

Gastos tributários em cenário de carga tributária crescente: o desafio de reformar



INSTITUTO ESFERA DE ESTUDOS E INOVAÇÃO

ESFERA PESQUISA Nº 10

GASTOS TRIBUTÁRIOS EM CENÁRIO DE CARGA TRIBUTÁRIA CRESCENTE: O DESAFIO DE REFORMAR

Pedro Fernando Nery

Doutor e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do IDP. Autor de *Extremos - Um Mapa para Entender as Desigualdades no Brasil*. Foi membro do Conselho de Administração do Banco de Desenvolvimento do Sul (BRDE) e diretor de Assuntos Econômicos da Vice-Presidência.

Sumário executivo: O Brasil, com uma carga tributária que se aproxima da de países desenvolvidos, enfrenta o desafio de gerir um volume crescente de gastos tributários. Esses gastos, que consistem em renúncias de receita do governo por meio de benefícios fiscais – como isenções e reduções de alíquotas –, são equivalentes a subsídios diretos, mas com menor visibilidade e controle. Este relatório estima que, com base em projeções demográficas, a carga tributária brasileira se tornará uma das maiores do mundo até 2050, alcançando níveis similares aos da Alemanha e da Finlândia. Nesse cenário, os gastos tributários, embora funcionem como uma válvula de escape para a economia, precisam de uma reforma urgente para se tornarem mais transparentes e eficientes.

Panorama atual e trajetória futura

O Brasil já tem uma das maiores cargas tributárias entre os países emergentes, com um volume de gastos tributários federais que ultrapassa 4% do Produto Interno Bruto (PIB), chegando a quase 6% em estimativas mais amplas. Esses valores são significativos e, em muitos casos, superam os orçamentos diretos de ministérios importantes, como o da Agricultura.

A projeção para 2050 é alarmante: o envelhecimento da população, que demandará mais gastos com previdência e saúde, pressionará a carga tributária a crescer de forma "dramática", tornando o Brasil o país com o maior aumento de carga tributária no mundo nas próximas décadas. Nesse contexto, a demanda por novos benefícios fiscais tende a aumentar, tornando a ausência de uma estrutura de governança clara para esses gastos em um problema fiscal e de política pública ainda mais grave.

Comparação internacional e boas práticas

A análise internacional revela que os gastos tributários são um fenômeno global. Países como Suécia, Finlândia e Holanda possuem um percentual ainda maior de renúncias fiscais em relação ao seu PIB. O Brasil, no entanto, se destaca pela falta de mecanismos de controle e avaliação robustos. Em contraste, as melhores práticas internacionais, recomendadas por organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, caminham para:

- **Transparência e avaliação:** Equiparar a análise de gastos tributários à de gastos diretos, com relatórios regulares e metas claras.
- **Revisão periódica:** Instituir cláusulas de caducidade (*sunset clauses*) para que os benefícios expirem, a menos que sejam justificados por avaliações de sua efetividade.
- **Crítérios de eficiência e equidade:** Avaliar se os benefícios cumprem seus objetivos, se são eficientes em termos de custo-benefício e se não violam princípios de equidade, beneficiando, por exemplo, os mais ricos.

O Desafio da Reforma: A Lei Geral dos Gastos Tributários (LGGT)


○ Brasil avançou em transparência ao divulgar o Demonstrativo de Gastos Tributários, mas ainda falha em avaliar e gerir a qualidade desses gastos. A Emenda Constitucional nº 109/2021, que estabelece um teto de 2% do PIB para os gastos tributários federais a partir de 2027, abriu uma "janela institucional" para a reforma. Essa mesma emenda prevê a criação de uma **Lei Geral dos Gastos Tributários (LGGT)**, que deverá estabelecer critérios objetivos para a concessão, avaliação e redução gradual dos benefícios.

Um exemplo notável, já existente no Brasil, é o **Regime Especial da Indústria Química (Reiq)**, que exige contrapartidas claras e demonstra a viabilidade de se atrelar benefícios fiscais a metas de desempenho. A adoção de princípios similares aos do Reiq para outros setores, com avaliações que validem sua relevância, eficácia e equidade, é a chave para a reforma. A LGGT, se implementada, transformaria as renúncias fiscais em instrumentos de política pública transparentes e eficientes, com início, meio e fim.

Em suma, a reforma dos gastos tributários não deve ser vista como uma forma de aboli-los, mas sim de **qualificá-los**. É necessária que a nova governança dos gastos tributários seja uma política de Estado, com definição clara de qual órgão público será responsável pelo acompanhamento dos

gastos, ouvindo sempre o setor privado. Em um futuro com alta carga tributária, a sociedade brasileira precisará de mecanismos de alívio fiscal bem calibrados, justificados por resultados objetivos, e não de exceções opacas e inerciais que perpetuam privilégios.

Introdução

 Brasil caminha para ser um dos países de maior carga tributária do mundo, tornando ainda mais difícil a redução dos gastos tributários, que chegaram ao centro do debate político nacional nos últimos anos. Se a sua redução é desejável para os esforços de recomposição do resultado primário e estabilização da dívida pública, bem como por questões de eficiência e desigualdade, é inegável que – ainda que de forma opaca – os gastos tributários controlam o crescimento da carga tributária. Neste relatório, estimamos que a carga tributária brasileira estará entre as que mais crescerão no mundo nos próximos anos, e em 2050 chegará ao patamar de países como Alemanha e Finlândia – conhecidos pela forte taxaço.

A título de digressão, os gastos tributários correspondem à renúncia de receita do governo, decorrente de tratamentos tributários diferenciados que visam a objetivos econômicos ou sociais específicos. Também são conhecidos como benefícios tributários ou renúncias fiscais. Em vez de executar uma despesa no orçamento, o Estado concede um alívio fiscal – como isenção, dedução, redução de alíquota – a determinados contribuintes, setores ou regiões.

Na prática, para fins fiscais e redistributivos, esses gastos indiretos realizados via sistema tributário são equivalentes a subsídios ou gastos públicos tradicionais, porém menos visíveis. Cada vez mais, diversos países adotam a prática de estimar e reportar seus “gastos ocultos”. Este relatório tem por objetivo apresentar um panorama didático e abrangente sobre gastos tributários, dividido em três partes principais:

- Uma comparação internacional, destacando a magnitude dos gastos tributários em porcentagem do PIB e da receita, e as práticas de governança utilizadas em diferentes países, sejam desenvolvidos ou emergentes.

- A situação dos gastos tributários no Brasil, com dados recentes, evolução histórica e experiências inovadoras, como a do Reiq (Regime Especial da Indústria Química).
- As possibilidades de reforma, a partir da lacuna deixada pela Emenda Constitucional nº 109/ 2021 (PEC Emergencial), que ainda não foi preenchida e pode permitir a instituição de critérios de avaliação conforme a literatura de finanças públicas e práticas recomendadas pelos organismos internacionais.

Como motivação para o resto do documento, salientamos um aspecto ainda pouco discutido: os gastos tributários atenuam a carga tributária em um país que passa por uma dramática transformação demográfica, com enorme pressão nos próximos anos por elevação de gasto público nas áreas de previdência e saúde. Em nossa estimativa, com base no histórico de países que estabeleceram amplas coberturas para sua seguridade social, como o Brasil, o País rumo para ter uma das maiores cargas tributárias do planeta.

Neste cenário, é intuitivo que a pressão por manutenção ou expansão de gastos tributários – em todas as esferas de governo – se elevem. Com dificuldades de competir, muitos setores podem tentar assegurar alívios no pagamento de tributos. Esta nossa hipótese, torna ainda mais fundamental estabelecer um bom marco de avaliação para os gastos tributários.

Já hoje, esses gastos, bem ou mal, acabam diminuindo a carga tributária. Com a perspectiva de sua inexorável elevação diante do envelhecimento da população, é razoável admitir que os gastos tributários talvez nunca sejam abolidos – e sua existência pode até ser considerada positiva para a sociedade. Vejamos.

Em 2024, a carga tributária ultrapassou 34% do PIB pela primeira vez, nos cálculos de Manoel Pires, do Ibre¹. Já nas palavras do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, em agosto de 2025, os gastos tributários estão no patamar de 6% do PIB². Em uma conta simples, somando os dois valores, **teríamos uma carga tributária de 40% do PIB hoje se não fossem os gastos tributários**. Esta é a carga tributária atual de Suécia ou Noruega,

1. Pires, (2025).

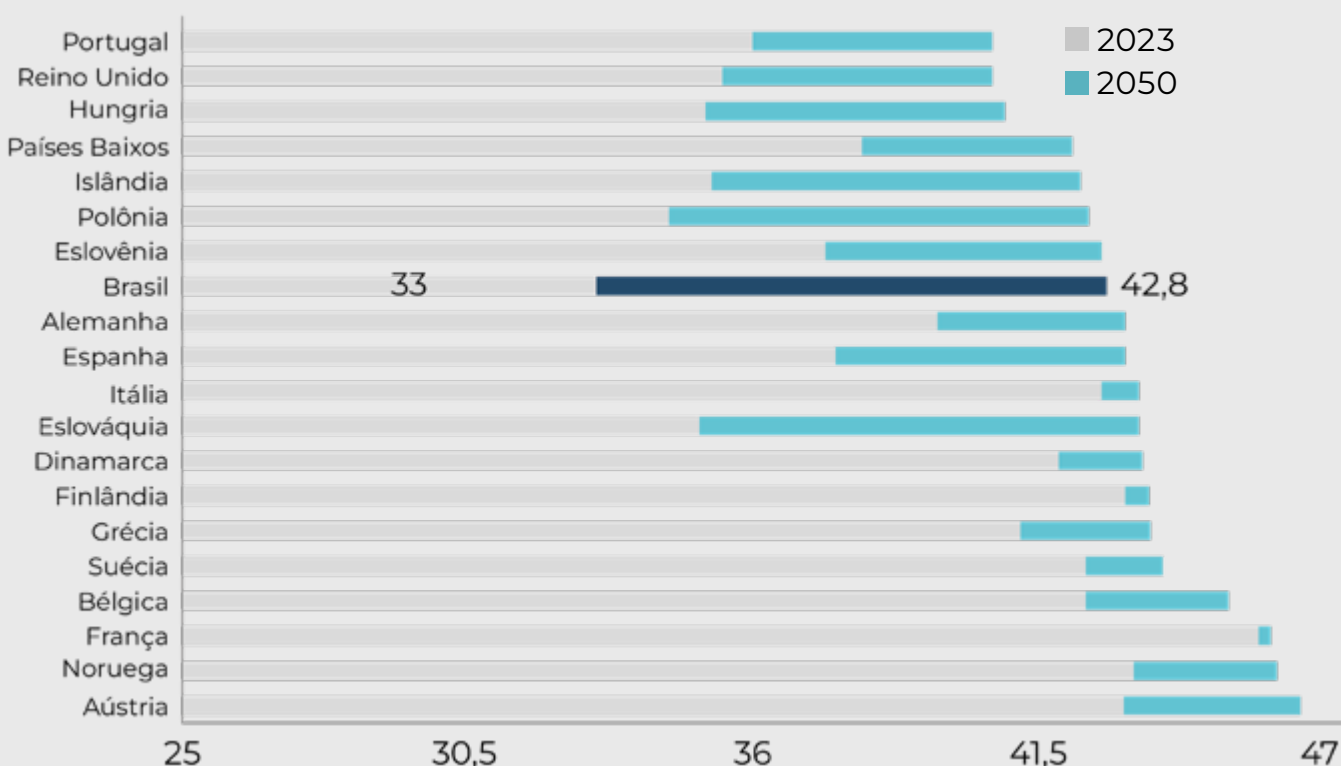
2. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/08/12/vamos-cumprir-a-meta-fiscal-deste-ano-e-trabalhar-para-cumprir-a-de-2026-diz-haddad.ghtml>.

países com população mais envelhecida e amplo gasto social.

