apuração do valor correspondente a 0,72 (setenta e dois centésimos) do resultado da multiplicação de 100% (cem por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) do tempo, respectivamente, das inserções e das transmissões em bloco, pelo preço do espaço comercializável comprovadamente vigente, assim considerado aquele divulgado pelas emissoras de rádio e televisão por intermédio de tabela pública de preços de veiculação de publicidade, atendidas as disposições regulamentares e as condições de que trata o § 2º-A;

....." (NR)

Art. 20. O inciso II do **caput** do art. 4º da Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

4º

.....

.

II - relativamente à pessoa jurídica, limitada a 0,9% (nove décimos por cento) do imposto devido em cada período de apuração trimestral ou anual, em conjunto com as deduções de que trata o inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

....." (NR)

Art. 21. O art. 4º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Para cada incorporação submetida ao regime especial de tributação, a incorporadora ficará sujeita ao pagamento



equivalente a 4,4% (quatro inteiros e quatro décimos por cento) da receita mensal recebida, o qual corresponderá ao pagamento mensal unificado do seguinte imposto e contribuições:

.....

§ 8º Para os projetos de construção e incorporação de imóveis residenciais de interesse social, o percentual correspondente ao pagamento unificado dos tributos de que trata o **caput** deste artigo será equivalente a 1,1% (um inteiro e um décimo por cento) da receita mensal recebida, conforme regulamentação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

....." (NR)

Art. 22. O art. 1º da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins de apuração do imposto sobre a renda, 1,8 (um inteiro e oito décimos) vezes as despesas comprovadamente realizadas no período-base em programas de alimentação do trabalhador previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, na forma e de acordo com os limites dispostos no decreto que regulamenta esta Lei.

.....

§ 1º A dedução a que se refere o **caput** deste artigo não poderá exceder em cada exercício financeiro, isoladamente, a 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) e cumulativamente com a dedução de que trata a Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, a 9% (nove por cento) do lucro tributável.

....." (NR)

Art. 23. O art. 6º do Decreto-Lei nº 2.065, de 26 de outubro de 1983, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º Fica reduzida em 90% (noventa por cento) a alíquota do Imposto sobre a Renda incidente sobre as entidades de previdência privada referidas nas letras "a" do item I e "b" do item II do art. 4º da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977.

....." (NR)

Art. 24. A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:



"Art. 18.

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido 90% (noventa por cento) das quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de:

....." (NR)

"Art. 26.

.....

II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, 36% (trinta e seis por cento) das doações e 27% (vinte e sete por cento) dos patrocínios.

....." (NR)

Art. 25. O § 6º do art. 4º da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

4º

.....

§
6º

.....

II
-

.....

d) ficam limitadas a 0,9% (nove décimos por cento) do imposto sobre a renda devido em cada período de apuração trimestral ou anual com relação ao programa de que trata o art. 1º, e a 0,9% (nove décimos por cento) do imposto sobre a renda devido em cada período de apuração trimestral ou anual com relação ao programa de que trata o art. 3º, observado em ambas as hipóteses o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

....." (NR)

Art. 26. O art. 32 da Lei nº 14.193, de 6 de agosto de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:



"Art. 32.

.....

.

§ 2º A partir do início do sexto ano-calendário da constituição da Sociedade Anônima do Futebol, o TEF incidirá à alíquota de 4,4% (quatro inteiros e quatro décimos por cento) da receita mensal recebida, compreendidos os tributos referidos no § 1º do art. 31 desta Lei, inclusive as receitas relativas à cessão dos direitos desportivos dos atletas.

....." (NR)

Art. 27. O art. 57 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57. As Associações de Poupança e Empréstimo pagarão o imposto de renda correspondente aos rendimentos e ganhos líquidos, auferidos em aplicações financeiras, à alíquota de 15% (quinze por cento), calculado sobre 35,2% (trinta e cinco inteiros e dois décimos por cento) do valor dos referidos rendimentos e ganhos líquidos.

....." (NR)

Art. 28. O inciso V do art. 16 da Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 16.

.....

.

V - 3,3% (três inteiros e três décimos por cento), de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2026." (NR)

Art. 29. O § 2º do art. 10 da Lei nº 9.493, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 10.

.....

.

§ 2º A suspensão prevista neste artigo converte-se em redução de 90% (noventa por cento) da alíquota após a incorporação ou utilização dos bens adquiridos na construção, conservação, modernização, conversão ou reparo das embarcações para as quais se destinarem, conforme regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo." (NR)

Art. 30. A Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:



"Art.

9º

.....

.

§ 2º As suspensões de que trata este artigo convertem-se em redução de 90% (noventa por cento) da alíquota:

....." (NR)

"Art. 9º-A. Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas:

....." (NR)

"Art. 9º-B. Fica reduzida em 90% (noventa por cento) a alíquota do IPI incidente sobre os bens referidos no inciso I do **caput** do art. 8º saídos do estabelecimento industrial ou equiparado de pessoa jurídica beneficiária do Retid, quando adquiridos pela União, para uso privativo das Forças Armadas, exceto para uso pessoal e administrativo.

