

TEXTOS PARA DISCUSSÃO #32

28.02.2026

Reformar a Governança dos Gastos Tributários no Brasil: Exemplos e Lições da Prática Internacional

Paolo de Renzio
FGV EBAPE.

Natalia Rodrigues
FGV EBAPE.

Apoio:

**MAIS
PROGRESSO
.ORG**

 **FGV IBRE**

Sumário

1. Introdução	2
2. Princípios, boas práticas e exemplos internacionais sobre gastos tributários	4
2.1. Formulação	7
2.2. Implementação e monitoramento	10
2.3. Avaliação <i>ex post</i>	12
2.4. A conformidade dos GTs nacionais com os princípios e boas práticas internacionais	17
3. A importância do arcabouço legal na governança dos gastos tributários	18
3.1. Elementos-chave de um arcabouço legal e exemplos internacionais	18
3.2. Análise das propostas de reforma do arcabouço legal no Brasil.....	21
3.3. A Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025.....	23
4. Conclusões	25
Referências	26

Agradecimento

Esse estudo contou com o apoio da MaisProgresso.org

1. Introdução

Os gastos tributários (GTs) – também conhecidos como benefícios tributários ou isenções fiscais, entre outros nomes – são disposições especiais nos códigos tributários de um país que reduzem ou adiam os impostos devidos por grupos específicos de contribuintes. Em teoria, os governos utilizam os GTs como instrumento de política fiscal por uma série de boas razões. De acordo com Villela et al. (2010), os governos podem utilizar os GTs para perseguir objetivos diferentes, como por exemplo:

- 1) **Melhorar a progressividade dentro do sistema tributário**, reduzindo os pagamentos de impostos para famílias de baixa renda, por exemplo, isentando pessoas pobres do pagamento do imposto de renda ou aplicando alíquota zero a itens alimentícios básicos nas tabelas do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA).
- 2) **Proporcionar maior eficiência à estrutura tributária**, estimulando a poupança e o investimento por meio de diferentes tipos de reduções e créditos fiscais, por exemplo, sobre lucros reinvestidos ou sobre juros auferidos em determinados instrumentos financeiros.
- 3) **Estimular o consumo de bens de mérito**, como saúde e educação, ou apoiar instituições de caridade. Isso geralmente é feito por meio de tratamentos preferenciais aplicados ao imposto de renda, onde os gastos com esses itens podem ser deduzidos da base tributável.
- 4) **Promover o desenvolvimento regional ou setorial**, direcionando a política industrial por meio da concessão de incentivos fiscais direcionados para atrair investimento estrangeiro direto ou promover o investimento doméstico em determinados setores ou regiões.

Na prática, porém, as formas como os GTs são utilizados costumam ser controversas. Para muitos governos, eles representam uma perda significativa de receita — estimada entre 10% e 20% da receita total do governo —, o que pode afetar sua capacidade de arrecadação de impostos e de financiamento de políticas públicas. Eles podem também resultar em sistemas tributários fortemente distorcidos e regressivos, que prejudicam tanto a equidade horizontal quanto a vertical. E enquanto as decisões orçamentárias normais são fortemente regulamentadas, as decisões sobre GTs tendencialmente estão sujeitas a um escrutínio e debate limitados, sendo frequentemente adotadas devido a um intenso *lobbying* por parte de interesses especiais.

Como documentado no *Relatório Nacional sobre Gastos Tributários* para o Brasil, publicado em fevereiro de 2025 (de Renzio et al., 2025), os GTs no país têm atingido valores equivalentes a cerca de 7% do PIB, incluindo os GTs de nível estadual. Esse valor expressivo deixa evidente o uso amplo que o governo brasileiro, nos vários níveis federativos, faz dos GTs como instrumento de política fiscal. Ao mesmo tempo, levanta questões importantes sobre a efetividade e a governança desse instrumento, e sobre possíveis formas de melhorá-las para que ele tenha um maior impacto.

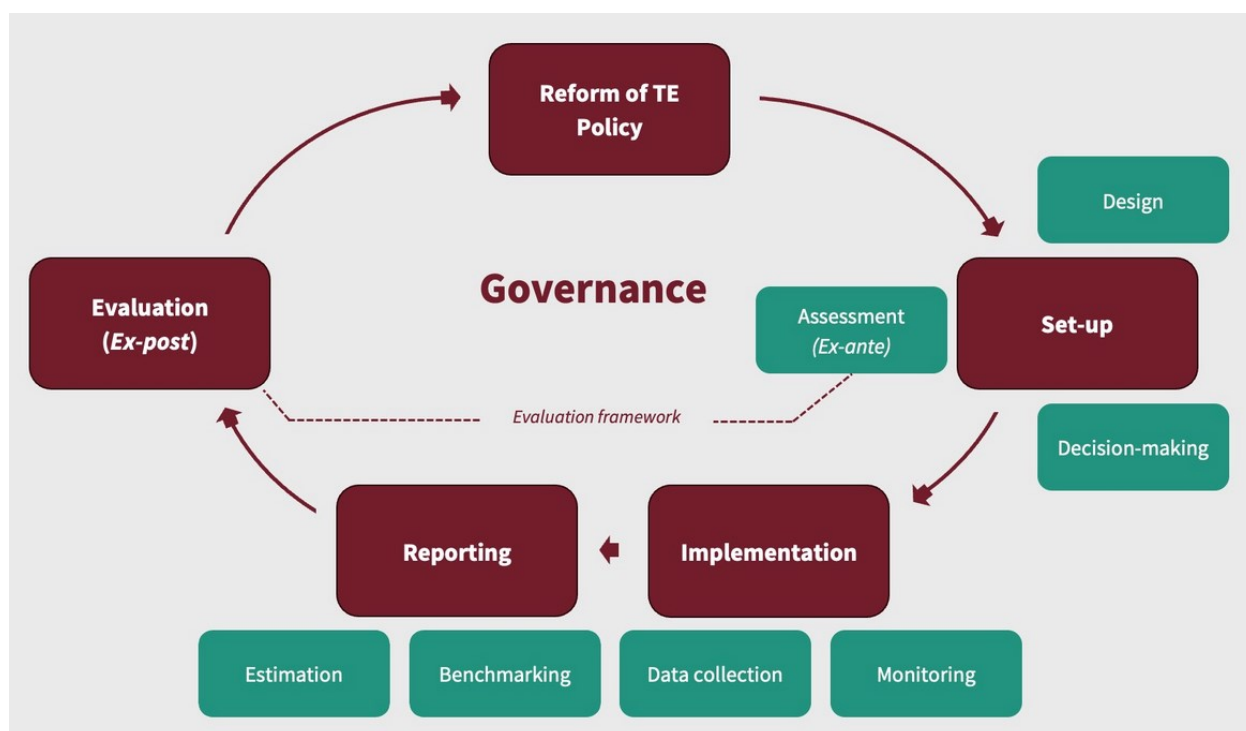
O Relatório ressalta alguns pontos positivos e avanços recentes na gestão dos GTs no país, como a divulgação de um conjunto amplo de dados e informações com base anual — principalmente através do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) anexado à Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) — e a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), cuja função inclui avaliar o impacto de subsídios diretos e indiretos. Ao mesmo tempo, o Relatório identifica um conjunto de áreas mais problemáticas, que incluem:

- a) A existência de renúncias fiscais que não são incluídas na definição de gastos tributários pela Receita Federal do Brasil (RFB), afetando os níveis de transparência e prestação de contas;
- b) A existência de gastos tributários em nível subnacional, com a adoção de metodologias de cálculo diferentes;
- c) A complexidade do arcabouço institucional, particularmente em relação à definição e mensuração dos GTs, e às funções e responsabilidades dos vários atores envolvidos na sua formulação, aprovação, monitoramento e avaliação;
- d) A necessidade de reformas que ajudem a reduzir o impacto negativo dos GTs nas contas públicas e na sustentabilidade fiscal, incluindo uma avaliação clara do custo-benefício dos GTs, entre outras coisas, em relação ao desenvolvimento econômico e as desigualdades.
- e) A não utilização das recomendações constantes dos relatórios do CMAP nas políticas que envolvem GTs, e na sua criação ou prorrogação, apesar do CMAP já ter realizado mais de 30 avaliações de gastos indiretos (subsídios);
- f) A existência de GTs sem prazo de vigência.

Debates sobre gastos tributários e sua reforma existem em nível internacional há mais de duas décadas e, nos últimos anos, apresentaram evoluções significativas no contexto brasileiro, também tendo em vista o compromisso do governo com a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Este documento tem por objetivo aportar novos elementos no debate para a melhoria das políticas de gastos tributários no Brasil, incluindo temas como transparência, processos decisórios, economia política, e avaliação de impacto.

Ao longo do documento, pretende-se apresentar diferentes exemplos de boas práticas de nível internacional associadas às várias fases do ciclo de política de gastos tributários (figura 1), que poderiam servir de inspiração para reformas no sistema de governança dos gastos tributários no Brasil. Por fim, objetiva-se analisar a recém aprovada Lei Complementar nº 224/2025, que promoveu significativas alterações a respeito da governança dos gastos tributários no Brasil.