O mais preocupante, contudo, é a trajetória futura desta carga tributária. O Brasil tem hoje cerca de 10% da sua população idosa, número que irá mais do que dobrar nos próximos anos, em decorrência de ganhos de expectativa de vida e forte redução nos nascimentos. A experiência internacional evidencia que **o envelhecimento populacional em países com estados de bem-estar social tem elevado o impacto sobre a carga tributária.**

O Gráfico 1, a seguir, apresenta nossa simulação para a carga tributária do Brasil em 2050. **Estimamos que o Brasil estará entre os países com maior carga tributária do mundo**, ultrapassando nações como Portugal e Reino Unido, alcançando patamar semelhante ao de Itália ou Dinamarca. A estimativa é baseada no nível atual de carga tributária, nas estimativas de envelhecimento da Divisão de População da ONU e no impacto que, no passado, a transição demográfica teve na carga tributária das economias do planeta.

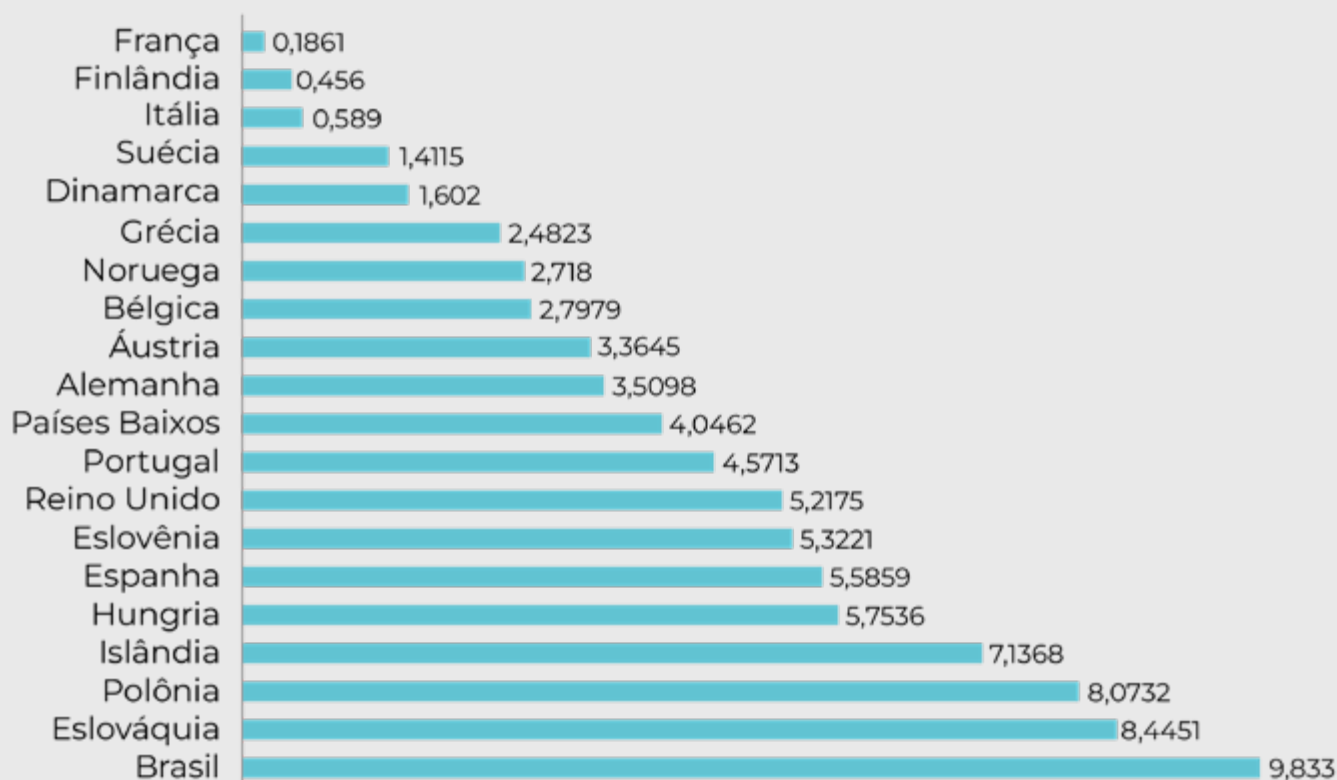
GRÁFICO 1 – AS 20 MAIORES CARGAS TRIBUTÁRIAS DO MUNDO EM 2050



Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto interessante desse exercício, que consolida o Brasil como líder entre os emergentes em arrecadação, é o indicado no Gráfico 2. A imagem mostra que o **Brasil será, nos próximos anos, o país que terá maior aumento de carga tributária do mundo**. Esse resultado decorre de dois fenômenos: i) países que já têm alta carga tributária hoje já estão em patamar mais avançado na transição demográfica; ii) países relativamente jovens, como o Brasil, não costumam ter uma estrutura de bem-estar social como a nossa, e a nossa carga tributária atual – ponto de partida da análise – é elevada na comparação internacional para um país que ainda não envelheceu.

GRÁFICO 2 – BRASIL CAMPEÃO DE AUMENTO DE CARGA TRIBUTÁRIA – DIFERENÇA DE CARGA ENTRE 2023 E 2050



Fonte: Elaboração própria.

É claro, porém, que embora as estimativas sejam cuidadosas, há sempre algum grau de especulação em exercícios de previsão. Não se pode descartar que o Brasil, mais do que na experiência de outros países, acomode a transição demográfica reduzindo mais despesas (reformas da previdência) ou aumentando mais a dívida pública. É possível também que o crescimento da economia surpreenda, o que tende a reduzir a carga tributária. Por fim, pode ser ainda que nosso exercício se mostre conservador, e o aumento de carga seja ainda maior, se o País não conseguir fazer reformas, se houver estagnação na atividade econômica e se limites para o nível de endividamento forem atingidos.

Seja como for, essa introdução serve a duas motivações para este relatório: i) evidenciar que os gastos tributários não são necessariamente “vilões” e que, ainda que de forma oblíqua, cumprem um papel de atenuar o aumento de carga tributária e ii) é necessário reformar esse arcabouço porque a demanda por gastos tributários tende a aumentar, junto com a carga tributária, de forma que os gastos tributários sejam transparentes e bem calibrados para objetivos de política pública e não se tornem exceções opacas e ineficientes para setores com maior capacidade de pressão.

Como são os gastos tributários em outros países?

Em termos conceituais, praticamente todos os países definem gastos tributários como desvios em relação a um sistema tributário de referência e implicam perda de receita para o Estado³. No entanto, identificar na prática quais provisões constituem “desvio” (gasto tributário) e quais integram a estrutura básica do tributo nem sempre é consensual. Os governos precisam primeiro especificar um *benchmark* tributário – ou seja, a tributação padrão que se aplicaria na ausência de preferências – e então listar as exceções a esse *benchmark* como gastos tributários⁴. A falta de um padrão internacional unificado de *benchmark* dificulta comparações diretas entre países.

Apesar das dificuldades, esforços internacionais têm buscado harmonizar e divulgar informações sobre gastos tributários. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a recomendar, desde os anos 2000, maior transparência e inclusão de anexos de gastos tributários nos orçamentos públicos. A União Europeia, por sua vez, emitiu em 2011 a Diretiva do Conselho 2011/85/EU exigindo que os Estados-membros publiquem relatórios sobre o impacto das isenções e benefícios tributários nas receitas⁵.

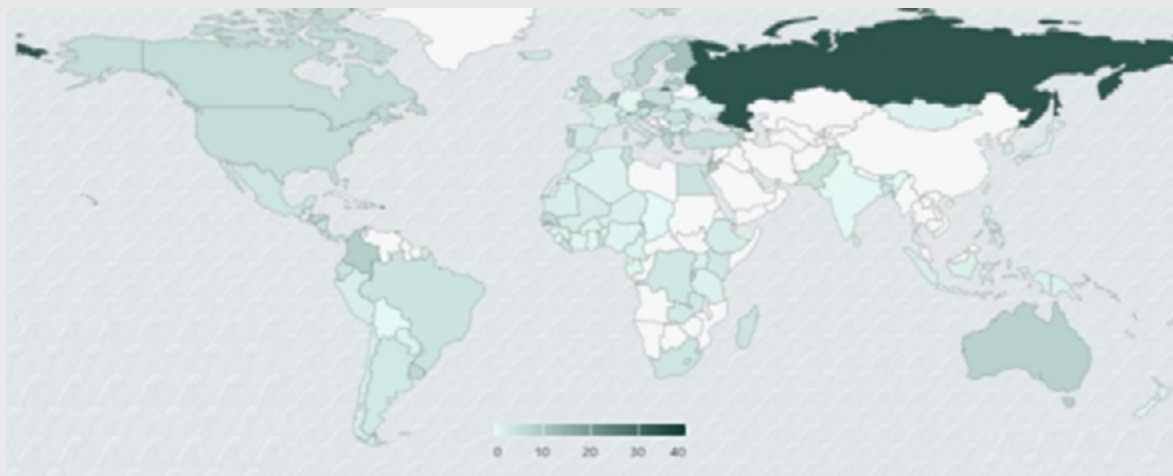
3. RFB (2024).

4. Há duas abordagens gerais para definir o sistema de referência: uma abordagem normativa (econômica), que idealiza a base ampla e as alíquotas ótimas segundo princípios econômicos, e outra positiva (legal), que toma a legislação tributária vigente como ponto de partida. Na prática, muitos países combinam elementos de ambas. Ver Phillips (2023).

5. Beznoska et al. (2023).

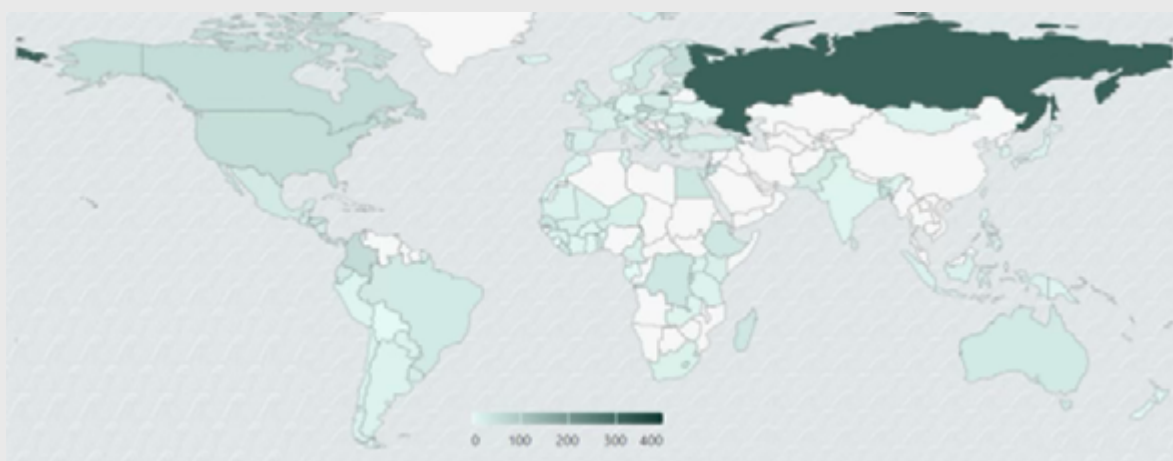
Embora a média dos gastos tributários gire em torno de 3% a 5% do PIB, há grande variabilidade entre países, refletindo diferenças nas políticas fiscais e na definição do que é contabilizado como gasto tributário. A Figura 1 a seguir ilustra, de forma comparativa, o peso dos gastos tributários em relação ao PIB, e a Figura 2, o peso em relação à receita tributária em alguns países selecionados (valores mais recentes disponíveis).