....." (NR)

"Art. 10.

.....

.

§ 1º As suspensões de que trata este artigo convertem-se em redução de 90% (noventa por cento) da alíquota após o emprego ou utilização dos serviços nas destinações a que se referem os incisos I a III do **caput** do art. 8º.

....." (NR)

Art. 31. A Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.

1º

.....

.

II - (revogado);

.....

.

§ 8º Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de defensivos agropecuários classificados na posição 38.08 da TIPI e suas matérias-primas." (NR)



Art. 32. O art. 76 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita decorrente da venda de águas minerais naturais comercializadas em recipientes com capacidade nominal inferior a 10 (dez) litros ou igual ou superior a 10 (dez) litros classificadas no código 2201.10.00 Ex 01 e Ex 02 da Tipi, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022." (NR)

Art. 33. A Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.
8º

.....
.

§ 11. Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir em até 90% (noventa por cento) e a restabelecer as alíquotas do PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, incidentes sobre:

.....
.

§ 12. Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas das contribuições, nas hipóteses de importação de:

....." (NR)

"Art. 28. Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de:

....." (NR)

Art. 34. A Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda dos produtos tributados na forma do inciso I do art. 1º, pelas pessoas jurídicas não enquadradas na condição de industrial ou de importador.

....." (NR)



"Art.

3º

.....

.

§ 5º Fica reduzido em 10% (dez por cento) o crédito presumido de que trata o § 1º deste artigo." (NR)

Art. 35. O art. 57 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57. Na apuração da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no regime de não-cumulatividade, a central petroquímica poderá descontar créditos calculados às alíquotas de 1,485% (um inteiro e quatrocentos e oitenta e cinco milésimos por cento) e 6,84% (seis inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento), respectivamente, decorrentes de aquisição ou importação de nafta petroquímica.

....." (NR)

Art. 36. O § 3º do art. 2º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

2º

.....

.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir em até 90% (noventa por cento) e a restabelecer a alíquota incidente sobre receita bruta decorrente da venda de produtos químicos e farmacêuticos, classificados nos Capítulos 29 e 30 da TIPI, sobre produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas e consultórios médicos e odontológicos, campanhas de saúde realizadas pelo poder público, laboratório de anatomia patológica, citológica ou de análises clínicas, classificados nas posições 30.02, 30.06, 39.26, 40.15 e 90.18, e sobre sementes e embriões da posição 05.11, todos da TIPI.

....." (NR)

Art. 37. O § 3º do art. 2º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

2º

.....

.



§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir em até 90% (noventa por cento) e a restabelecer a alíquota incidente sobre receita bruta decorrente da venda de produtos químicos e farmacêuticos, classificados nos Capítulos 29 e 30, sobre produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas e consultórios médicos e odontológicos, campanhas de saúde realizadas pelo Poder Público, laboratório de anatomia patológica, citológica ou de análises clínicas, classificados nas posições 30.02, 30.06, 39.26, 40.15 e 90.18, e sobre sêmens e embriões da posição 05.11, todos da Tipi.

....." (NR)

Art. 38. O § 2º do art. 3º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

3º

.....

.

§ 2º As suspensões de que trata este artigo convertem-se em redução de 90% (noventa por cento) da alíquota após a utilização ou incorporação do bem ou material de construção na obra de infraestrutura.

....." (NR)

Art. 39. O art. 2º da Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 2023, ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros.

....." (NR)

Art. 40. O art. 1º da Lei nº 12.860, de 11 de setembro de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidentes sobre a receita decorrente da prestação de serviços de transporte público coletivo municipal



de passageiros, por meio rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário.

....." (NR)

Art. 41. O parágrafo único do art. 2º-A da Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º-A

Parágrafo

único.

.....

.

II - 45% (quarenta e cinco por cento) de 1º de janeiro de 2025 a 31 de dezembro de 2026." (NR)

Art. 42. O § 2º do art. 15 da Lei nº 14.902, de 27 de junho de 2024, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15.

.....

.

§ 2º Os créditos financeiros de que trata esta Lei serão limitados aos seguintes valores globais para cada ano-calendário:

I - 2024: R\$ 3.150.000.000,00 (três bilhões, cento e cinquenta milhões de reais);

II - 2025: R\$ 3.420.000.000,00 (três bilhões, quatrocentos e vinte milhões de reais);

III - 2026: R\$ 3.510.000.000,00 (três bilhões, quinhentos e dez milhões de reais);

IV - 2027: R\$ 3.600.000.000,00 (três bilhões e seiscentos milhões de reais); e

V - 2028: R\$ 3.690.000.000,00 (três bilhões, seiscentos e noventa milhões de reais).