Figura 1: O ciclo de política e a governança dos gastos tributários



Fonte: von Haldenwang et al. (2025)

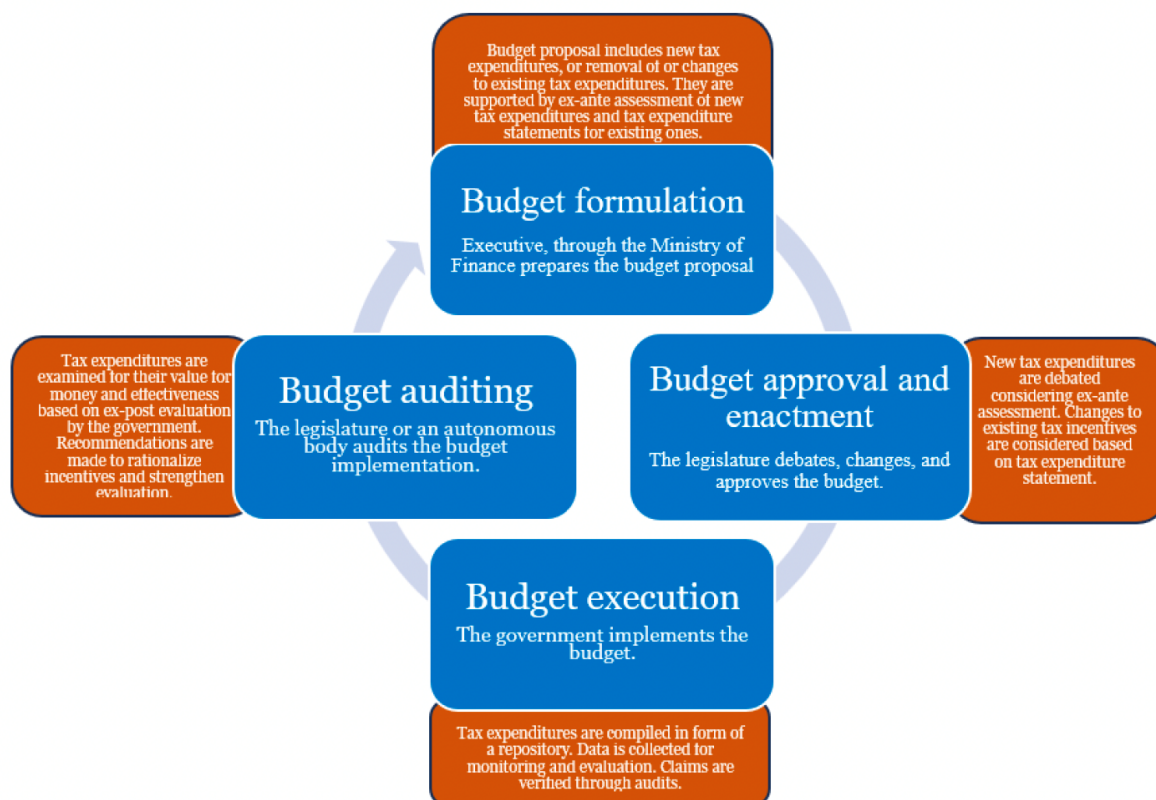
Na próxima seção, apresentamos uma série de princípios, boas práticas e exemplos de vários países que poderiam servir como inspiração para o Brasil ao longo das várias fases do ciclo de política de GTs. Na seção 3, analisamos o arcabouço legal e institucional vigente no Brasil, comparando-o com os princípios e boas práticas internacionais, e abordamos algumas das propostas recentes de reforma dos GTs no Congresso Nacional, sucessivamente ultrapassadas pela aprovação da Lei Complementar nº 224/2025. Na última parte, analisamos também o conteúdo dessa lei, que promoveu significativas alterações a respeito da governança dos GTs no Brasil, e identificamos alguns elementos-chave que ainda podem fazer parte de um aprimoramento do arcabouço legal. A seção 4 conclui e apresenta algumas reflexões e sugestões para os caminhos futuros da reforma recém aprovada.

2. Princípios, boas práticas e exemplos internacionais sobre gastos tributários

Muitos dos problemas existentes na forma como os governos administram os GTs e que prejudicam a prestação de contas sobre seu uso são bem conhecidos pelos profissionais da área, mas não foram estudados em detalhes, especialmente nos países em desenvolvimento. Pesquisas acadêmicas sobre o tema também são bastante limitadas, visto que a falta de evidências comparativas e de exemplos específicos e aprofundados tem dificultado uma análise sistemática.

Nos últimos anos, a situação tem melhorado significativamente, graças aos esforços do *Tax Expenditures Lab*, uma iniciativa conjunta do *Council on Economic Policies* (CEP) da Suíça e do *German Institute of Development and Sustainability* (IDOS) da Alemanha, que criou uma base de dados global sobre gastos tributários e publica relatórios regulares sobre o estado da transparência dos GTs ao redor do mundo. Existem também esforços recentes promovidos por algumas organizações internacionais em definir regras gerais e desenvolver princípios comuns para uma boa gestão dos gastos tributários. Trazemos aqui dois exemplos. O primeiro exemplo é o *Tax Expenditure Manual* do Banco Mundial, publicado em 2024 (World Bank, 2024), que cobre todos os aspectos da gestão dos GTs, desde a definição do sistema tributário de referência (STR) até a medição, avaliação e análise custo-benefício dos GTs. Na parte sobre governança (capítulo 8), o manual aponta a necessidade da integração dos GTs com o ciclo orçamentário (Figura 2), de modo a garantir uma gestão fiscal mais completa e transparente, que abranja todos os tipos de receitas e gastos.

Figura 2. A integração da gestão dos GTs com o ciclo do orçamento.



Fonte: World Bank (2024): p84.

No *framework* para uma governança mais efetiva dos GTs, o manual inclui: (a) a necessidade de ter todos os GTs definidos através do Código Tributário – o conjunto de leis que estruturam o sistema tributário de um país – e não através de outros tipos de leis ou de decretos do poder executivo; (b) a centralização da autoridade e responsabilidade para criar e gerir GTs nas mãos de um órgão único, normalmente o Ministério das Finanças; (c) a criação de um “repositório” centralizado de GTs, uma base de dados com todos os detalhes

e as informação sobre o conjunto de provisões que constituem um desvio do sistema tributário de referência; (d) a criação de tetos de GTs ligados a regras fiscais; e (e) o estabelecimento de prazos de vigência para todos os GTs.

O segundo exemplo é o da *Platform for Collaboration on Tax* (PCT), iniciativa que envolve o FMI, a OCDE, a ONU e o Banco Mundial, que elaborou em 2025 um conjunto de princípios sobre uma categoria específica de GTs — os incentivos fiscais concedidos a empresas para promover o investimento e estimular o crescimento econômico — para “ajudar os formuladores de políticas a identificar e garantir os ganhos sociais potenciais decorrentes de incentivos fiscais, evitando seus impactos negativos” (PCT, 2025). Para cada uma das seis áreas principais — justificativa (motivação), desenho, considerações internacionais, legislação, implementação e avaliação (Figura 3) — são definidos uma série de princípios que deveriam guiar a gestão dos incentivos fiscais pelos governos. Esses princípios incluem a necessidade de uma avaliação prévia de custos e benefícios esperados dos incentivos fiscais, a necessidade de sua aprovação pelo poder legislativo, a importância de publicar informação sobre beneficiários e, por fim, ter um programa de avaliações regulares e públicas.

Figura 3. Os princípios sobre incentivos fiscais da *Platform for Collaboration on Tax*



Fonte: PCT (2025).

Nas subseções a seguir, para cada fase do ciclo de política de GTs, vamos discutir a aplicação desses princípios, identificar boas práticas e exemplos adotados por vários países.

2.1. Formulação

O ponto de partida para a criação de um gasto tributário é a avaliação *ex ante*, através da reunião de evidências teóricas ou empíricas que possam justificar o uso desse instrumento. A avaliação deve começar com a identificação de um problema, a fim de confirmar ou invalidar a premissa para uma intervenção de política tributária. Com efeito, avaliações que analisem a consistência e a justificativa podem evitar a proliferação de gastos tributários que têm pouca probabilidade de melhorar o bem comum.

O objetivo, nesta etapa, não é medir o resultado ou a eficácia da intervenção, mas determinar se há falhas de mercado ou necessidade de apoio à renda. Essa avaliação deve basear-se principalmente em uma revisão abrangente das evidências empíricas provenientes da experiência de outros países e de outros programas de despesas diretas com objetivo semelhante (World Bank, 2024). Ao especificar as prioridades da política e reconciliar objetivos conflitantes – por exemplo, responsabilidade fiscal ou financiamento de políticas sociais versus promoção de investimentos (de Renzio, 2021) – as avaliações *ex ante* permitem que os formuladores de políticas avaliem a lógica econômica por trás de uma disposição específica de gasto tributário, assim como a coerência geral do uso dos GTs e sua inserção em estratégias de desenvolvimento e fiscais de médio prazo (Redonda et al., 2023).

Um dos requisitos centrais da avaliação *ex ante* é a determinação das necessidades de dados para futuras avaliações *ex post* dos GTs, bem como dos critérios de performance a serem utilizados (de Renzio, 2021). Quando tais informações forem consideradas insuficientes, podem-se introduzir, no momento de adoção do benefício, requisitos adicionais de prestação de informações para os beneficiários dos GTs, o que ajudará a garantir a disponibilidade de dados para todos os GTs no longo prazo (Beer et al., 2022).

Quando avaliações *ex ante* não são possíveis — por exemplo, se os GTs fizerem parte de pacotes de resposta a crises de curto prazo — pode-se prever a introdução dos GTs como medidas temporárias, cuja prorrogação seja condicionada à realização de uma avaliação em momento posterior (Redonda et al., 2023). Ademais, experimentos piloto podem ajudar a desenvolver estimativas dos prováveis resultados comportamentais e eventuais *spillover effects* (Beer et al., 2022).

Na **Irlanda**, as boas práticas utilizadas na avaliação *ex ante* envolvem a elaboração de um conjunto de perguntas chave que cada proposta de gasto tributário deve responder. As informações a serem apresentadas para avaliar cada proposta incluem: (1) o objetivo do gasto tributário; (2) a falha de mercado que está sendo abordada; (3) por que um gasto tributário é a melhor abordagem para entregar o benefício esperado; (4) os impactos econômico, isonômico e ambiental esperados; (5) os custos administrativos, de conformidade e de oportunidade; (6) potenciais redundâncias e deslocamentos; e (7) a existência e suficiência dos dados para elaboração das revisões periódicas (Department of Finance, 2024).