FIGURA 1 – GASTOS TRIBUTÁRIOS - % DO PIB (ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL)



Fonte: Global Tax Expenditures Database (GTED).

FIGURA 2 – GASTOS TRIBUTÁRIOS - % DA RECEITA (ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL)



Fonte: Global Tax Expenditures Database (GTED).

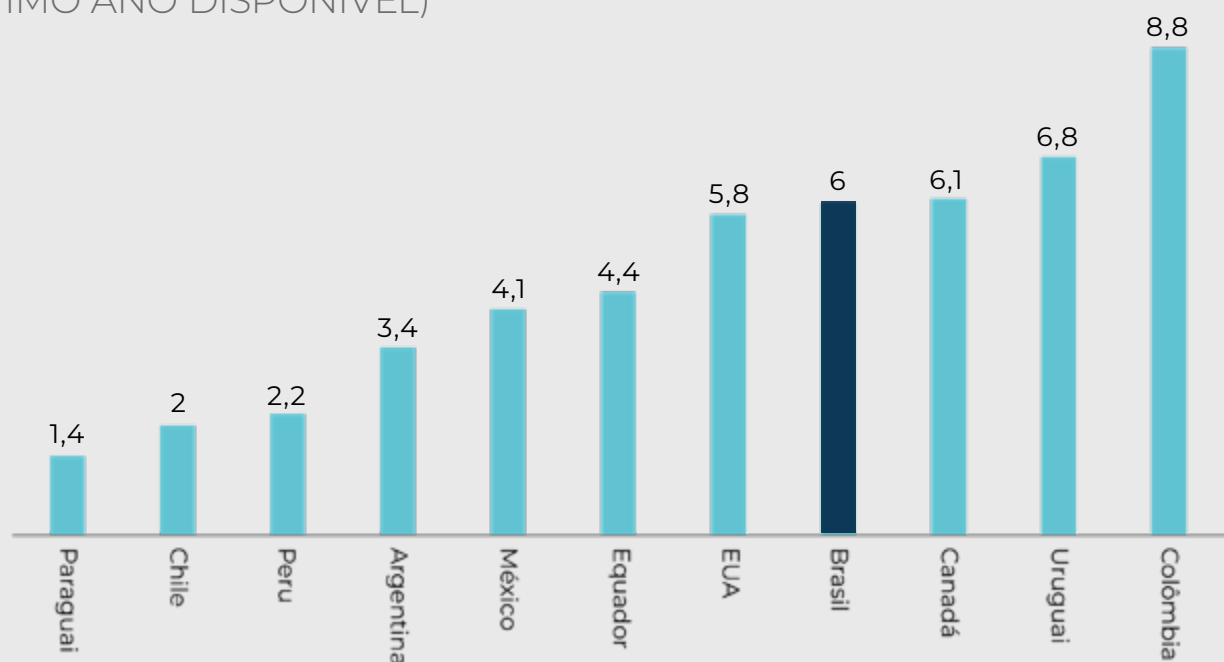
Os dois dados se complementam, já que a medição que compara apenas gastos tributários em relação ao PIB pode ignorar a realidade de países em que os gastos tributários são relativamente baixos apenas porque a carga tributária já é baixa. Por isso, o confronto com a receita também costuma ser feito.

Os gastos tributários são um fenômeno fiscal significativo em âmbito global, representando em média cerca de 4% do PIB mundial e aproximadamente 23,5% da receita tributária dos governos, na média de 1990 a 2020. Nos países membros da OCDE, onde a disponibilidade de dados é maior, os valores médios são ainda superiores – cerca de 5% do PIB e 28% da arrecadação tributária em renúncias ao longo do tempo (Beznoska et al., 2023).

O nível brasileiro, que para a União seria de 6% do PIB e cerca de 28% da receita, está bem abaixo dos de alguns países desenvolvidos⁶. Chamam atenção o caso de Suécia, em que os gastos correspondem a 8% do PIB, Finlândia (11%), República Tcheca (12%) e Holanda (15%). Em comparação com a receita, o volume nesses países é de 33% para a Suécia, 57% para a Finlândia, 58% para a Holanda e 67% para a República Tcheca. No outro extremo, a Alemanha reporta gastos tributários relativamente baixos (1%).

Pode ser mais interessante, entretanto, fazer essa comparação com pares do Brasil, sejam regionais ou estruturais. Os Gráficos 3 e 4 comparam o gasto tributário nas Américas: o primeiro em relação ao PIB, o segundo em relação à receita.

GRÁFICO 3 – GASTOS TRIBUTÁRIOS NAS AMÉRICAS - % DO PIB (ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL)

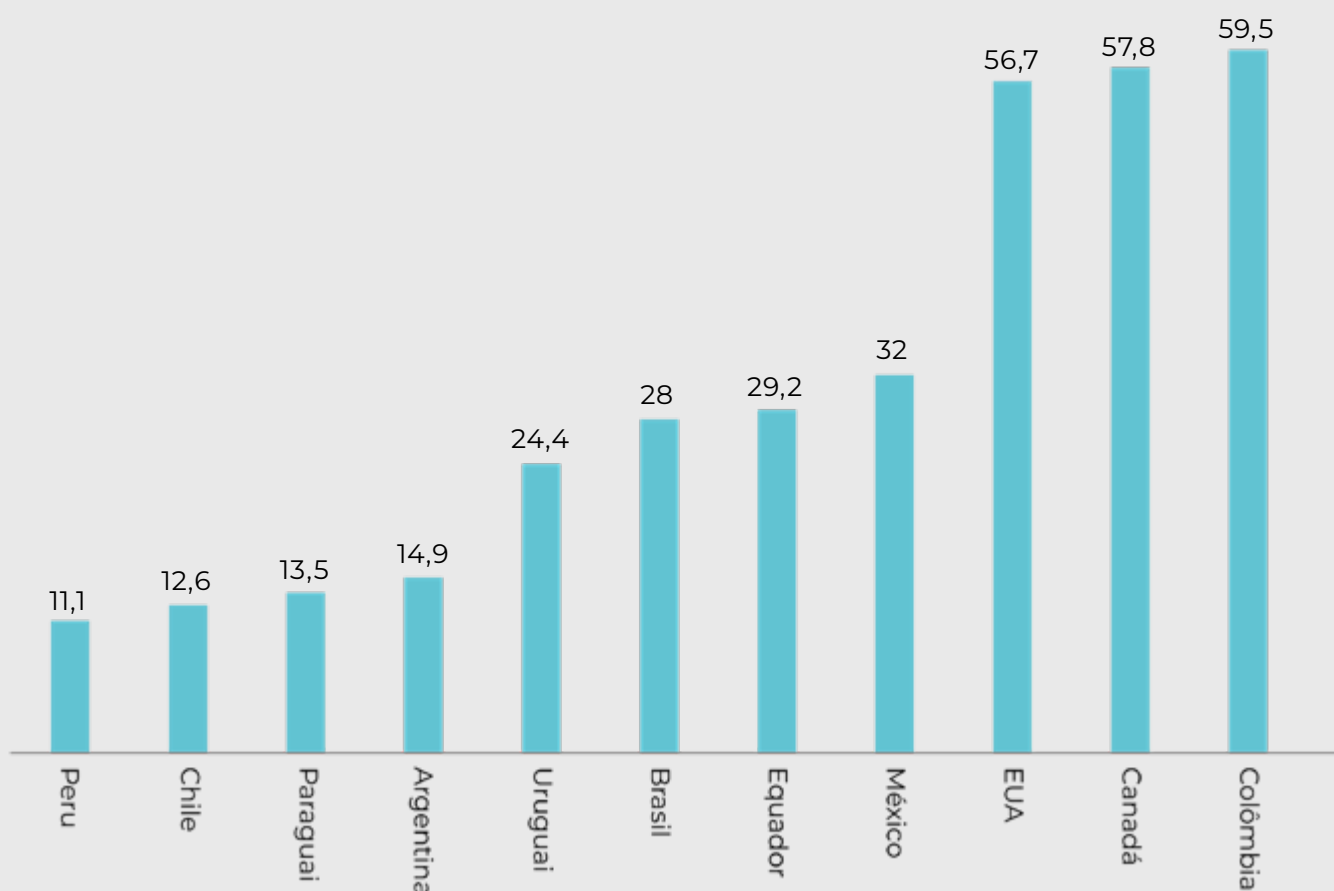


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da GTED.

6. Para o Brasil, expectativa para 2025.

Na imagem acima, percebemos que o Brasil possui gastos tributários a nível federal comparáveis aos dos Estados Unidos e do Canadá, e abaixo dos de outros emergentes da região, como o Uruguai e, notadamente, a Colômbia. Já a comparação a seguir, em relação à receita, indica que o gasto tributário brasileiro (federal) está abaixo do de Equador ou México, e é significativamente inferior aos de Estados Unidos, Canadá e Colômbia.

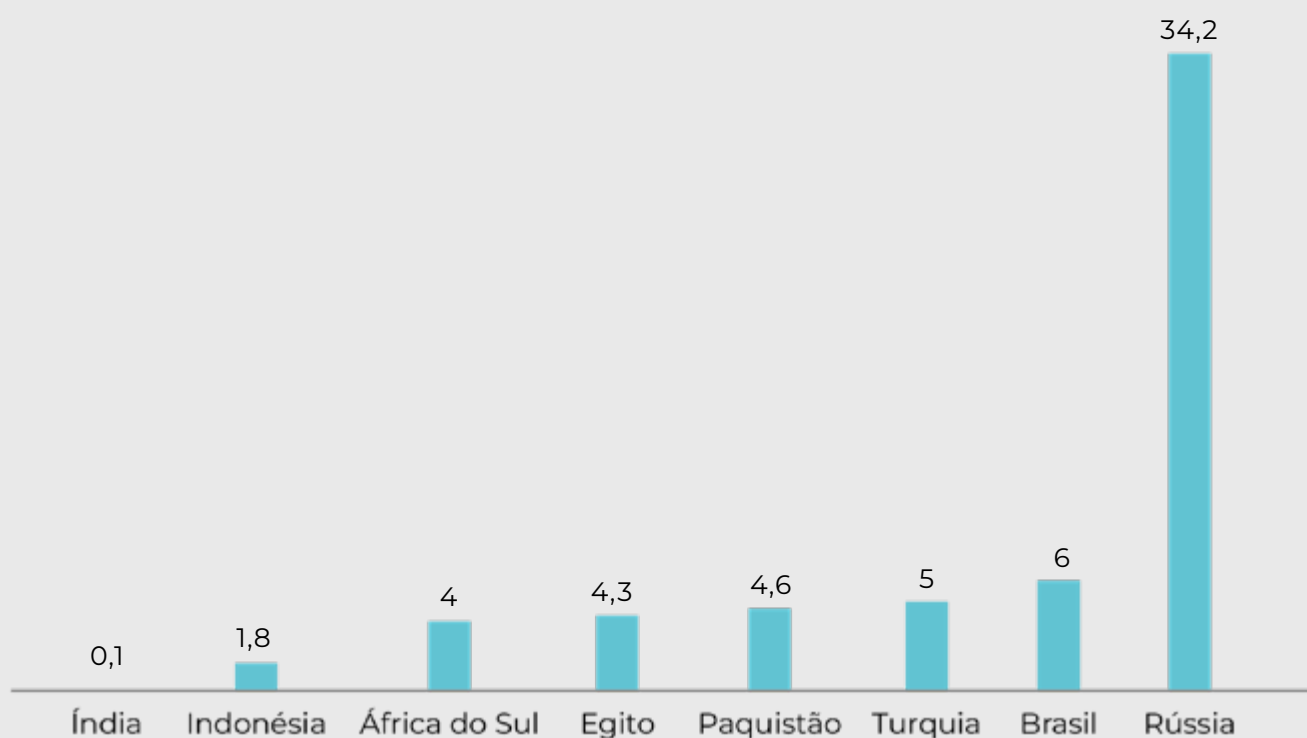
GRÁFICO 4 – GASTOS TRIBUTÁRIOS NAS AMÉRICAS - % DA RECEITA (ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da GTED.