....." (NR)

Art. 43. A Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º A Contribuição para o PIS/Pasep e a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidirão, uma única vez, sobre a receita bruta auferida, pelo produtor ou importador, com a venda de biodiesel, às alíquotas de 6,765% (seis inteiros e setecentos e sessenta e cinco



milésimos por cento) e 31,152% (trinta e um inteiros e cento e cinquenta e dois milésimos por cento), respectivamente." (NR)

"Art. 4º O importador ou produtor de biodiesel poderá optar por regime especial de apuração e pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, no qual os valores das contribuições são fixados, respectivamente, em R\$ 132,15 (cento e trinta e dois reais e quinze centavos) e R\$ 608,51 (seiscentos e oito reais e cinquenta e um centavos) por metro cúbico.

....." (NR)

"Art.

8º

Parágrafo único. O crédito será calculado mediante:

I - a aplicação dos percentuais de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) para a Contribuição para o PIS/Pasep e de 6,91% (seis inteiros e noventa e um centésimos por cento) para a Cofins sobre a base de cálculo de que trata o art. 7º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, no caso de importação de biodiesel para ser utilizado como insumo; ou

....." (NR)

Art. 44. O § 10 do art. 3º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

3º

§ 10. Em substituição à remuneração por meio do pagamento de tarifas, as pessoas jurídicas que prestem serviços de arrecadação de receitas federais poderão excluir da base de cálculo da Cofins 90% (noventa por cento) do valor a elas devido em cada período de apuração como remuneração por esses serviços, dividido pela alíquota referida no art. 18 da Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003.

....." (NR)

Art. 45. A Lei nº 10.312, de 27 de novembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica pelas usinas integrantes do Programa Prioritário de Termoeletricidade (PPT).



....." (NR)

"Art. 2º Ficam reduzidas em 90% (noventa por cento) as alíquotas das contribuições referidas no art. 1º incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica." (NR)

Art. 46. A Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 7º-A. A alíquota da contribuição sobre a receita bruta prevista no art. 7º será de 4,95% (quatro inteiros e noventa e cinco centésimos por cento), exceto para as empresas de call center referidas no inciso I, que contribuirão à alíquota de 3,3% (três inteiros e três décimos por cento), e para as empresas identificadas nos incisos III, V e VI, todos do **caput** do art. 7º, que contribuirão à alíquota de 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento)." (NR)

"Art. 8º-A. A alíquota da contribuição sobre a receita bruta prevista no art. 8º desta Lei será de 2,75% (dois inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), exceto para as empresas referidas nos incisos VI, IX, X e XI do **caput** do referido artigo e para as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi nos códigos 6309.00, 64.01 a 64.06 e 87.02, exceto 8702.90.10, que contribuirão à alíquota de 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento), e para as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi nos códigos 02.03, 0206.30.00, 0206.4, 02.07, 02.09, 0210.1, 0210.99.00, 1601.00.00, 1602.3, 1602.4, 03.03 e 03.04, que contribuirão à alíquota de 1,1% (um inteiro e um décimo por cento)." (NR)

Art. 47. A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 21.

§

2º

.....

.

II

-

a) 5% (cinco por cento), no caso do microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e

b) 5,5% (cinco inteiros e cinco décimos por cento), do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente



ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda.

....." (NR)

"Art. 22.

.....

.

§

17.

.....

.

III - 17,6% (dezessete inteiros e seis décimos por cento) em 2026; e

IV - 22% (vinte e dois por cento) a partir de 1º de janeiro de 2027.

....." (NR)

Art. 48. O art. 25 da Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 25.

I - 1,87% (um inteiro e oitenta e sete centésimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;

II - 0,11% (onze centésimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, para o financiamento da complementação das prestações por acidente de trabalho.

....." (NR)

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 49. Fica revogado o inciso II do art. 1º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004.

Art. 50. Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao da data de publicação, observado o disposto no art. 150, II, "c", da Constituição Federal.

JUSTIFICAÇÃO



A presente proposição representa o fruto das discussões da Subcomissão Especial das Isenções Fiscais da Comissão de Finanças e Tributação, e apresenta um plano para redução dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia em até 10% do valor concedido em 2024, para os anos de 2026 e 2027. Adicionalmente, a proposta traz medidas de governança para a concessão de novos benefícios no futuro, de modo a assegurar que a sua concessão seja feita de forma transparente, planejada e com o devido controle dos seus efeitos para a sociedade, trazendo luz para quais são os impactos do ponto de vista das políticas públicas. Desse modo, o presente Projeto de Lei pretende ser um novo marco para a promoção da justiça fiscal, visando assegurar o controle efetivo sobre a concessão desses benefícios.

Diante do exposto, solicitamos apoio dos nobres parlamentares a fim de ver aprovada a presente proposição.

Sala da Comissão, em de de 2025.

SUBCOMISSÃO ESPECIAL DE ISENÇÕES FISCAIS DA COMISSÃO DE
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