Outro aspecto importante da formulação dos gastos tributários é a integração com os processos orçamentários e de políticas públicas, de forma a garantir a coerência entre os vários instrumentos de política fiscal utilizados pelo governo. A recomendação aqui é no sentido de que o Ministro das Finanças seja o único órgão com atribuição para propor a criação de benefícios fiscais, centralizando as propostas encaminhadas pelos demais órgãos e ministérios e analisando seu custo-benefício. Uma forma de garantir esse papel central para o ministério das finanças é designá-lo, na lei orçamentária anual (ou equivalente), como o único ministério que pode submeter ao parlamento propostas relativas a receitas ou despesas (World Bank, 2024).

Para garantir transparência, políticas que envolvem renúncias fiscais devem ser incluídas no orçamento, com o intuito de fomentar o debate, ter a mesma estatura e qualidade dos dados orçamentários e, preferencialmente, estar próximo das despesas diretas que possuam objetivos similares, para aferir eventuais sobreposições de objetivos (OECD, 2010). É importante para formuladores de políticas e para o público poder comparar os valores gastos em GTs com aqueles gastos em programas de despesas diretas. Para isso, os GTs podem ser classificados de acordo com os grupos de despesas correspondentes nas categorias das contas públicas do país e com seu objetivo de política.

Dessa forma, um relatório detalhado deve ser apresentado ao Poder Legislativo – juntamente com a proposta orçamentária ou, ao menos, no início do ciclo da política pública – viabilizando sua adequada avaliação, tanto pelos parlamentares quanto pela sociedade civil, com a intenção de aumentar a transparência fiscal (Heady & Mansour, 2019). Na **Irlanda**, o governo decidiu melhorar a transparência sobre GTs modificando o conteúdo dos relatórios publicados, e preparando um “passaporte” para cada gasto tributário — um conjunto de informações que cobrem todos os aspectos-chave de cada gasto tributário (Figura 4). O **Canadá** já utiliza essa abordagem há algum tempo, e os seus relatórios anuais são considerados como um ‘padrão de ouro’.

O papel do Legislativo também é fundamental para garantir um forte controle sobre os gastos tributários. Uma vez que a proposta para introduzir um novo gasto tributário ou para alterar um já existente seja recebida pelo Parlamento, ela deve ser examinada por uma comissão independente que apoie o processo orçamentário federal (semelhante ao *Congressional Budget Office* dos EUA). O Parlamento deve debater as propostas levando em consideração os materiais relevantes, incluindo a declaração de gastos tributários ou o relatório da comissão (World Bank, 2024).

No **Peru**, para a aprovação da proposta legislativa, é obrigatório por lei um parecer prévio do Ministério da Economia e Finanças. Ressalte-se, contudo, que em alguns países (ex: França, Marrocos), o poder legislativo pode iniciar novos GTs sem consulta ao Ministério das Finanças. Nessas circunstâncias, deve-se exigir que o Parlamento assegure que a proposta de gasto tributário seja encaminhada ao Ministério das Finanças para processamento adicional e/ou atenda aos requisitos mínimos para a concessão do gasto tributário, que devem estar em conformidade com as regras fiscais estabelecidas pelo

Ministro das Finanças. O legislativo deve então apoiar o processo por meio da promulgação da legislação relacionada aos GTs (World Bank, 2024).

Figura 4. O “passaporte” dos gastos tributários na Irlanda

Table 3: A tax expenditure passport	
Key information items	
1.	A description of the history of the tax expenditure including - introduction, sunset clause and reviews
2.	Classifications of the type of tax, i.e. corporate, personal tax etc.
3.	Information on the number of targeted beneficiaries
4.	Information on the legal reference of the provision
5.	Description of policy objective and market failure being targeted
6.	Reasons why the measure is not part of the benchmark tax system
7.	Source of data – i.e. from administrative returns or other
8.	Revenue forgone for the most recent year available
9.	Results of the latest evaluation
10.	Number of claims and exchequer cost over previous 5 years

Fonte: Department of Finance (2024).

Nos **EUA**, existem dois órgãos do poder legislativo que tratam de gastos tributários, o *Joint Committee on Taxation* (JCT), que faz análises sobre perda de receitas e seu impacto no orçamento (JCT, 2015), e o *Congressional Budget Office* (CBO), que faz análises orçamentárias e econômicas para o Congresso (CBO, 2025). Uma análise desfavorável do JCT ou CBO sobre uma proposta que envolva GTs não a impede de avançar, mas levanta sérias barreiras e pode comprometer significativamente suas chances de se tornar lei, visto que fornece munição técnica e estatística de que os legisladores precisam para se opor a uma proposta. Por exemplo, relatórios do JCT sobre as propostas de reforma tributária de 2017 (*Tax Cuts and Jobs Act*, TCJA), mostraram que o déficit federal aumentaria em mais de US\$ 1 trilhão, apesar das alegações de que a lei ensejaria crescimento econômico equivalente. Embora a TCJA tenha sido aprovada, a análise do JCT moldou o debate e limitou o que os legisladores podiam incluir no projeto de lei (JCT, 2017).

Em **Uganda**, partes interessadas podem propor políticas de incentivos fiscais a qualquer momento, mas preferencialmente durante o processo de preparação do orçamento, uma vez que quaisquer GTs recém-adotados somente podem ser implementados no início do próximo ano fiscal. Esta prática é a regra no **Peru**, de acordo com o Código Tributário. Isso garante a disciplina fiscal, uma vez que a implementação do incentivo segue o ciclo orçamentário, evitando alterações inesperadas e desnecessárias nas leis fiscais durante o ano, bem como prevenindo quedas inesperadas na arrecadação de receitas (MoFPED, 2025).

Na **República da Coreia**, a Lei de Finanças determina que o governo estabeleça um limite para a razão entre o gasto tributário e a receita tributária. Esse limite para o gasto tributário nacional corresponde a um percentual da receita tributária nacional, calculado como a razão entre o valor de todas as isenções e reduções de tributos nacionais e a receita tributária nacional antes das reduções. Com isso, pode-se controlar o valor total das reduções para que não ultrapasse o limite legal. A Lei de Finanças Nacionais estipula que esforços devem ser feitos para reduzir essa taxa abaixo do limite fixado por decreto presidencial, sendo esse limite definido como a média das taxas de redução de impostos nacionais dos três anos anteriores, acrescida de 0,5 ponto percentual (National Assembly Budget Office, 2025).

Por fim, é aconselhável limitar a duração dos regimes de gastos tributários, seja para evitar que eles se tornem uma característica permanente e injustificada do sistema tributário, seja para reduzir os potenciais custos de programas malsucedidos ou mal desenhados. Uma forma de promover uma revisão periódica é incluir uma cláusula de expiração (*sunset clause*) específica na legislação original. Desta forma, garante-se que sua revisão e avaliação aconteçam em intervalos regulares. Uma boa prática adotada no **Peru** é a não prorrogação tácita de GTs, conforme previsto no Código Tributário, que estipula que todo gasto tributário tem que ser avaliado e aprovado novamente a cada três anos (de Renzio, 2021).

2.2. Implementação e monitoramento

A sua característica de “gasto sombra” faz com que a capacidade de medir a efetividade dos GTs seja limitada, ainda mais se for considerado o fato de que nem sempre está claro quem se beneficia deles. Deve-se ter em mente, portanto, que seu estudo deve ser multidimensional, envolvendo a administração tributária, a política tributária e a gestão das finanças públicas, dependendo da coordenação entre diferentes órgãos governamentais (Villela et al., 2010). Sendo assim, o arcabouço de governança dos GTs deve estar estreitamente alinhado com a gestão dos gastos públicos. Os princípios norteadores desse arcabouço devem ser a transparência, a participação das partes interessadas, a prevenção de abusos, o respeito ao Estado de Direito e a responsabilidade (World Bank, 2024).

No que tange à gestão do gasto tributário depois da sua aprovação, a responsabilidade quanto à elaboração dos relatórios deve ficar a cargo do Ministério das Finanças, ou, no mínimo, com o envolvimento próximo de funcionários do Ministério das Finanças, pois é o órgão responsável pelo arcabouço fiscal do país (Pecho et al., 2024). Embora os funcionários dos ministérios setoriais geralmente tenham um melhor entendimento específico do setor sobre os benefícios esperados dos GTs sob sua responsabilidade, eles também tendem a ter mais incentivos para superestimar esses benefícios (Beer et al., 2022) ou mesmo conceder benefícios excessivos ou despropositados, com vistas a promover investimentos no seu setor (Heady & Mansour, 2019). Caberia, então, ao Ministério das Finanças validar os dados apresentados por outros ministérios e conduzir auditorias, contribuindo para assegurar uma avaliação mais equilibrada e objetiva (Beer et al., 2022).

Uma possibilidade interessante é criar uma unidade específica dentro do Ministério das Finanças, evitando que a pulverização da gestão por vários ministérios implique eventual subestimação dos valores renunciados. Essa prática foi adotada nas **Filipinas**, onde existe o *Fiscal Incentives Review Board* (FIRB), um conselho com integrantes de vários ministérios e um comitê técnico. O FIRB foi criado para supervisionar o *CREATE Act* (Lei de Recuperação Corporativa e Revisão de Incentivos Fiscais), garantindo que os incentivos fiscais sejam devidamente concedidos e monitorados, e possui competência para formular políticas e aprovar, supervisionar, avaliar ou cancelar incentivos fiscais (FIRB, 2024).