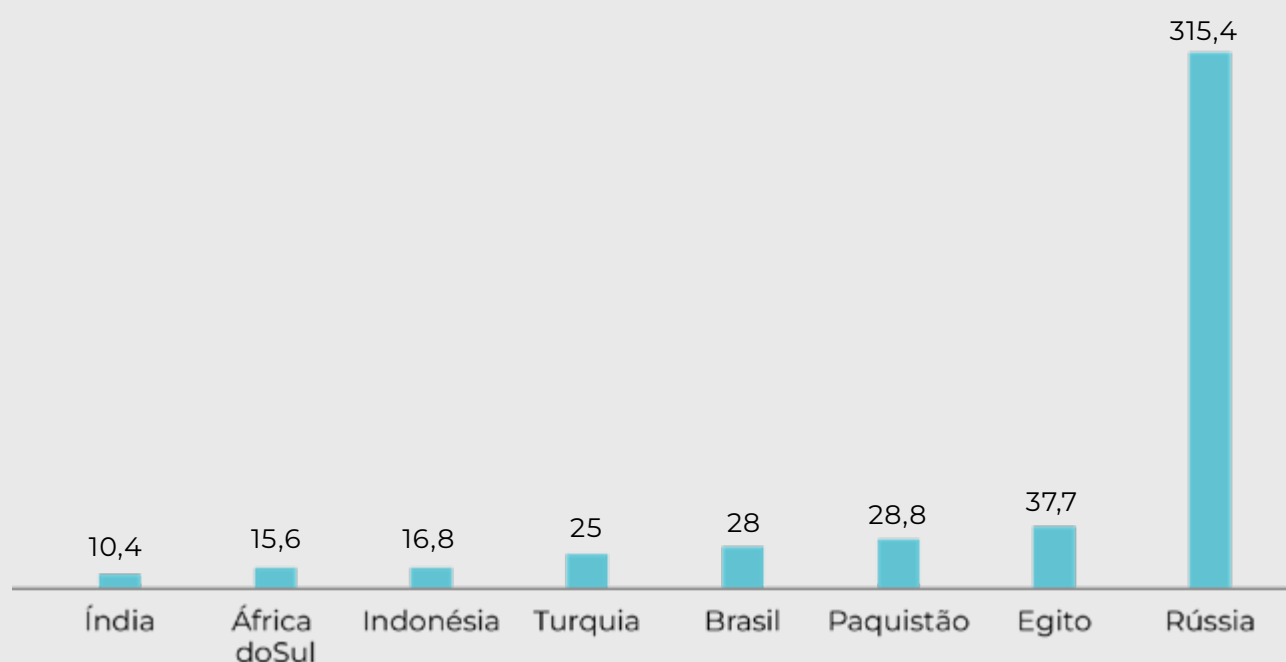
A comparação com países dos BRICS e emergentes de outros continentes é um pouco mais difícil pela escassez relativa de dados. Todavia, o Gráfico 5 indica que, no confronto com o PIB, nosso nível de renúncia de receitas não é tão destoante dos de África do Sul, Egito e Paquistão, e ainda está bem abaixo do da Rússia – país atípico na comparação internacional pelos benefícios fiscais elevados. No confronto com a receita, o caso russo aparece de forma ainda mais emblemática (Gráfico 6).

GRÁFICO 5 – GASTOS TRIBUTÁRIOS NOS BRICS E OUTROS - % DO PIB (ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da GTED.

GRÁFICO 6 – GASTOS TRIBUTÁRIOS NOS BRICS E OUTROS - % DA RECEITA (ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da GTED.

Em resumo, quando cotejados com outros países, os gastos tributários brasileiros não parecem anormais – seja a comparação com o conjunto do mundo, com países de nossa região ou com outros países emergentes. Veremos que, mais do que na análise comparada, os gastos tributários são relativamente altos na comparação histórica, isto é, quando confrontados com nosso próprio passado. De fato, os gastos tributários federais cresceram bastante neste século.

Além dos montantes, é de nosso interesse comparar como os países governam e avaliam seus gastos tributários. As práticas variam, mas incluem: obrigações legais de transparência, frequência e formato de relatórios, integração ou não ao processo orçamentário, existência de mecanismos de revisão periódica e avaliação de eficácia.

Nos Estados Unidos, em que os gastos tributários federais atingem patamares elevados em termos absolutos e relativos⁷, há alguma cultura de avaliação. A literatura aponta que os EUA, de certa forma, inauguraram a tradição de monitoramento de gastos tributários e, desde 1974, exige-se a inclusão de um anexo de *tax expenditures* nos documentos do orçamento federal⁸. Não há uma regra geral de caducidade (*sunset clauses*) e essa ausência faz com que, como no Brasil, muitos gastos tributários permaneçam em vigor por décadas, a menos que alguma reforma ampla os elimine.

Na América Latina, o pioneirismo coube ao Chile na institucionalização da medição de gastos tributários. Boas práticas são observadas na OCDE: quase todos os países do bloco divulgam relatórios regulares sobre esses gastos, atendendo às boas práticas de transparência (Beznoska et al., 2023). Alguns países possuem também mecanismos de controle e avaliação comparáveis aos aplicados às despesas orçamentárias. Este tipo de acompanhamento combate a acumulação de gastos tributários ineficientes ou obsoletos, fruto de *lobbies* passados, que permanecem vigentes por inércia.

É saliente o caso da Holanda, em que se um gasto tributário receber uma avaliação negativa, ele deve ser abolido, reduzido ou convertido em subsídio,

7. Estados Unidos (2022).

8. Graneville (2023).

e do Reino Unido, em que partes dos gastos tributários são conhecidos como *tax reliefs*, literalmente “alívios tributários”, uma terminologia talvez mais transparente. Na Austrália, resumo dos gastos tributários constam na proposta orçamentária anual para contextualizar as escolhas fiscais: apresenta-se inclusive uma figura comparando a receita efetiva com e sem os principais gastos tributários⁹. Essa visualização evidenciaria o impacto deles no orçamento, tornando-os parte da discussão orçamentária.

Embora poucos países coloquem um “teto” formal para gastos tributários, algumas outras medidas vêm sendo adotadas. O Brasil, como veremos, introduziu em 2021, dentro do arcabouço constitucional, um teto para os gastos tributários federais de 2% do PIB até 2027, uma regra nova no contexto mundial. Entre as medidas adotadas no resto mundo, destacamos as avaliações com incorporação no processo orçamentário e as *sunset clauses*.

O FMI recomenda que governos estabeleçam ciclos de revisão para gastos tributários, como fazem para despesas de programas. A Irlanda e o Reino Unido começaram a implementar revisões periódicas setoriais – exemplo: revisar todas as despesas tributárias relacionadas à habitação a cada X anos –. A Austrália, via PBO, sugeriu que todo novo gasto tributário tenha prazo de vigência (*sunset*) e seja reavaliado antes de ser estendido – evitando perpetuação sem análise. Em países federativos, outro aspecto a ser considerado seria a coordenação dessas revisões entre níveis de governo – por exemplo, um estado pode rever benefício de ICMS, enquanto a União revê benefício semelhante do IPI –. Em geral, segundo o FMI, poucas eliminações de gastos tributários ocorrem sem uma avaliação prévia, demonstrando ineficácia ou alto custo.

Uma lição clara é que gastos tributários, uma vez criados, tendem a perdurar devido à defesa de seus beneficiários. Países que instituíram cláusulas de caducidade (*sunset*) conseguem forçar revisões. A Índia, por exemplo, implementou *sunsets* para isenções fiscais a zonas econômicas especiais, resultando no término de algumas quando não se justificavam mais. A literatura discute também a instituição de maioria qualificada para criar, ampliar ou manter gastos tributários.

9. Austrália (2024).

Assim, há uma forte tendência pelo mundo de equiparar, na medida do possível, o tratamento dos gastos tributários ao das despesas diretas em termos de transparência, controle e avaliação. Organismos como o Fundo Monetário Internacional recomendam explicitamente integrar a análise de gastos tributários na gestão fiscal:

Os gastos tributários devem ser administrados com o mesmo cuidado que as despesas diretas, caso os governos queiram utilizar de forma eficiente seus limitados recursos financeiros. Isso significa que o custo dos gastos tributários deve ser identificado, mensurado e informado de modo a permitir a comparação de seu valor com o das demais despesas. FMI (2019)

Como têm evoluído os gastos tributários no Brasil?

GASTOS TRIBUTÁRIOS: A QUANTIDADE

O Brasil consolidou, desde o início dos anos 2000, a prática de estimar e divulgar seus gastos tributários federais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) determinou, em seu art. 5º, inciso II, que o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) seja acompanhado de um anexo contendo a estimativa da renúncia de receita decorrente de benefícios tributários, bem como das medidas de compensação a essas renúncias (também conforme art. 14 da LRF). Assim, buscou dar cumprimento à Constituição Federal, que em seu art. 165, § 6º já exigia que o Poder Executivo apresentasse ao Congresso, junto com a proposta de orçamento, um demonstrativo regionalizado do efeito sobre receitas e despesas das “isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

Os dados do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) da Receita revelam uma **trajetória ascendente dos gastos tributários federais nas últimas décadas**. Com a criação ou ampliação de diversos incentivos ao longo dos anos 2000 e 2010, essa proporção aumentou. Em 2010, por exemplo, os gastos tributários federais já ultrapassavam 3,5% do PIB.

A expansão prosseguiu na década seguinte: em 2015, as renúncias chegaram a 4,5% do PIB, impulsionadas por medidas como a ampliação do Simples Nacional e incentivos setoriais temporários. Após 2015, houve relativa estabilização. Nos anos mais recentes, contudo, o montante voltou a crescer, encostando em 5% em 2022. O Gráfico 7 ilustra a evolução aproximada dos gastos tributários federais do Brasil em relação ao PIB, segundo a Receita Federal do Brasil (RFB).