Em países onde a concessão e administração de incentivos fiscais é descentralizada e/ou executada tanto por governos centrais quanto subnacionais, os diferentes níveis de governo devem, na medida do possível, coordenar-se para maximizar a eficiência e a transparência de seus esforços (World Bank, 2024), sendo recomendado que o nível nacional/federal assuma a coordenação desse trabalho, garantindo a adoção de uma metodologia padrão, troca de informações e apresentação dos resultados de forma agregada.

Outro aspecto importante é reduzir os riscos associados à implementação dos GTs, que incluem: interpretação (quando os beneficiários exploram áreas cinzentas das regras); evasão (como entidades que se apresentam falsamente como cumpridoras dos critérios de elegibilidade quando não são, ou que disfarçam receitas ou despesas não elegíveis como qualificadas); fraude direta (como faturamento falso); e elisão (como transferência de lucros de entidades vinculadas sujeitas a alíquotas mais altas) (World Bank Group, 2024).

Um programa de conformidade relativo a gastos tributários deve ser visto menos como aquele que mobiliza recursos adicionais e mais como um que protege as bases de receita. Para essa gestão de conformidade, fazem-se necessários: governança adequada (por exemplo, um Comitê de Gestão de Riscos); planejamento e protocolos de avaliação de desempenho, bem como uma variedade de insumos e resultados decorrentes, que afetam praticamente todas as partes de uma administração tributária; estrutura de diferenciação de riscos, com classificação e priorização de acordo com a consequência/probabilidade de descumprimento (Pecho et al., 2024).

Um número de identificação fiscal único deve ser atribuído a todos os beneficiários de incentivos fiscais. Sob esse número de identificação fiscal, as autoridades fiscais devem registrar informações básicas de identificação em seus bancos de dados de registro, tais como nome, endereços e detalhes de contato; data de constituição; natureza das atividades empresariais primárias e secundárias; lista de todos os representantes (por exemplo, conselho de administração), entidades associadas e partes relacionadas (por exemplo, acionistas e empresas subsidiárias); todos os dados completos dos beneficiários finais; informações sobre o incentivo fiscal (por exemplo, fluxo de receita, duração, projetos qualificados e metas/compromissos de investimento associados), e assim por diante (Pecho et al., 2024). Recomenda-se também que a administração tributária elabore perfis de risco para os GTs, relacionando, por exemplo, os tipos de contribuintes e setores beneficiados, para facilitar o controle (Villela et al., 2010).

Para receber incentivos fiscais, a inscrição dos beneficiários deve estar sujeita à aprovação das autoridades fiscais. Neste sentido, para apoiar a conformidade voluntária, as autoridades fiscais devem facilitar o cumprimento por meio de processos empresariais de baixo custo, simples e de fácil utilização, operações totalmente informatizadas e ampla orientação, assistência e informação (Pecho et al., 2024). A obrigação de entrega e prestação de informações jamais deve ser dispensada, visto que possibilita mecanismos de rastreabilidade, aumenta a conformidade cooperativa entre as autoridades fiscais e os beneficiários e permite o reestabelecimento das bases tributárias ao final do prazo do gasto tributário.

No **Peru**, somente podem ser beneficiários de algum gasto tributário os sujeitos que emitam, quando for obrigatório, comprovantes de pagamento eletrônicos em relação às atividades econômicas que realizam. Na **Irlanda**, uma boa prática é examinar se existem contribuintes que transitam facilmente entre diferentes gastos tributários. Isso pode indicar o efeito de evasão fiscal dos regimes em geral, demandando revisão em bloco de determinados benefícios (Department of Finance, 2024).

2.3. Avaliação *ex post*

Embora avaliações *ex ante* e *ex post* respondam a diferentes exigências no processo de formulação de políticas e possam empregar métodos e fontes de dados distintas, recomenda-se que os governos elaborem estruturas conjuntas que abranjam ambas as etapas. Idealmente, a avaliação *ex ante* de um novo (ou modificado) gasto tributário deve gerar dados de referência relevantes contra os quais os efeitos e resultados futuros possam ser avaliados (Redonda et al., 2023). A comparação entre o desempenho *ex post* e as previsões *ex ante* promove a transparência e estabelece um mecanismo de retroalimentação que ajuda a preservar a qualidade e a objetividade do processo de avaliação *ex ante* (Beer et al., 2022).

A avaliação *ex post* de GTs é fundamental para informar as partes interessadas sobre o impacto fiscal desses gastos. A revisão periódica também viabiliza um debate mais amplo e inclusivo e a participação de diversos atores nas decisões relativas aos GTs, incluindo organizações da sociedade civil, academia, *think tanks* e representantes das partes afetadas (de Renzio, 2021). Contudo, apenas um pequeno grupo de países avalia os GTs com alguma regularidade e, mesmo dentro desse grupo, as avaliações geralmente não são institucionalizadas, sendo realizadas apenas de forma pontual. Isso não é surpreendente, dada a natureza multifacetada dos desafios que as iniciativas de avaliação enfrentam (Beer et al., 2022).

A avaliação deve se basear nos seguintes critérios (Redonda et al., 2023):

- **Relevância e justificativa:** Deve ser fornecida uma descrição clara e detalhada do objetivo declarado da política e da justificativa para a introdução do gasto tributário, para evitar a má interpretação da intenção. Qual é o problema de política pública que o gasto

tributário busca abordar? O gasto tributário se justifica do ponto de vista econômico e social?

- **Custo fiscal:** Qual é a estimativa de receita não arrecadada em função do gasto tributário? Se não for viável calcular uma estimativa precisa, pode-se apresentar uma faixa de valores baseada em diferentes cenários. Descrever as incertezas envolvidas (por exemplo, elasticidades comportamentais relevantes que são difíceis ou impossíveis de estimar) também pode ser útil.
- **Eficiência:** Um aspecto fundamental a ser considerado é o uso de GTs em comparação com outros instrumentos de política pública. A avaliação compara os GTs com alternativas como gastos diretos ou opções regulatórias? Os custos administrativos e de conformidade gerados pelo gasto tributário estão devidamente considerados? Por exemplo, um gasto tributário pode ter características de desenho que criam oportunidades para solicitações indevidas ou resultam em ônus administrativos e de conformidade excessivos. E, onde as estruturas de governança são frágeis, o processo de criação e administração dos GTs pode estar sujeito à corrupção, afetando negativamente a moral tributária dos não beneficiários, que percebem que apenas pessoas bem relacionadas conseguem usufruir do benefício (Beer et al., 2022).
- **Impacto:** Quais são as mudanças esperadas ou observadas desencadeadas pelo gasto tributário? Deve-se apresentar uma visão geral das evidências relevantes disponíveis que possam esclarecer potencial efetividade (ou a falta dela). Quando possível, a revisão de avaliações anteriores de disposições semelhantes de GTs em contextos similares (setores econômicos, países comparáveis) será especialmente relevante. Uma descrição detalhada dos grupos afetados, como setores econômicos, tipos de empresas, faixas de renda, etc., também deve ser fornecida.
- **Externalidades:** Quais são os potenciais ou observados efeitos colaterais ou externalidades gerados pelo gasto tributário? Existem transbordamentos de conhecimento ou econômicos (como geração de empregos) em outros setores ou regiões? Quais são os impactos esperados ou observados do gasto tributário na sustentabilidade ambiental, econômica e social? Quais contribuintes estão capturando a maior parte do benefício, por exemplo, contribuintes individuais ao longo da distribuição de renda ou diferentes tipos de empresas? A medida beneficia apenas um pequeno número de pessoas físicas ou jurídicas?
- **Monitoramento e avaliação (M&A):** A avaliação está inserida em um marco de monitoramento e avaliação? Qual instituição é responsável pela avaliação? Qual é o papel de outras instituições, como o legislativo, a autoridade tributária ou outros ministérios setoriais? Quando o gasto tributário será avaliado e de que forma os resultados serão incorporados ao processo de formulação de políticas? Quais métodos são utilizados para a avaliação? Os dados necessários estão disponíveis? Os protocolos necessários para o compartilhamento dos dados já estão implementados?
- **Coerência de políticas:** O gasto tributário em análise está alinhado com o regime geral de GTs, com o sistema tributário como um todo, com o orçamento, com as estratégias fiscais e de desenvolvimento de médio prazo, e com os compromissos internacionais do país?

Uma abordagem de pontuação/classificação baseada em perguntas que analisem cada um dos critérios de avaliação pode fornecer um quadro para uma avaliação preliminar. Outrossim, uma triagem sistemática das avaliações prioritárias pode ajudar a concentrar esforços nas áreas onde as avaliações são mais necessárias – ou seja, áreas em que os ganhos de eficiência/fiscais podem ser grandes e a resistência seja menor (World Bank, 2024).

É uma boa prática condicionar qualquer renovação de incentivos fiscais à apresentação de evidências quanto à sua efetividade. Por exemplo, no **Peru**, qualquer projeto de lei propondo a renovação de incentivos fiscais deve ser acompanhado de uma avaliação, que deve ser realizada pelo menos um ano antes do término da vigência do gasto tributário (Pecho et al., 2024).

Quanto à frequência, recomenda-se a avaliação dos GTs em um ciclo plurianual, permitindo análise de duplicatas e redundâncias. Em revisões mais amplas que examinam um conjunto de GTs, é importante levar em consideração as possíveis interações entre as medidas, dado que eliminar uma medida pode ter um impacto importante e às vezes não intencional sobre o custo fiscal de outra (World Bank, 2024).

Como as normas de GTs interagem entre si, o ideal é também fazer análises temáticas, abrangendo vários incentivos com o mesmo objetivo ou objetivos semelhantes, mas mantendo seu detalhamento. Isso reduz o risco de o processo ser visto como seletivo e com viés político, aumentando sua credibilidade. Isso ajuda também na identificação e encerramento de GTs que já não estão alinhados com as prioridades do governo ou que podem não apresentar mais nenhum benefício social claro associado a eles (Beer et al., 2022). O governo do **Canadá** inclui nos seus relatórios anuais sobre GTs avaliações temáticas ou de grupos de GTs relacionados ou com objetivos comuns ou semelhantes, de forma a olhar para o impacto conjunto de medidas complementares.

Na **Irlanda**, uma boa prática é a separação das avaliações *ex ante* e *ex post* em três alçadas de gasto tributário (de 1 a 10 milhões de euros, de 10 a 50 milhões de euros e acima de 50 milhões de euros), sendo obrigatória em caso de eventual prorrogação do programa que ensejou o gasto tributário. Os programas devem ser avaliados após cinco anos de vigência e, caso o montante de renúncia seja superior a 25 milhões de euros, deve existir uma revisão intermediária após três anos. Ou seja: o custo anual do regime determina o rigor e a frequência da análise considerada necessária para cada revisão (Department of Finance, 2024).

Qualquer incentivo tem dois tipos de efeitos sobre a receita tributária: aqueles que ocorrem mesmo que não haja impacto sobre o comportamento, e aqueles resultantes de respostas comportamentais dos beneficiários e não-beneficiários. Os primeiros são, em geral, conceitualmente simples de estimar e fornecem um limite superior para o quão grandes devem ser os benefícios sociais compensatórios para justificar o incentivo. As respostas comportamentais, por outro lado, introduzem uma gama complexa de possíveis efeitos sobre a receita (World Bank, 2024).

A identificação do potencial para efeitos tanto diretos quanto indiretos pode ser feita por meio do mapeamento do caminho causal pelo qual o gasto tributário influencia os resultados econômicos e sociais, detalhando assim uma ‘teoria da mudança’. Às vezes, esse exercício é chamado de ‘modelagem lógica’, em que relações causais são usadas de forma hipotética para explicar como os incentivos criados por um gasto tributário influenciam os comportamentos dos atores relevantes e como essas mudanças, por sua vez, afetam os resultados, tanto direta quanto indiretamente, no curto e longo prazo. Ao realizar o exercício de definir os possíveis vínculos entre o incentivo, os comportamentos e os resultados, é possível obter uma noção mais clara de como avaliar se o programa está funcionando conforme planejado e como medir seu impacto (Beer et al., 2022).

Para estimar o incremento promovido por um benefício fiscal, o Banco Mundial elenca três formas: análises econométricas, questionários e estudos de caso (Bixi et al., 2004). Cada qual possui vantagens e desvantagens e a escolha depende dos dados disponíveis e da profundidade e detalhe desejados, sendo recomendável a combinação de métodos.

Enquanto a maioria dos países se preocupa em medir as perdas de arrecadação e alguns tentam mensurar o quanto poderia ser arrecadado caso o benefício tributário fosse extinto, são poucos os países que medem os custos indiretos dos GTs, como aqueles associados à sua administração e à investigação de fraudes (CIAT, 2011). Para tanto, recomenda-se também o exame dos custos relacionados com (i) receita, (ii) alocação de recursos, (iii) compliance e monitoramento, (iv) corrupção e falta de transparência.

Indicadores simples que são informativos a respeito da eficácia e eficiência dos GTs incluem a renúncia direta de receita, o número de participantes ou beneficiários, o efeito do gasto tributário sobre a obrigação fiscal de uma empresa, ou seu impacto geral sobre a distribuição de renda pós-impostos (por exemplo, medida pelo coeficiente de Gini). Já abordagens qualitativas de avaliação (como pesquisas, grupos focais e estudos de caso profundos) podem fornecer alguns *insights* importantes sobre efeitos indiretos (Beer et al., 2022).

Na **Irlanda**, a análise de custo-benefício inclui o “custo sombra” do trabalho, reduzindo parte dos benefícios trabalhistas atribuíveis a um regime (Department of Finance, 2024). Isso porque alguns empregos serão ocupados por trabalhadores que deixam outros postos de trabalho na economia, e não por pessoas desempregadas ou fora da força de trabalho. O ajuste para o custo sombra do trabalho é necessário para contabilizar esse custo de oportunidade.

No **Canadá**, uma boa prática adotada é a avaliação do impacto que o benefício pode produzir em diferentes grupos, através do *Gender-based Analysis Plus* (GBA+), como raça, idade, gênero, orientação sexual e pessoas com deficiência (Department of Finance, 2019). No relatório sobre GTs de 2025, 55 GTs federais relacionados ao imposto de renda das pessoas físicas foram analisados para avaliar o seu impacto em diferentes grupos populacionais, classificados por gênero, etnia e *status* de imigração (Department of Finance, 2025).

Na **República da Coreia**, os tipos de GTs são classificados de acordo com as características dos itens constantes do Orçamento de Gastos Tributários. Os itens que atendem a todas as três características dos GTs – especificidade, substituição e possibilidade de revogação – são classificados como 'gerenciados ativamente'. Por outro lado, os itens que não apresentam especificidade ou possibilidade de substituição e que provavelmente não serão revogados são considerados 'alvos potenciais de gerenciamento'. Os itens que não possuem nenhuma dessas características e cuja manutenção é praticamente impossível são considerados gastos estruturais (National Assembly Budget Office, 2025).

Quando estão envolvidas demandas de determinados grupos de interesse, os custos fiscais podem acabar sendo ignorados, intencionalmente ou não. Daí a importância da divulgação de informações sobre empresas beneficiadas por GTs (de Renzio, 2021). Como podem ser confundidos com 'cortes de impostos' em vez de 'aumentos de gastos', os contribuintes podem não perceber totalmente o custo dos GTs. Como resultado dessa 'ilusão fiscal', o governo se torna maior ou menos eficiente do que seria se os eleitores estivessem plenamente informados e a alocação de bens públicos é distorcida em favor dos GTs. Essa conjuntura pode tornar os GTs persistentes além de seu período de utilidade (Department of Finance, 2024).

Deve-se considerar, ainda, o custo político que a revogação de um benefício fiscal pode gerar. Para mitigá-lo, a OCDE sugere que as avaliações sejam conduzidas com regularidade por instituições independentes, preferencialmente ligadas ao Poder Legislativo. É o que acontece no **México**, onde a *Auditoría Superior de la Federación*, corte de contas ligada ao Poder Legislativo, avalia GTs regularmente.

Além de conhecimento especializado e expertise, uma vantagem da avaliação por pesquisadores externos é sua independência e, conseqüentemente, a capacidade de formular recomendações políticas mais incisivas e, às vezes, incômodas. Isso pôde ser observado na Holanda, onde uma avaliação realizada por agência de pesquisa independente, selecionada por licitação pública, concluiu que apenas 15% dos GTs analisados eram eficientes e efetivos (Van Opstal, 2024). Por outro lado, a contratação de avaliadores externos traz desafios adicionais para manter a consistência, além de limitar tanto a memória institucional relativa aos esforços de avaliação quanto as oportunidades de sinergia com outras análises e entre instituições públicas (Beer et al., 2022).

Na **Alemanha**, a sistematicidade da avaliação é garantida pela realização das mesmas perguntas para cada um dos GTs, seguindo um modelo instruído com uma descrição do benefício e sua história. Além disso, mede-se o volume atual de GTs e é feita uma análise de avaliações passadas e seus resultados, bem como elaboração de questões acerca da justificativa e relevância do benefício, avaliação de design, eficiência e de efetividade. Caso alguma das questões tenha resposta negativa, o benefício não deve continuar.

Na **Irlanda**, criou-se um modelo que pode ser utilizado como ferramenta adicional para ajudar a identificar medidas de alívio fiscal antigas em relação ao sistema tributário de

referência. A abordagem do modelo pode ser utilizada em caso de incerteza sobre se uma medida de longo prazo ainda deve ser considerada um gasto tributário, ou um elemento mais estrutural da base tributária:

- a) Ela aborda uma falha de mercado atual?
- b) Já foi revisada?
- c) É provável que seja revogada?
- d) É improvável que a justificativa econômica/social continue a existir no futuro próximo?
- e) Está em vigor há menos de 15 anos?

Para que uma medida de redução de impostos seja considerada um gasto tributário, é necessário que a maioria das respostas às perguntas seja ‘sim’. Na ausência dessa maioria, a medida deve, em geral, ser considerada parte do STR e removida da lista principal de gastos tributários (Department of Finance, 2024).

2.4. A conformidade dos GTs nacionais com os princípios e boas práticas internacionais

A partir do Relatório Nacional sobre Gastos Tributários – Brasil, publicado pelo *Tax Expenditures Lab* (de Renzio et al., 2025), realizou-se uma análise da conformidade do cenário brasileiro com as diretrizes internacionais para cada etapa do ciclo de políticas públicas.

No que tange à **formulação**, foi identificada uma falta de uniformização em relação ao conceito de gasto tributário, ao sistema tributário de referência e à metodologia de cálculo, o que afeta a análise dos GTs, especialmente em nível subnacional. Existem várias complicações em relação à definição e mensuração de GTs e sobre as funções e responsabilidades dos vários atores envolvidos na sua formulação, aprovação, monitoramento e avaliação. Muitas propostas de GT não são adequadamente formuladas e custeadas, tornando o uso eficaz dessa ferramenta de política fiscal mais difícil.

Além disso, apesar de todas as proposições originárias do Poder Executivo (especialmente Medidas Provisórias) serem acompanhadas de motivação e estimativa de impacto financeiro desde 2016 (cf. art. 113 do ADCT), nem todos os elementos apontados nas diretrizes internacionais são atendidos, em especial em relação a métricas definidas e estimativas de número de beneficiários e de custos indiretos. Quanto às proposições de iniciativa parlamentar, os relatórios da IFI funcionam como avaliações *ex ante*, mas não são vinculantes.

O Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) é publicado anualmente como anexo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com muitos detalhes sobre GTs e a respectiva metodologia. Porém, existem renúncias fiscais que não são incluídas na definição de GT pela Receita Federal do Brasil (RFB), afetando os níveis de transparência. A existência de GTs em nível subnacional complica ulteriormente o quadro da transparência. Nesse contexto, fica claro que o DGT não é suficiente para a complexidade no tratamento dos

GTs, visto que o documento apenas consolida dados essenciais, indicando a estimativa geral, os tributos, os prazos e a respectiva legislação de regência.

Alguns GTs são criados com data de expiração prevista em lei, mas a falta de uma regra geral estabelecendo um prazo máximo improrrogável para todos os GTs acabava permitindo prorrogações indefinidas. Isso foi alterado com a LC nº 224/2025, com a previsão de avaliação quinquenal dos benefícios fiscais e vedação de prorrogação no caso de benefícios não aprovados na avaliação.

Quanto à **implementação**, mesmo com a LC nº 224/2025, observa-se que não existe definição clara quanto à responsabilidade pela proposição e pela gestão de GTs. Não obstante, uma mudança positiva ocorreu em 2024, com a promulgação da Lei nº 14.973, que estabeleceu a obrigação de que pessoas jurídicas beneficiárias de renúncias fiscais preencham declaração mensal (DIRBI) com a discriminação dos tributos e valores renunciados.

Em relação à **avaliação**, o fato de os GTs não serem estruturados com clara identificação de objetivos, indicadores e metas dificulta a análise. Essa situação começou a mudar em 2019, com a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O CMAP tem realizado avaliações de políticas públicas custeadas por gastos diretos (orçamentários) e indiretos (GTs) e a seleção de quais políticas serão avaliadas é realizada anualmente, a partir de Programas Finalísticos do Plano Plurianual (PPA). O CMAP já realizou 34 avaliações de gastos indiretos (subsídios). Entretanto, ainda não foram institucionalizados mecanismos para incorporar os resultados das avaliações do CMAP na formulação de políticas públicas e em seu processo decisório. Sendo assim, suas recomendações ainda não resultaram em mudanças concretas nas políticas que envolvem gasto tributário. Com a LC nº 224/2025, a avaliação dos GTs foi atribuída a órgão multidisciplinar e especializado do Poder Executivo, o que ainda está pendente de regulamentação.

O grande volume de recursos que o governo deixa de arrecadar em consequência dos GTs — estimados em 6.9% do PIB para 2024, incluídos os GTs estaduais — aponta para a necessidade de reformas que ajudem a reduzir o impacto negativo dos GTs nas contas públicas e na sustentabilidade fiscal. Mais especificamente, as reformas devem incluir uma avaliação clara dos benefícios que os GTs trazem, entre outras coisas, em relação ao desenvolvimento econômico e a desigualdade.

3. A importância do arcabouço legal na governança dos gastos tributários

3.1. Elementos-chave de um arcabouço legal e exemplos internacionais

Apesar da existência do conjunto de princípios e boas práticas ilustradas nesse documento, são muito poucos os países que têm um arcabouço legal abrangente para a governança e gestão dos GTs, e que na prática cumprem com esses princípios e boas práticas. Na maioria dos países, um e outro elemento de boa gestão se acompanha com várias lacunas que

tornam os GTs uma área particularmente problemática da gestão fiscal. Isso provavelmente se deve à natureza política de muitos GTs e ao complicado jogo de interesses que caracteriza este instrumento de política fiscal (World Bank, 2024).

Essas dificuldades não impedem a identificação de uma série de características de um arcabouço legal efetivo para a governança e gestão dos GTs, que deveriam ser consideradas como guia para reformas futuras em qualquer país. Com base na análise apresentada nas seções anteriores deste documento, apresenta-se aqui um conjunto de elementos que podem ser considerados necessários para compor um arcabouço legal efetivo:

- 1) Adoção de uma definição abrangente de GTs que inclua todo tipo de renúncia fiscal, e de uma metodologia de estimação uniformizada;
- 2) Definição de um processo coerente e centralizado de gestão dos GTs ao longo do ciclo de política pública;
- 3) Concentração de todas as medidas relacionadas a GTs no Código Tributário do país;
- 4) Atribuição de competências claras e meios adequados aos órgãos públicos responsáveis para as diferentes funções de gestão dos GTs (formulação, execução, monitoramento, avaliação, etc.);
- 5) Definição de um conjunto necessário de informações mínimas a serem divulgadas para cada gasto tributário, que permitam um debate público informado sobre os objetivos e a efetividade de cada gasto tributário;
- 6) Maior integração da governança dos GTs com os processos orçamentários e de política pública, incluindo, onde possível, a definição de um teto máximo anual para GTs nas leis de gestão orçamentária;
- 7) Eliminação da periodicidade indeterminada dos GTs, indicando uma vigência máxima e processos claros para que a sua prorrogação esteja sujeita à avaliação.
- 8) Definição de regras claras para avaliações *ex ante* e *ex post* de todos os GTs.

Dois exemplos que pode valer a pena considerar aqui são o da República da Coreia e o do Peru.

Na **República da Coreia**, o arcabouço legal que rege os gastos tributários baseia-se em três leis complementares: a *National Finance Act* (Lei de Finanças Nacionais), a *Framework Act on National Taxes* (Lei Estrutural sobre Tributos Nacionais) e a *Restriction of Special Taxation Act* (Lei de Restrição de Tributação Especiais). A primeira lei define um teto anual indicativo para as reduções de impostos nacionais, definido como razão entre os GTs vigentes e as receitas tributárias totais do governo. Apesar de não ter natureza de regra fiscal, o teto indica ao público as intenções do governo e a sua aplicação é monitorada. A segunda lei estabelece os requisitos da inclusão dos GTs numa política tributária de longo prazo, que deve ter uma duração mínima de cinco anos e deve ser submetida à Assembleia Nacional. Isso ajuda a garantir a coerência entre as renúncias fiscais e a política tributária do governo. A terceira lei define os códigos tributários relevantes e o arcabouço para a gestão dos GTs (Redonda et al., 2023).

O sistema nacional de gestão consiste em quatro etapas, incluindo um mecanismo de controle de três etapas (NABO, 2021). A primeira etapa é a proposta de novos GTs. O mecanismo de controle de três etapas compreende uma avaliação prévia de viabilidade, uma avaliação operacional e um estudo abrangente a ser realizado antes do vencimento de um gasto tributário, sendo que a maioria dos GTs é gerenciada sob uma cláusula de caducidade de três anos. Essa avaliação é realizada antes do estabelecimento de um novo gasto tributário. Ela se concentra na necessidade, oportunidade, efeitos esperados e problemas potenciais da introdução do GT. A avaliação operacional é uma autoavaliação realizada por cada ministério sobre o desempenho operacional de um gasto tributário específico. Essas avaliações são comunicadas ao Ministério da Economia e Finanças (MOEF). O estudo abrangente é uma avaliação *ex post* que avalia o grau de alcance das metas, o efeito econômico, o impacto na redistribuição de renda e o impacto financeiro. Uma vez concluídos, os relatórios são enviados ao MOEF e, posteriormente, apresentados à Assembleia Nacional. A avaliação prévia de viabilidade e o estudo abrangente são administrados pelo MOEF, mas conduzidos pelo Instituto Coreano de Finanças Públicas (KIPF) ou pelo Instituto Coreano de Desenvolvimento (KDI), as duas únicas instituições autorizadas por lei a realizar avaliações de GTs. O processo é monitorado por um comitê de avaliação formado pelo MOEF, bem como por outros funcionários do ministério e especialistas externos.

Figure 5. O sistema de gestão dos gastos tributários da Coreia do Sul

			Prepared and managed by	Legal basis
Tax expenditure budget reports			The Ministry of Economy and Finance	Article 142-2 of the Restriction of Special Taxation Act
Restrictions on rebates or reduction of national taxes			The Ministry of Economy and Finance	Article 88 of the National Finance Act
Tax expenditure performance management system	Ex-ante management	Tax reduction or exemption suggestion	Heads of central administrative agencies	Article 142 of the Restriction of Special Taxation Act
		Preliminary feasibility evaluation	The Ministry of Economy and Finance (specialized research institution) ¹⁾	
	Ex-post management	Evaluation report	Heads of central administrative agencies	
		In-depth evaluation	The Ministry of Economy and Finance (specialized research institution) ¹⁾	

Note 1) The Minister of Economy and Finance designates a specialized survey and research institution to conduct the preliminary feasibility evaluation and in-depth evaluation.

Fonte: NABO (2021)

No **Peru**, a Norma VII do Código Tributário estabelece algumas “regras gerais para a criação de isenções, incentivos e benefícios fiscais”, que determinam que toda proposta para a criação de um gasto tributário deverá:

- a) incluir uma Exposição de Motivos que contenha, entre outras coisas, os objetivos do gasto tributário proposto, uma análise quantitativa de seu custo fiscal estimado e evidências que demonstrem seus benefícios econômicos e comprovem que a medida adotada é a mais adequada para o alcance dos objetivos propostos;
- b) estar em conformidade com os objetivos gerais da política fiscal do Governo Nacional, considerados no Marco Macroeconômico Plurianual ou em outros documentos;
- c) ter uma validade que não exceda três anos, renovável por outro período de até três anos adicionais com base em uma avaliação pelo respectivo setor do impacto da isenção, incentivo ou benefício fiscal. Isso deve levar em consideração sua influência nas áreas, atividades ou assuntos beneficiados, aumento de investimentos e geração de emprego direto, bem como o custo fiscal correspondente;
- d) incluir um relatório prévio do Ministério da Economia e Finanças.