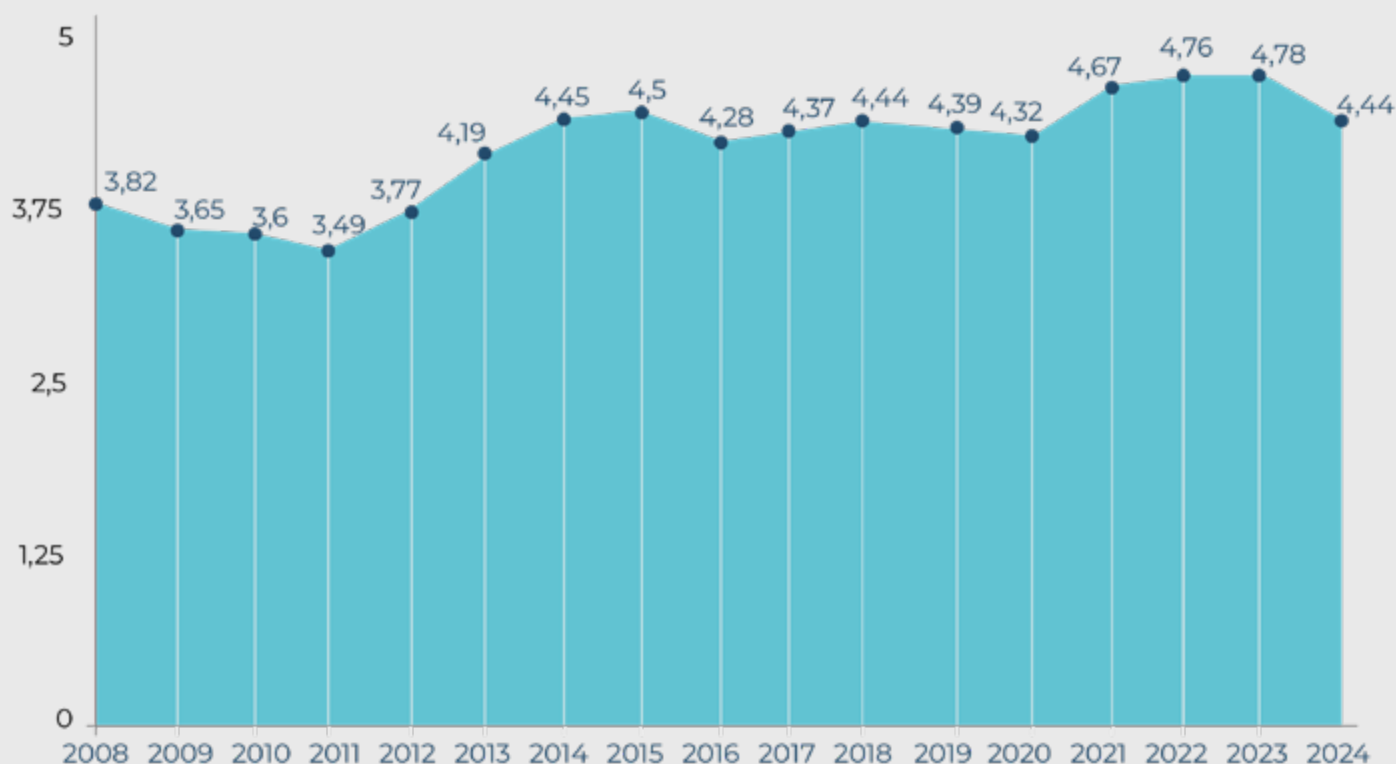
Entre meados dos anos 2000 e início dos 2010, por exemplo, foram instituídos incentivos regionais, programas de estímulo setorial temporários e expansão de regimes especiais permanentes. A maior parte destes incentivos não segue as melhores práticas aqui analisadas, nem exigem contrapartidas como, por exemplo, as do Regime Especial da Indústria Química (Reiq).

Box 1 – O caso do Reiq

O Reiq é uma política pública que oferece incentivos fiscais para a indústria química e petroquímica. Este regime especial prevê a redução das 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) sobre as matérias-primas e insumos utilizados na produção de produtos químicos. O objetivo é reduzir os custos de produção, estimular investimentos e impulsionar a competitividade internacional da indústria brasileira.

Para usufruir dos benefícios tributários oferecidos pelo Regime Especial da Indústria Química (Reiq), as empresas do setor precisam aderir a uma série de contrapartidas mandatórias. Essas obrigações, detalhadas em legislação e regulamentadas por decreto, visam garantir que o incentivo fiscal se traduza em geração de emprego, expansão de investimentos e desenvolvimento sustentável para o País. Esse desenho faz do Reiq uma exceção entre os gastos tributários no Brasil.

GRÁFICO 7 – GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS - (% PIB) – 2008 A 2024



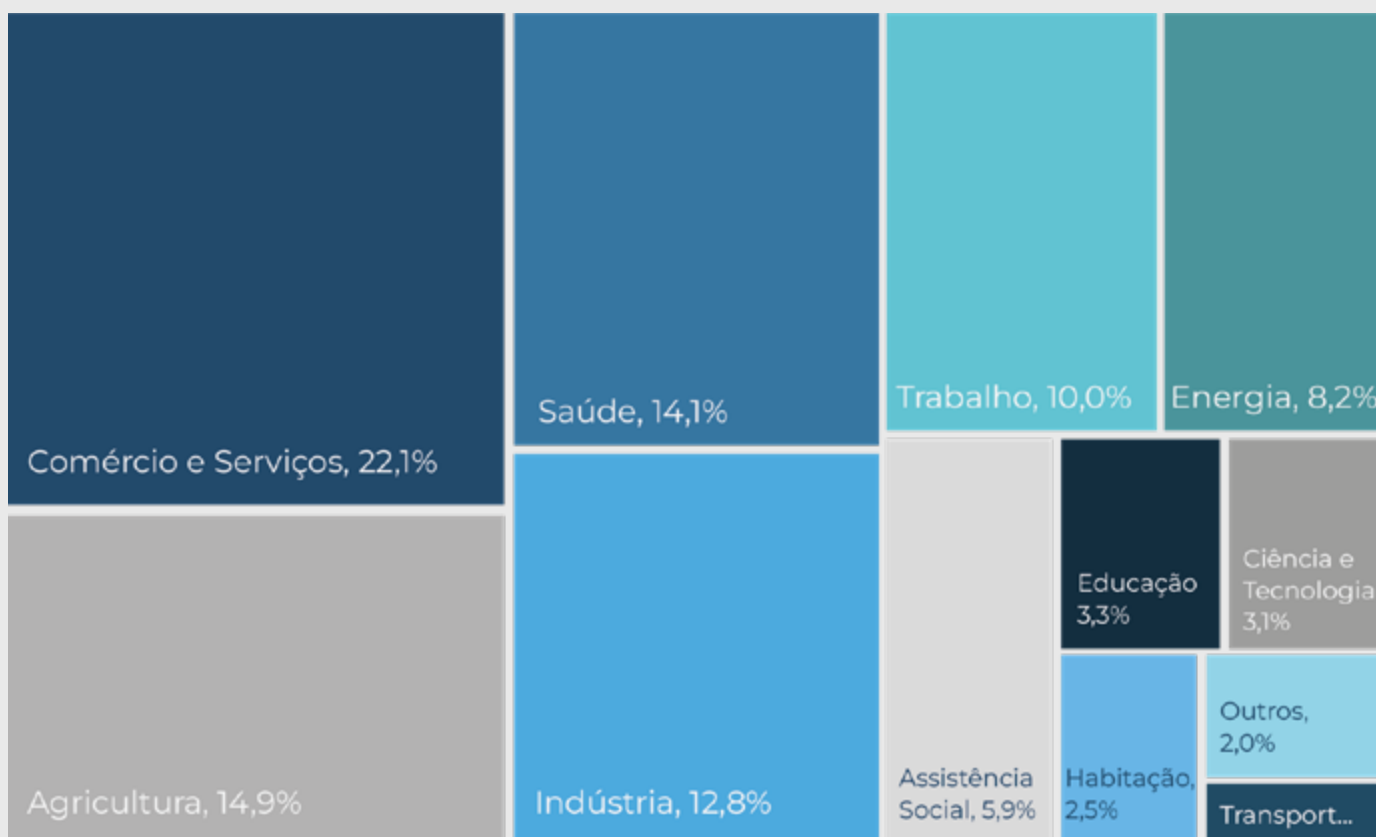
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RFB.

Observe que o valor final no gráfico, de 4,4% do PIB, oriundo de publicação do próprio Ministério da Fazenda, ainda está distante dos 6% mencionados pelo ministro Fernando Haddad e que foram usados como base de comparação em outros dados deste documento. Esta diferença por si só já indica como a definição de gastos tributários pode ser elástica – é possível chegar nos 6% adicionando valores que não são considerados pela RFB, como a isenção para lucros e dividendos no imposto de renda da pessoa física (IRPF) –.

Para muitas áreas, os gastos tributários superam até o orçamento dos respectivos ministérios. Para o da Agricultura o orçamento direto é 5 vezes menor do que o “indireto”. Para o de Minas e Energia, os gastos tributários equivalem a quase 4 vezes as despesas do orçamento. Outras relações altas são encontradas em o de Ciência e Tecnologia (1,5 vezes), Saúde (0,4 vezes) e Educação (0,2 vezes).

O Gráfico 8 apresenta a separação dos benefícios fiscais da União por área: embora comumente associados à Indústria, ela não está no top 3 de principais setores, e tem quase a metade do que é dado a Comércio e Serviços (1º colocado, com 22%).

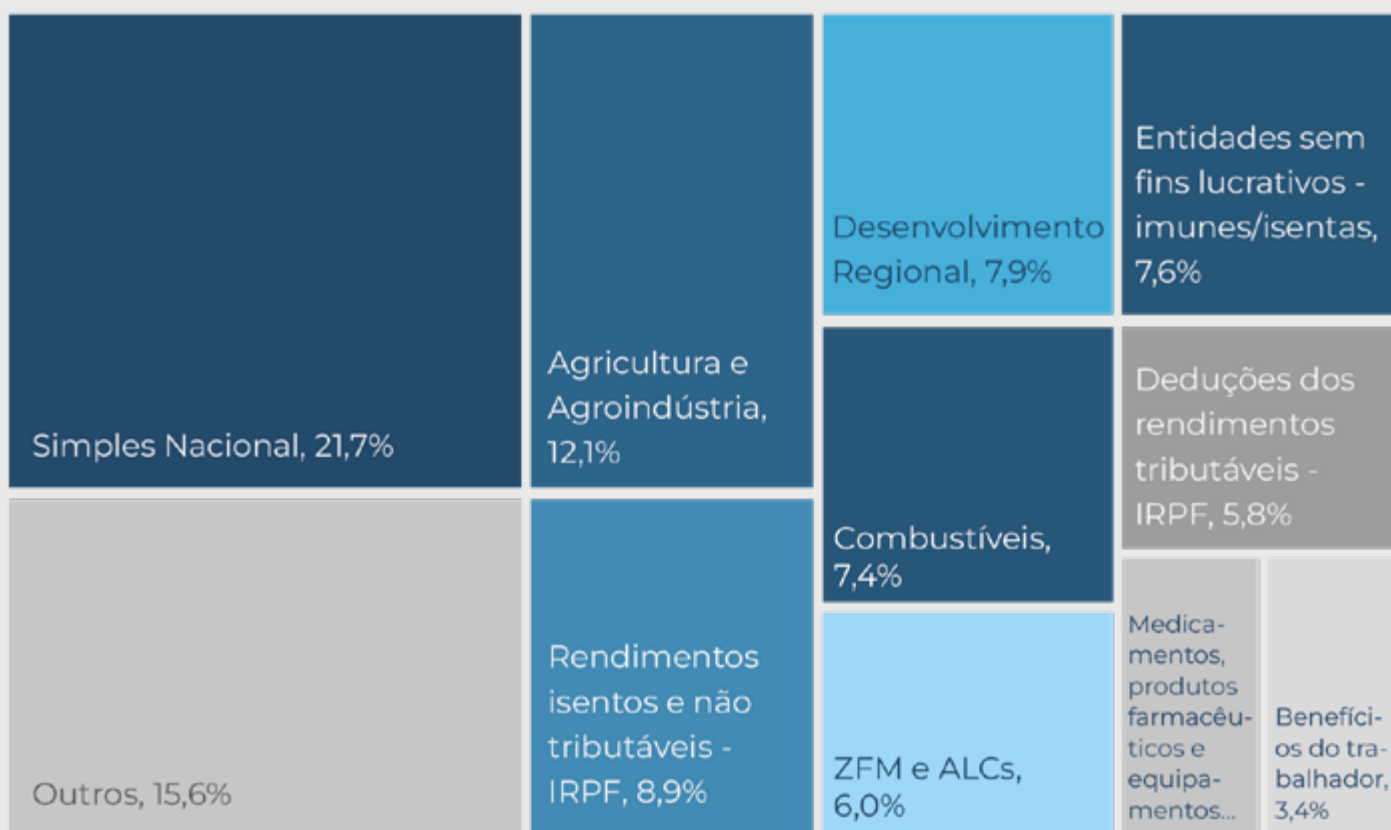
GRÁFICO 8 – GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS – POR ÁREA – 2024



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RFB.

Tal resultado se explica principalmente pelo tamanho do Simples Nacional, até hoje a maior renúncia do governo federal. O Simples corresponde por 22% dos gastos tributários e, na discriminação da Receita, é seguido por políticas para o agro, tratamentos favorecidos no imposto de renda (IRPF) e políticas de desenvolvimento regional.

GRÁFICO 8 – GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS – POR RUBRICA – 2024

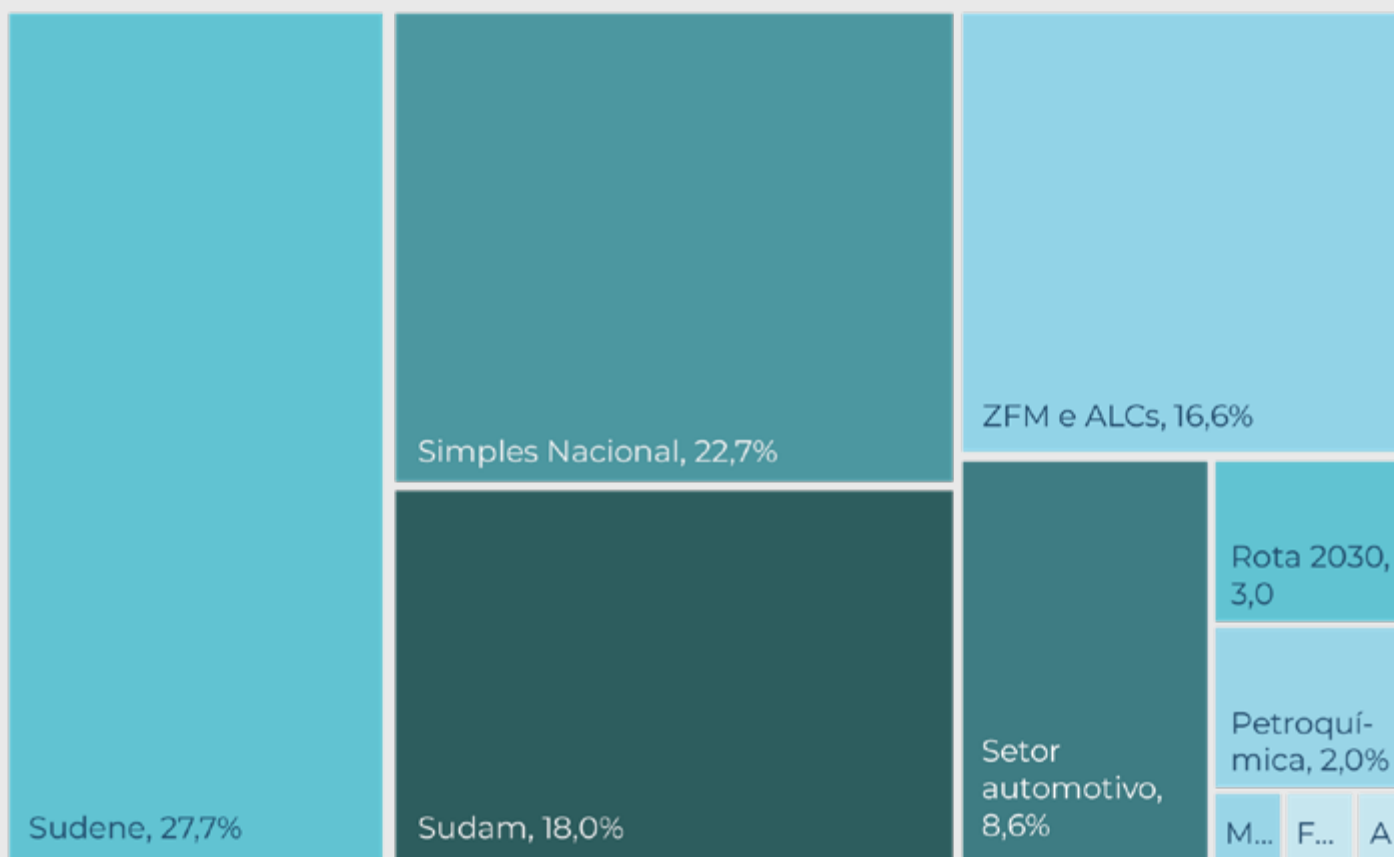


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RFB.

Outro detalhamento interessante é o de políticas na área industrial (Gráfico 9). A maior parte dos incentivos ainda é dado sem as contrapartidas quanto a emprego ou investimento, que existem excepcionalmente no Reiq e Reiq Investimentos – sugestivo de que muito ainda pode ser feito para melhorar a qualidade dessas políticas.

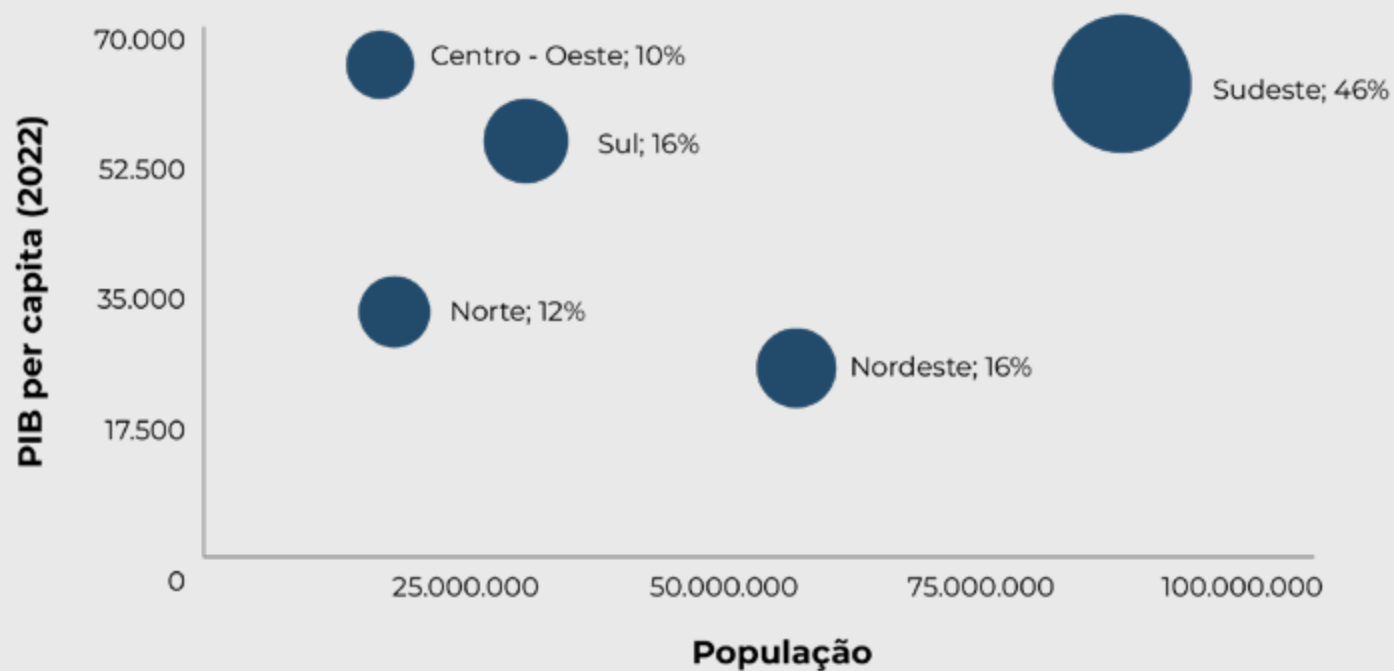
Por sua vez, o Gráfico 10 esclarece que o peso das renúncias não se concentra na região Norte, como vocalizado por alguns analistas. No gráfico, cada bolha é proporcional ao tamanho do gasto tributário federal em cada região, enquanto os eixos X e Y apresentam os dados respectivos de PIB per capita e população, que ajudam a intuir se há desequilíbrios na distribuição desses recursos.

GRÁFICO 9 – GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS – INDÚSTRIA - 2024



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RFB

GRÁFICO 10 – GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS – POR REGIÃO – 2024



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RFB.

Vemos que o Sudeste concentra quase metade dos gastos tributários, o que pode ser explicado parcialmente pelo grande tamanho da sua população, e não pelo seu nível de renda relativamente mais elevado. As regiões de menor PIB per capita acabam recebendo pouco do bolo de recursos.

Em seu conjunto, a composição dos gastos tributários no Brasil é bastante diversificada em termos de tributos afetados, setores beneficiados e objetivos declarados. Esses benefícios fiscais federais abrangem impostos sobre a produção e consumo, impostos sobre a renda e contribuições sociais, além de alguns benefícios aduaneiros. A título de síntese, podemos categorizar os principais gastos tributários federais, apresentados nos gráficos, do seguinte modo:

- **Regimes Especiais para Micro/Pequenas Empresas:** O Simples Nacional é o maior item individual. Trata-se de um regime unificado que reduz as alíquotas efetivas de diversos tributos (IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, CPP e ISS) para empresas menores. Outro regime similar é o Microempreendedor Individual (MEI), que concede tratamento ainda mais favorecido a micronegócios informais. Esses regimes têm objetivos de formalização e estímulo a pequenos negócios, mas representam renúncias volumosas.
- **Incentivos à agricultura e agroindústria:** Benefícios fiscais para o setor agropecuário constituem o segundo maior bloco. Incluem: isenção de contribuição previdenciária sobre exportações do agronegócio, alíquotas zero de PIS/Cofins para insumos agropecuários (como fertilizantes, rações), crédito presumido de IPI para produtores de alimentos, dentre outros. Historicamente, o Brasil zera diversos tributos para baratear custos do setor rural – visando competitividade externa e moderação de preços internos –.
- **Rendimentos Isentos e Não Tributáveis (IRPF):** Essa categoria abrange diversas parcelas de renda de pessoas físicas que são isentas do imposto de renda. Há isenção de IRPF sobre aposentadorias para maiores de 65 anos com determinadas condições de saúde, distribuição de lucros e dividendos, bolsas de estudo e pesquisa, seguro-desemprego, indenizações trabalhistas e outros rendimentos. Alguns desses itens têm justificativa social, mas outros são controversos – notadamente a isenção de lucros e dividendos distribuídos a sócios, que faz com que altos ganhos de

capital fiquem fora do imposto de renda. Ainda que a Receita não contabilize dividendos isentos como gasto tributário – pois entende que se optou por tributar via empresa e não na pessoa física –, muitos analistas consideram essa isenção um gasto tributário que favorece os mais ricos. Se fosse contabilizada, adicionaria dezenas de bilhões de reais às renúncias.

- **Deduções no imposto de renda pessoa física (IRFP):** São os abatimentos que os contribuintes podem fazer na declaração anual, tais como deduções por dependentes, despesas com educação, despesas médicas, contribuições previdenciárias, pensão alimentícia, etc. O objetivo declarado é aliviar o peso desses gastos no orçamento familiar, mas na prática beneficia quem tem renda tributável suficiente para deduzir – majoritariamente classes média e alta. Por isso, há críticas de que essas deduções tornam o IR menos progressivo – os de menor renda normalmente não acessam deduções porque não têm renda suficientemente alta pra entrar no IR –. Propostas propõem substituir essas deduções por abatimentos fixos, ou um teto de renda para usufruir delas, aumentando a equidade, mas até agora não avançaram.
- **Incentivos regionais (desenvolvimento regional):** O Brasil, há décadas, concede incentivos para promover regiões menos desenvolvidas, em especial Norte e Nordeste. Esses gastos tributários incluem reduções de IRPJ para empresas instaladas na área da Sudam (Amazônia) e Sudene (Nordeste) sob determinadas condições; o regime da Zona Franca de Manaus (ZFM), que permite zerar impostos federais (II, IPI, PIS/Cofins) sobre insumos e produtos industrializados na Zona Franca; e Áreas de Livre Comércio na Amazônia com benefícios fiscais.
- **Entidades sem fins lucrativos (imunidades/isenções):** A Constituição prevê imunidade tributária a templos de qualquer culto, partidos políticos, sindicatos, instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos. Embora haja consenso em isentar igrejas e instituições sem fins lucrativos de interesse público, discute-se se a supervisão sobre quem de fato atende os critérios é adequada – há denúncias de entidades que obtêm isenção mas não prestam serviço compatível.