Além disso, a mesma norma define que qualquer iniciativa que conceda isenções, incentivos ou benefícios fiscais será aplicável a partir de 1 de janeiro do ano seguinte ao da sua publicação, para garantir um melhor alinhamento com o processo orçamentário.

3.2. Análise das propostas de reforma do arcabouço legal no Brasil

O debate sobre reformas dos GTs no Brasil tem sido bastante vivo, impulsionado seja por estudos e notícias na imprensa — como por exemplo depois da publicação do Relatório Nacional sobre Gastos Tributários – Brasil (de Renzio et al., 2025) — seja pela vontade do governo de reduzir o impacto fiscal dos GTs em tempos de restrições orçamentárias.

Iniciativas recentes de reforma têm focado tanto na urgência da redução do montante total dos GTs, fazendo frente ao seu crescimento constante dos últimos anos, quanto em uma abordagem mais ampla, com tentativas de aprimorar aspectos mais gerais da governança dos GTs. Nenhum deles, porém, se aproxima do conjunto de elementos necessários para melhorar de forma mais definitiva o sistema de governança e gestão dos GTs identificados na seção anterior. A seguir, apresenta-se uma análise do conteúdo das várias propostas e iniciativas de reforma anteriores à aprovação da Lei Complementar nº 224/2025, que analisamos na próxima seção:

- Desde 2012, as **Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** anuais têm incluído uma norma que restringe a criação ou ampliação de GTs a um período máximo de cinco anos, visando a reduzir o problema da vigência ilimitada de muitos GTs. Infelizmente, essa norma tem sido repetidamente descumprida ao longo dos anos.
- A **Emenda Constitucional nº 109/2021**, em seu art. 4º, prevê uma redução gradual dos benefícios e incentivos fiscais para chegar até o valor de 2% do PIB em 2029. Essa redução sofreu um esvaziamento devido às exceções que foram negociadas no Congresso Nacional, com a exclusão de vários tipos de renúncias fiscais, como o Simples Nacional, que representa o gasto tributário de maior volume. A EC também traz a exigência de lei complementar para regulamentação acerca da governança dos GTs (art. 4º, § 4º).

- Os **Projetos de Lei Complementar nº 128/2025**, de autoria do Deputado Mauro Benevides Filho, e **nº 182/2025**, de autoria do Deputado José Guimarães, focam exclusivamente na redução dos benefícios federais de natureza tributária, financeira e creditícia — o termo técnico amplo que inclui os GTs — visando a uma redução de no mínimo 10% em dois anos (PLP nº 128/2025) ou uma redução *una tantum* de cerca de 10% para vários tipos de incentivos e benefícios (PLP nº 182/2025). De início, estas propostas não incluíam quaisquer mudanças na governança e na gestão dos GTs.
- O **Projeto de Lei Complementar nº 41/2019**, de autoria do Senador Esperidião Amin, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de melhorar a transparência das informações sobre GTs nas leis orçamentárias anuais, possibilitando a integração com o processo orçamentário, e introduzindo uma série de novos requisitos para “a concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica”, que incluem: (a) estimativa de quantitativo de beneficiários; (b) prazo de vigência, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos, com a possibilidade de renovação periódica e excluindo benefícios tributários associados a investimentos de longo prazo; (c) metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais; (d) impacto previsto na redução das desigualdades regionais; e (e) mecanismos de monitoramento e avaliação estratégicos e transparência.
- O **Projeto de Lei Complementar nº 250/2023**, de autoria do Deputado Ivan Valente, dispõe sobre normas gerais de governança fiscal. Com escopo mais amplo que o PLP nº 41/2019, ele prevê, por exemplo, que: (i) proposições legislativas sobre GTs sejam acompanhadas por um plano de metas, divulgado nas informações de transparência ativa, com metodologia de estudo, definição de indicadores para avaliação, previsão de impactos ambientais e estimativa de impacto orçamentário-financeiro; (ii) prazo não superior a 5 anos; (iii) realização de audiências públicas prévias ao início da tramitação da proposição legislativa; (iv) indicação do órgão responsável pela gestão da política; (v) vedação de concessão de GTs para pessoas jurídicas que tenham praticado atos contra direitos humanos, sociais, ambientais, econômicos, após decisão final em processo administrativo; (vi) divulgação anual de todos os benefícios e pessoas jurídicas favorecidas.
- Finalmente, o **Projeto de Lei Complementar nº 221/2025**, de autoria da Comissão de Finanças e Tributação, além de propor a redução de uma série de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia federais, inclui uma série de propostas de mudança na gestão dos GTs, incorporando parte do conteúdo dos PLPs nº 41/2019 e 250/2023 e, ao mesmo tempo, fortalecendo importantes mecanismos de governança para a concessão de benefícios fiscais. Entre eles, destacam-se: (a) uma definição abrangente de renúncias fiscais; (b) a necessidade de uma avaliação *ex ante*; (c) a identificação de um órgão gestor para cada benefício; (d) a prioridade dada a benefícios que possam reduzir desigualdades, mitigar a mudança climática, promover ciência e tecnologia, e gerar emprego e renda; (e) prazo de vigência máximo de 5 anos; (f) a necessidade de consultas públicas; (g) mecanismos de monitoramento anual dos incentivos e benefícios; (h) avaliações quinquenais da eficiência, eficácia e efetividade dos incentivos e benefícios, considerando seus impactos enquanto políticas sociais,

ambientais e de desenvolvimento econômico, com mecanismos para seguimento das recomendações resultantes.

3.3. A Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025

Em dezembro de 2025, foi apresentado um substitutivo ao PLP nº 128/2025, visando a atender de forma mais abrangente a regulamentação requerida pelo art. 4º da EC nº 109/2021. Enquanto o PLP nº 128/2025 previa apenas a divisão da redução de 10% em dois exercícios consecutivos a fim de garantir previsibilidade aos agentes econômicos, o substitutivo anexou os PLPs nº 41/2019 e 182/2025 e chegou a um texto mais completo (Brasil, Câmara dos Deputados, 2025).

Em relação à redução dos GTs, o art. 4º da LC nº 224/2025¹ traz um rol de benefícios tributários federais e define o sistema padrão de tributação referente a cada um dos tributos elencados (§3º). Já no parágrafo oitavo, o diploma legal apresenta as exceções à redução, como o Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus. Ou seja: para efeitos de cumprimento da redução dos GTs para 2% do PIB (art. 4º da EC nº 109/2021), devem ser considerados apenas os GTs arrolados no art. 4º da LC nº 224/2025, o que exclui os GTs mais vultosos. Isso pode vir a transformar o teto em uma medida inócua ou mesmo incentivar o crescimento dos GTs em vez da sua redução, dado que menos GTs entram no cálculo para aferir se meta de 2% do PIB foi respeitada ou não. Ressalte-se, também, que já existem decisões judiciais² suspendendo a eficácia de dispositivos da LC nº 224/2025, o que provavelmente complicará a implementação do novel diploma.

Em relação à governança dos GTs, a LC nº 224/2025 promoveu as seguintes alterações na LC nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

- O PLOA deve conter a **estimativa global** dos GTs para pessoas físicas e jurídicas (art. 5º, inciso IV).
- Além de concessão e ampliação, a lei faz menção expressa à **prorrogação** de GTs como hipótese obrigatória em que deve ser apresentada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício corrente e os dois subsequentes (art. 14-A, *caput*).
- Caso o GT se destine a **pessoa jurídica**, é obrigatório que a proposta de lei contenha: (i) estimativa do número de beneficiários, (ii) prazo de vigência não superior a 5 anos, (iii) metas de desempenho econômicas, sociais e ambientais, (iv) previsão de impacto na redução das desigualdades regionais, e (v) mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação de resultados (art. 14-A, incisos I a V).
- O prazo pode ser superior a 5 anos quando o GT estiver associado a investimentos de longo prazo, desde que acompanhado das estimativas referentes a todo o período de vigência (art. 14-A, § 1º) e que sejam realizadas **avaliações periódicas** a cada 5 anos (art. 14-A, § 3º).

¹ Este assunto foi regulamentado pelo Decreto nº 12.808/2025 e pela Instrução Normativa RFB nº 2.305/2025.

² Veja, por exemplo: <https://www.conjur.com.br/2026-fev-10/juiza-dispensa-empresa-de-alta-de-10-em-presuncao-de-lucro-presumido/>.

- É **vedada** a **prorrogação** de GTs cujas metas não tenham sido atingidas ou cuja avaliação não tenha sido realizada (art. 14-A, § 2º).
- A **avaliação** de resultados fica sob responsabilidade de **órgão multidisciplinar** e especializado do Poder Executivo, nos termos de futuro regulamento.

Apesar de introduzir uma série de inovações importantes na governança dos GTs, a LC nº 224/2025 não cobre todas as áreas consideradas importantes para um arcabouço legal abrangente, indicadas na seção 3.1. A lei inovou ao fazer menção ao sistema padrão de tributação aplicável aos tributos federais, o que permite a análise acerca do que deve ou não ser considerado GT no âmbito federal. No entanto, deixou de apresentar uma definição abrangente, aplicável a todos os entes federativos, o que continua abrindo margem para diferentes abordagens quanto à metodologia para o cálculo de estimativas. Ademais, deixou de definir um órgão responsável pela coordenação geral dos GTs, para garantir troca de informações e apresentação dos resultados de forma agregada.