- **Benefícios tributários sobre combustíveis e energia:** Tradicionalmente, o Brasil tributa combustíveis fósseis e energia de forma diferenciada. Neste histórico, tivemos a redução a zero da Cide-Combustíveis, uma renúncia implícita. No PIS/Cofins, regimes especiais, como a desoneração de diesel e gás de cozinha ou créditos presumidos para setores eletrointensivos, também foram implantados. O resultado geral é que uma parcela relevante da tributação potencial sobre combustíveis e energia não se concretiza, atuando como subsídio ao consumo e produção. Isso tem impactos ambientais (incentiva uso de combustível fóssil) e fiscais (seguindo a volatilidade dos preços), embora sejam gastos tributários populares por ajudar a controlar uma parte da inflação mais visível para a população.
- **Outros setores e programas:** Há inúmeros benefícios tributários setoriais menores: no setor de habitação, o benefício do programa Minha Casa Minha Vida é um; na cultura, incentivos como a Lei Rouanet – dedução de patrocínios culturais do IRPJ devido –. Tomados isoladamente, muitos são pequenos, mas há um rastro de pequenos incentivos espalhados – o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), por exemplo, chegou a elencar mais de 50 benefícios diferentes.

Por fim, é preciso ressaltar que o Brasil possui gastos tributários também nas esferas estadual e municipal, notadamente: isenções e reduções de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) concedidas pelos estados (na chamada “guerra fiscal”), e isenções de Imposto Sobre Serviços (ISS) por municípios para certos setores. Essas renúncias subnacionais são significativas. Uma estimativa do Instituto Alemão de Desenvolvimento e Sustentabilidade (Idos) aponta que, nos estados e municípios, os gastos tributários alcançariam 2,4% do PIB em 2023¹⁰.

GASTOS TRIBUTÁRIOS: A QUALIDADE

Em termos de transparência, o Brasil é considerado relativamente avançado. Em um ranking global de transparência de gastos tributários (Global Tax Expenditures Transparency Index) divulgado pelo Tax Expenditures Lab em 2021, o Brasil ficou em 7º lugar entre 105 países

10. De Renzio et al. (2025).

avaliados¹¹. Há, contudo, lacunas apontadas: a primeira é que nem todas as renúncias tributárias estão contempladas no demonstrativo oficial (DGT), pois depende da definição de gasto tributário adotada pela Receita. Por exemplo, a depender do ano, o Simples não foi contabilizado, assim como a isenção de lucros e dividendos permanece fora da conta da Receita Federal (por opção metodológica)¹². A segunda lacuna é a questão dos gastos tributários subnacionais: não existe um repositório unificado de dados de estados/municípios (Idos, 2025). A ausência de padronização nos relatórios estaduais dificulta comparabilidade.

Em termos de controle no orçamento, os gastos tributários brasileiros não estão sujeitos a um limite anual explícito - exceto o controverso teto de 2% do PIB de 2027 da Emenda Constitucional (EC) nº 109/ 2021. Esta emenda incluiu previsão de que o montante total dos benefícios tributários federais não pode exceder 2% do PIB, a partir do exercício de 2027 – mas muitos gastos tributários foram excepcionalizados, como os da ZFM, e a regulamentação dependeria de iniciativa do Poder Executivo.

Cumprir o limite de 2% do PIB implicaria cortar ou reduzir pela metade os benefícios até 2027. Até agora, porém, não houve medidas concretas suficientes para garantir essa convergência – muitos benefícios seguem ativos, e o percentual se mantém bem acima de 4% do PIB. De qualquer forma, o dispositivo pressiona por uma racionalização nos próximos anos.

No quesito distribuição de renda, ainda carecendo de avaliação mais rigorosa, parece haver gastos tributários federais que beneficiam diretamente os estratos de renda mais elevados. Isso se explica pela natureza de muitos desses gastos: quem paga imposto de renda ou consome certos produtos (como eletrônicos com IPI reduzido) tende a ser classe média ou alta.

Além disso, é sabido que isenções amplas em consumo não são a forma mais adequada de ajudar os mais pobres: seria mais efetivo tributar e

11. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/02/25/pais-e-transparente-em-gasto-tributario-indica-estudo.ghtml#:~:text=%E2%80%9CDe%20fato%2C%20em%20termos%20de,de%20publicidade%20dos%20gastos%20indiretos%E2%80%9D>.

12. O Relatório Nacional sobre Gastos Tributários: Brasil 2025, produzido por pesquisadores do Idos e FGV, destaca que há renúncias fiscais relevantes não incluídas na definição de gastos tributários da RFB, o que afeta a transparência plena – além da opacidade maior nos Estados e Municípios.

usar a arrecadação em transferências diretas focalizadas. O caso clássico, já tratado na reforma tributária, é o da desoneração da cesta básica, em que boa parte do benefício fica com parcelas mais ricas, simplesmente porque consomem mais do que os mais pobres.

São corriqueiramente apontados alguns desafios para os gastos tributários no Brasil:

- **Falta de objetivos claros e indicadores:** Muitos benefícios foram criados sem metas explícitas (ex.: “aumentar investimento na região X”; “reduzir preço de produto Y”). Essa nebulosidade dificulta avaliação objetiva. Conforme destacado no relatório do Idos, a maioria dos gastos tributários brasileiros “não são estruturados de modo a viabilizar sua avaliação, que requer clara identificação de objetivos, indicadores e metas”.
- **Dados e acompanhamento insuficientes:** Para avaliar, é preciso dados sobre quem usufrui do benefício e em que montante. Em alguns casos, a Receita Federal (RFB) dispõe dessas informações, por exemplo, quantas empresas usaram determinado). Porém, esses microdados raramente são usados para avaliar impacto. Além disso, dificilmente se vinculam bases de dados para ver, digamos, se empresas que receberam um incentivo investiram mais ou geraram mais emprego comparadas a um grupo de controle. Iniciativas isoladas acadêmicas fazem isso, mas não é prática institucional rotineira.
- **Sobreposição, complexidade e fraude:** O Brasil tem situações de sobreposição de benefícios. A complexidade também gera custo administrativo para os fiscos monitorarem e para empresas conformarem, reduzindo a eficiência geral. De outra parte, quando há pouca fiscalização sobre quem de fato atende aos critérios do benefício, abre-se espaço ao uso indevido. Embora não seja regra, alguns casos ocorrem: por exemplo, suspeitas de organizações falsamente filantrópicas apenas para obter imunidade tributária; empresas simulando operações em áreas incentivadas, etc. Isso é mais uma faceta da governança, mas impacta a eficácia – o benefício não vai a quem deveria –. O Tribunal de Contas da União (TCU) já apontou, por exemplo, fragilidades no controle de contrapartidas de entidades beneficentes de assistência social isentas de contribuições.

Reforma: é hora de uma “LGGT”?

Passa despercebido no debate público que o texto constitucional já prevê hoje que uma lei complementar deve disciplinar amplamente os gastos tributários: o que podemos chamar neste documento de “Lei Geral dos Gastos Tributários” (LGGT). Esta previsão, instituída também pela EC nº 109/ 2021, estabelece que essa **nova lei trará critérios objetivos e metas de desempenho** para concessão ou alteração de benefícios tributários. **Apesar da previsão constitucional, não há nenhum projeto de lei ainda para os gastos tributários.**

A LGGT, ainda segundo o previsto, contemplará **regras de avaliação periódicas para os impactos econômicos e sociais dos benefícios, divulgação irrestrita da avaliação e redução gradual dos incentivos**. Há espaço, assim, para que a experiência internacional e os casos mais destacados do Brasil, como o do Reiq, sirvam de exemplo para estabelecimento dessas regras na LGGT.

Na literatura, os requisitos comumente aplicados – similares aos usados para avaliar qualquer política pública – incluem: relevância/justificativa, eficiência econômica, equidade e simplicidade administrativa. Vejamos cada um brevemente:

Em primeiro lugar, pergunta-se por que determinado gasto tributário existe – qual problema de mercado ou política motivou sua criação e se essa motivação ainda se sustenta. Um gasto tributário deve ter um objetivo claro: por exemplo, se o objetivo é incentivar a produção nacional de determinado insumo estratégico, a **relevância** deve ser demonstrada – existe falha de mercado que impede a produção sem incentivo? O benefício fiscal supre tal falha? –. Muitas vezes, benefícios são introduzidos como resposta a pressões setoriais ou momentos econômicos (como crises), sem estudo profundo da real necessidade. O requisito de relevância exige verificar se a política atende a uma necessidade evidenciada e atual. Mudanças de contexto podem tornar um gasto tributário obsoleto, por exemplo, um incentivo criado quando certo setor engatinhava pode ser desnecessário décadas depois, quando o setor já está maduro.

Sob o critério da **eficiência**, avalia-se se o gasto tributário minimiza as perdas de eficiência econômica para atingir seu objetivo ou se gera distorções significativas na alocação de recursos. Em geral, impostos causam distorções (ex.: reduzem incentivo ao trabalho ou investimento), e gastos tributários podem combatê-las. Entretanto, podem introduzir distorções adicionais ao favorecer atividades A em detrimento de B. A pergunta é se isso se justifica por alguma correção de falha de mercado ou se está apenas tornando a tributação menos neutra, sem ganho compensatório.

Por exemplo, dar benefício fiscal a um setor específico tende a deslocar recursos de outros setores para este, possivelmente não por maior produtividade, mas pelo incentivo artificial – e isso é ineficiente. É o “peso-morto”, no jargão. Assim, um gasto tributário é considerado eficiente se corrige uma falha de mercado: por exemplo, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) gera *spillovers*, então um incentivo a P&D pode aumentar eficiência geral; ou se visa tributar menos algo com elasticidade elevada para evitar fuga de base, combatendo perdas de arrecadação. Será considerado ineficiente se apenas introduz preferências setoriais arbitrárias ou mais complexidade.

A eficiência também considera custo x benefício: qual o custo por unidade de objetivo atingido? Isso envolve ver quanto do benefício fiscal se traduz no efeito desejado. O princípio da proporcionalidade se aplica: os recursos têm custo de oportunidade, então um gasto tributário só se justifica se a mesma melhora não pudesse ser alcançada com gasto menor de recursos públicos.

Por vezes, um gasto tributário envolve subsídios inframarginais, ou seja, recompensa comportamentos que ocorreriam de qualquer forma. Por exemplo, uma redução de imposto para empresas localizadas na região X pode simplesmente remunerar empresas que já estariam lá de todo modo.

Para além da eficiência, um gasto tributário pode afetar tanto a **equidade** vertical (distribuição entre diferentes níveis de renda) quanto equidade horizontal (tratamento de contribuintes em situações similares). Muitos gastos tributários violam a equidade horizontal por definição, pois beneficiam grupo A e não B com mesma capacidade contributiva (ex.: dois contribuintes com renda igual, mas um é CLT e o outro é MEI).

Já a equidade vertical é afetada se o gasto tributário se concentra despro-

porcionalmente nos ricos ou nos pobres. Como vimos, frequentemente, gastos tributários são regressivos: deduções no IRPF beneficiam quem tem renda para deduzir, isenção de certos rendimentos favorece quem tem esses rendimentos (geralmente mais ricos), redução de impostos sobre bens de consumo beneficia proporcionalmente quem consome mais (tendendo à alta renda).