Em relação à etapa de formulação de políticas que envolvem GTs, a LC nº 224/2025 trouxe a obrigatoriedade de que a proposição legislativa com benefícios destinados a pessoas jurídicas apresente requisitos mínimos, como metas de desempenho, estimativa de número de beneficiários, prazo de vigência máximo de 5 anos e mecanismos para avaliação, que fica sob responsabilidade de órgão multidisciplinar do Poder Executivo. Neste ponto, deixou de apresentar como requisito a comparação do GT com a despesa orçamentária equivalente e não indicou a obrigatoriedade de manifestação do Ministério da Fazenda (ou de alguma comissão independente) acerca da proposta legislativa.

Quanto à implementação, a lei deixou de dispor sobre a atribuição de competências a instituições específicas ou ministérios setoriais, com vistas a assegurar uma gestão coerente da política de GTs. Isso permitiria evitar casos como o do Simples Nacional, em que houve a criação de um comitê para acompanhar a política, mas que acabou nunca existindo de fato (de Renzio et al., 2025).

Em relação à avaliação, é de extrema relevância a vedação à prorrogação de GTs não avaliados ou cujas metas não tenham sido atingidas. Faltou, neste ponto, tratar os muitos GTs que possuem vigência indeterminada e que cairão numa lacuna legal. Como ponto de melhoria, a lei poderia ter elencado critérios objetivos para a avaliação, como área temática ou alçada (ver item 2.3), bem como avaliação por uma instituição independente, como o Tribunal de Contas.

Por fim, embora agora exista previsão de que o PLOA seja acompanhado de uma estimativa global dos GTs para pessoas físicas e jurídicas, não existe obrigatoriedade de que a proposição de GTs siga o ciclo orçamentário. Isso acaba permitindo alterações inesperadas e desnecessárias nas leis fiscais durante o ano, bem como possíveis quedas inesperadas na arrecadação de receitas.

4. Conclusões

A análise realizada ao longo deste relatório evidencia que a governança dos GTs no Brasil permanece marcada por desafios estruturais, apesar dos promissores avanços institucionais recentes. Os GTs representam um volume significativo de recursos — cerca de 7% do PIB quando consideradas as renúncias federais e estaduais — o que revela não apenas a centralidade deste instrumento para a política fiscal, mas também os riscos que a sua má gestão pode representar para a sustentabilidade das contas públicas e para a transparência orçamentária.

A comparação com experiências internacionais permite compreender tanto as fragilidades do modelo brasileiro quanto a importância das reformas em curso. Países como Irlanda e Canadá mostram que uma governança eficaz depende de processos rigorosos de avaliação *ex ante* e *ex post*, de metodologias claras e de uma articulação consistente entre os GTs e o ciclo orçamentário. A Irlanda, por exemplo, utiliza um sistema detalhado de “passaportes” para cada gasto tributário, reunindo informações essenciais sobre objetivos, custos, impactos e critérios de avaliação. O Canadá ilustra um modelo de transparência robusta, com relatórios anuais que incluem, além de estimativas detalhadas, avaliações temáticas e análises de impacto distributivo — como o *Gender-Based Analysis Plus* (GBA+), que examina a incidência dos benefícios em diferentes grupos populacionais.

A experiência da Coreia do Sul mostra a importância de um arcabouço legal abrangente e coerente: o país adota um sistema de gestão que inclui avaliações prévias de viabilidade obrigatórias, análises operacionais periódicas e estudos abrangentes antes da renovação de qualquer benefício fiscal, garantindo um ciclo contínuo de revisão estruturada. No Peru, a exigência de que todos os incentivos fiscais tenham validade máxima de três anos — renovável apenas mediante avaliação — constitui um mecanismo de disciplina fiscal que limita a perpetuação de benefícios ineficientes e promove maior alinhamento com os objetivos macroeconômicos do governo.

Em contraste, o Brasil ainda opera com uma estrutura fragmentada, com responsabilidades sobrepostas e uma integração insuficiente entre GTs e o processo orçamentário. O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas representa um importante avanço institucional, embora as suas avaliações ainda não tenham tido impacto vinculante no processo decisório, o que limita a capacidade do Estado em corrigir distorções e realocar recursos conforme evidências de efetividade. A aprovação recente da Lei Complementar nº 224/2025 introduziu várias inovações importantes, mas não constitui um arcabouço plenamente alinhado às melhores práticas internacionais. Nesse sentido, a regulamentação da lei representa uma oportunidade importante para promover maiores avanços.

Nesse sentido, o Brasil se encontra num momento crucial. A elevada dependência de renúncias fiscais, combinada com desafios de transparência, racionalidade e avaliação, evidenciaram a necessidade de uma transformação estrutural. A promulgação da LC nº 224/2025 veio ao encontro dessa necessidade, que agora passa a enfrentar o desafio da implementação. Com efeito, as experiências internacionais analisadas mostram que é

possível construir sistemas mais eficientes, transparentes e orientados por evidências. O constante aperfeiçoamento da governança dos GTs no Brasil é, portanto, essencial não apenas para fortalecer a política fiscal, mas também para assegurar que os recursos públicos — mesmo aqueles que o governo opta por não arrecadar — contribuam efetivamente para o desenvolvimento econômico, a equidade social e a sustentabilidade fiscal.

Referências

- Beer, S., Benedek, D., Erard, B., & Loeprick, J. (2022). How to Evaluate Tax Expenditures (N. 05; IMF How to Notes). Washington, DC: International Monetary Fund. <https://elibrary.imf.org/openurl?genre=journal&issn=2522-7912&volume=2022&issue=005&cid=525166-com-dsp-crossref>
- Brasil, Câmara dos Deputados. (2025). Parecer de Plenário do Projeto de Lei Complementar nº 128/2025.
- Brix, H. P., Valenduc, C. M. A., & Swift, Z. L. (2004). Tax Expenditures—Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies. The World Bank.
- CBO (2025). An Introduction to the Congressional Budget Office.
- CIAT (2011). Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios: Una experiencia Iberoamericana. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/CIAT.Manual.de.Gastos.Tributarios.2011.pdf>
- Department of Finance, Canada (2025). Report on Federal Tax Expenditures: Concepts, estimates and evaluations 2025. <https://www.canada.ca/content/dam/fin/publications/taxexp-depfisc/2025/taxexp-depfisc-25-eng.pdf>
- Department of Finance, Canada (2019). Report on Federal Tax Expenditures: Concepts, estimates and evaluations 2019. Government of Canada. <https://www.canada.ca/content/dam/fin/migration/taxexp-depfisc/2019/taxexp-depfisc19-eng.pdf>
- Department of Finance, Ireland (2024). Tax Expenditures Evaluation—Updated Guidelines. Government of Ireland.
- de Renzio, P. (2019). Counted But Not Accountable: Tax Expenditure Transparency in Latin America. International Budget Partnership.
- de Renzio, P. (2021). Coordination, Evidence and Accountability: Reforming the governance of tax expenditures in Latin America. International Budget Partnership.

- de Renzio, P., Pires, M., Rodrigues, N., & Teixeira Junior, G. (2025). Tax expenditures country report: Brazil (Versão 1.0). German Institute of Development and Sustainability. <https://doi.org/10.23661/CR2.2025>
- FIRB (2024). Annual Report. Philippines, Fiscal Incentives Review Board. <https://firb.gov.ph/download/firb-annual-report-2024/?wpdmdl=4446&refresh=688d39222984c1754085666>
- Heady, C., & Mansour, M. (2019). Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies. International Monetary Fund.
- JCT (2015). Background information on tax expenditure analysis and historical survey of tax expenditure estimates. Joint Committee on Taxation
- JCT (2017). Macroeconomic analysis of the conference agreement for h.r. 1, the “tax cuts and jobs act”. Joint Committee on Taxation
- MoFPED (2025). The governance framework for tax expenditures for the government of Uganda. Uganda, Ministry of Finance, Planning and Economic Development. <https://www.finance.go.ug/sites/default/files/reports/Final%20Governance%20Framework%20for%20TEs%20in%20Uganda%20-%20Published%20.pdf>
- NABO (2025). Tax System of the Republic of Korea 2025. National Assembly Budget Office, Korea.
- NABO (2021). Analysis of the Korean Tax Expenditure Management System. NABO Focus, Vol. 33. National Assembly Budget Office, Korea.
- OECD (2002). Best Practices for Budget Transparency. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2010). Tax Expenditures in OECD Countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pecho, M., Markov, S., Wood, P., Auclair, R., & Velayos, F. (2024). Managing Tax Incentives in Developing Countries (N. 07; IMF Technical Notes and Manuals). International Monetary Fund. <https://elibrary.imf.org/openurl?genre=journal&issn=2075-8669&volume=2024&issue=007&cid=554978-com-dsp-crossref>
- PCT (2025). Tax Incentives Principles. Platform for Collaboration on Tax. <https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/Tax-Incentives-Principles.pdf>
- Redonda, A., Von Haldenwang, C., & Berg, S. (2023). Evaluation of tax expenditures: Conceptual frameworks and international experiences (N. 129; Project Documents). Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

- Ross, J. (2018). Tax Expenditures and Inequality in Latin America. International Budget Partnership.
- Van Opstal, R. (2024). Tax Expenditures Country Report: The Netherlands (Versão 1.0). German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://www.idos-research.de/publikationen/mitarbeiter-sonstige/article/tax-expenditures-country-report-the-netherlands/>
- Villela, L., Lemgruber, A., & Jorrat, M. (2010). Tax Expenditure Budgets: Concepts and challenges for implementation (N. IDB-WP-131). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- von Haldenwang, C., Redonda, A., & Aliu, F. (forthcoming). GTED Flagship Report 2025. <https://www.taxexpenditures.org/te-policy-cycle/>
- World Bank (2024). Tax Expenditure Manual. Washington, DC: World Bank.



 fgv.br/ibre