Embora também relacionado à eficiência, vale destacar isoladamente que um sistema tributário com inúmeras exceções e regimes especiais tem custo administrativo maior, e gera brechas para sonegação e elisão – prejudicando inclusive a equidade horizontal (quem pode contratar planejamento tributário aproveita, outros não). Um gasto tributário bem desenhado deve minimizar esse custo extra e buscar a **simplicidade**. Por exemplo, se dá benefício, que seja automático ou simples de comprovar. Caso contrário, o benefício pode nem ser plenamente utilizado por quem tem pouca capacidade – pequenas empresas às vezes não conseguem aproveitar certas políticas públicas por burocracia –.

Simplificação muitas vezes entra em choque com os gastos tributários, pois remover exceções simplifica. Então esse critério pressiona para termos poucos gastos tributários. Por exemplo, a Nova Zelândia tem quase nenhum gasto tributário – todos são tributados com alíquotas relativamente uniformes e depois subsidia-se diretamente caso haja necessidade. Isso torna o sistema tributário deles simples de administrar. Claro, essa é uma escolha, e nesses locais a preferência é por base ampla e estado minimalista.

A título de ilustração, apresentamos no Quadro 1, a seguir, um roteiro de avaliação defendido pelo Banco Mundial (2024).

QUADRO 1 – MODELO DE AVALIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

1. Relevância
1.1 Há uma necessidade claramente demonstrável de intervenção de política pública para a medida? Existe uma base econômica sólida para o gasto tributário?
1.2 O objetivo da política foi claramente definido quando foi introduzido? Foi comunicado publicamente?
1.3 O instrumento de política foi introduzido há muito tempo?
1.4 O contexto socioeconômico ou de política pública existente à época justificava a intervenção? Esse contexto mudou desde a introdução?
1.5 As prioridades do governo se afastaram da necessidade de política pública que o gasto tributário visa atender?
1.6 Quais eram os interesses e preocupações dos <i>stakeholders</i> quando o gasto tributário foi introduzido? Esses interesses e preocupações mudaram?
1.7 Foram implementadas outras ações para tratar da questão da política pública (por exemplo, gasto direto)? Em caso afirmativo, elas ainda estão em vigor? Qual é o valor do apoio proporcionado pelo gasto tributário em relação a esses outros programas?
2. Efetividade
2.1 A medida atinge o resultado esperado?
2.2 Existem estudos empíricos que examinam a efetividade da intervenção? Se não, existem estudos teóricos e evidências empíricas de outros países que permitam determinar a efetividade?
2.3 Há outros programas ou fatores externos que possam ter contribuído indiretamente para o alcance do objetivo?
2.4 Dados administrativos e de pesquisas indicam que a adesão à medida é adequada?
2.5 A incidência do gasto tributário recai majoritariamente sobre os beneficiários pretendidos ou os benefícios são redirecionados para outras partes (por exemplo, contadores, advogados, empregadores etc.)?
2.6 Houve problemas administrativos no desenho da medida que tenham enfraquecido seu alcance potencial?
2.7 A população e os <i>stakeholders</i> têm conhecimento da medida? Ela é visível?
3. Eficiência
3.1 A medida é desenhada, implementada e administrada de forma a minimizar custos?
3.2 Quais são os tipos de custos associados ao gasto tributário? Há informações sobre sua magnitude? Eles são significativos?

3.3 Os custos são maiores ou menores do que o inicialmente previsto?
3.4 Há evidências de que existam ineficiências econômicas significativas associadas ao instrumento de política? Essas ineficiências prejudicam de forma relevante a economia?
3.5 Existem ganhos inesperados (<i>windfall gains</i>) importantes associados à medida?
3.6 Os custos de conformidade e administrativos são significativos em relação aos benefícios esperados?
3.7 Há aspectos do desenho ou da administração que tornam a medida vulnerável a abusos?
4. Equidade
4.1 Qual era o alcance pretendido da medida?
4.2 Os benefícios são distribuídos de forma equitativa entre os contribuintes? Contribuintes de renda mais alta ou outros grupos específicos recebem uma parcela maior dos benefícios?
4.3 A medida beneficia apenas um pequeno número de indivíduos ou empresas?
4.4 A medida foi concebida para atender um grupo restrito de contribuintes?
4.5 A medida é percebida como injusta pela população ou por <i>stakeholders</i> ?
4.6 Existem evidências empíricas sobre a equidade da medida? Em caso afirmativo, quais são as principais conclusões?
5. Sustentabilidade
5.1 Existem fatores ou riscos conhecidos que possam alterar significativamente a adesão e os benefícios esperados da medida?
5.2 Os custos fiscais da medida tendem a crescer mais rapidamente do que as receitas?
5.3 As perspectivas macroeconômicas/demográficas indicam que a medida é sustentável?
6. Alternativas
6.1 Existem outras medidas para lidar com a mesma questão de política pública? Outras esferas de governo oferecem apoio semelhante?
6.2 Existem preocupações relevantes relacionadas a outros critérios (por exemplo, eficiência e efetividade) que levem à conclusão de que é improvável que o gasto tributário seja superior às alternativas?
6.3 Poderiam ser implementadas mudanças na medida que a tornassem superior às alternativas?

À luz das boas práticas conhecidas, uma LGGT poderia exigir análise ex ante antes de conceder/alterar qualquer benefício, definindo o problema de política pública (falha de mercado), objetivos claros e mensuráveis, alternativas (incluindo gasto direto), métricas e metas e custo estimado. Ainda é raro no Brasil a exigência de contrapartidas, como acontece com os gastos tributários para o setor químico (como expansão da capacidade produtiva, instalação de novas plantas), bem como a transparência associada (apresentação de relatórios no site do MDIC, por exemplo).

A Lei Geral de Gastos Tributários também poderia fechar a brecha do art. 14 da LRF (compensações *pro forma*), detalhando o que pode ser aceito como compensação para um gasto tributário, vedando aprovações sem indicação de cobertura fiscal. Outro critério usado em outros países, que poderia ser incorporado no Brasil, é a obrigação da cláusula de caducidade (*sunset*) para novos gastos ou expansão dos atuais, condicionando a renovação ao cumprimento de metas. Na comparação internacional, recomendações não vinculantes – embora importantes – têm pouco efeito, como é o caso das feitas por variados órgãos hoje no Brasil. A LGGT, portanto, daria efeito vinculante: sem avaliação favorável, a medida expira automaticamente.

A LGGT poderia ainda dar efetividade à meta constitucional de 2% do PIB de gastos tributários federais, estabelecendo critérios para serem priorizados, como a redução ou eliminação de benefícios pouco efetivos ou regressivos, ou a substituição de gasto tributário por gasto direto quando este for melhor para a execução da política. Para que isso aconteça, a governança dos gastos tributários deve deixar claro qual é o órgão público que fará o monitoramento da política, pois ter essa definição é importante para fins de responsabilização e de diálogo com a iniciativa privada.

Box 2: O Reiq como exemplo

Como citado anteriormente, já temos iniciativas no Brasil que se aproximam das boas práticas propostas para uma futura Lei Geral dos Gastos Tributários (LGGT). O Regime Especial da Indústria Química (Reiq) possui características que estão em potencial consonância com esses atributos. Vejamos.

1. Exigência de contrapartidas obrigatórias

- Reiq na prática: Para se beneficiar da desoneração de PIS/Cofins na compra de matérias-primas, as empresas habilitadas no Reiq devem firmar um termo de compromisso e cumprir obrigações claras, como a manutenção da regularidade fiscal, o cumprimento de normas de segurança e saúde do trabalho, e a obediência a medidas de compensação ambiental.
- Essa prática materializa a ideia central da LGGT de que benefícios fiscais não devem ser concedidos sem um retorno claro para a sociedade. A concessão está atrelada a metas de desempenho e ao cumprimento de critérios objetivos.

2. Objetivo expresso e relevância

- O objetivo do Reiq é reduzir o custo tributário da cadeia produtiva da indústria química, para aumentar sua competitividade frente ao mercado internacional. A justificativa é que a alta carga tributária em cascata sobre os insumos impede a produção nacional de competir em igualdade de condições.
- Alinhamento com a LGGT: O regime atende diretamente ao critério de relevância, pois busca corrigir uma distorção (alta carga tributária) que afeta um setor com implicações para outros na economia nacional.

3. Transparência associada

- A necessidade de firmar um termo de compromisso e a fiscalização do cumprimento das contrapartidas criam um mecanismo de *accountability*.
- Essa prática está alinhada à exigência da LGGT de divulgação irrestrita da avaliação e dos resultados dos benefícios, permitindo o futuro controle social e a análise de sua efetividade.

4. Cláusula de caducidade (*Sunset Clause*)

- O Reiq não é um benefício perpétuo. Ele já foi suspenso e reativado diversas vezes e, mais importante, possui um prazo para ser extinto com a implementação da reforma tributária (prevista para 2028).
- A existência de um fim programado, ainda que motivada por uma reforma mais ampla, alinha o Reiq ao princípio de que incentivos fiscais devem ser temporários e reavaliados periodicamente, evitando que se tornem obsoletos ou ineficientes.

Em suma, o Reiq é um exemplo potencial de como os princípios de condicionalidade, transparência, relevância e temporalidade, defendidos no texto para a criação de uma Lei Geral dos Gastos Tributários, podem ser aplicados a um benefício setorial.

Conclusão

O fio condutor deste relatório foi um aparente paradoxo: se por um lado os gastos tributários são candidatos naturais à racionalização em qualquer agenda de consolidação fiscal, por outro, em um país que ruma para ter uma das maiores cargas tributárias do mundo, eles funcionam — ainda que de modo distorcido — como uma válvula de escape para a economia. Sem os gastos tributários, já teríamos hoje um patamar escandinavo de carga tributária num país ainda jovem.

Estimamos que nos próximos anos e décadas, o Brasil chegará a nível similar de carga tributária de economias como Alemanha, Itália ou Dinamarca, e como o país que mais deve aumentar a carga até 2050, sobretudo pela transição demográfica. Assim, reduzir gastos tributários é desejável por questões fiscais, de eficiência e de equidade, mas, nesse novo regime demográfico, abolir integralmente as renúncias parece improvável. O desafio é governá-las bem, até porque é plausível que sejam cada vez mais demandadas por setores da sociedade.

Da comparação internacional, extraem-se duas observações principais. Primeiro, o fenômeno é universal: gastos tributários existem no mundo todo. Segundo, as melhores práticas caminham para equiparar os gastos tributários aos gastos orçamentários, tanto em transparência quanto em avaliação e revisão periódica.

Identificamos uma “janela institucional” aberta em 2021: a Emenda Constitucional 109/2021 previu uma lei complementar para disciplinar a concessão, avaliação e redução gradual dos benefícios fiscais — o que chamamos de Lei Geral dos Gastos Tributários (LGGT). Esta janela parece invisível no debate público.

O Brasil, que já avançou em mensuração e transparência, poderia agora migrar para um estágio de avaliação vinculante, com impactos diretos na formulação do orçamento. Esse seria um movimento inspirado pela experiência internacional e recomendações de organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial.

Neste ponto, merece destaque o Regime Especial da Indústria Química como uma exceção entre benefícios pouco condicionados: ele exige comprovação de geração de emprego, expansão de investimentos e observância de normas ambientais, além de transparência com relatórios públicos. Embora uma LGGT possa ir além, principalmente quanto à avaliação, a mera equiparação de outros gastos setoriais à sistemática do Reiq já seria positiva.

Os gastos tributários não são, por essência, vilões. Porém, permanecem caros demais para continuarem opacos e inerciais. É preciso governança para transformá-los em uma política de Estado, com regras claras e retorno efetivo para a sociedade, bem como controle transparente realizado por um órgão público especializado no tema. O Brasil precisa transformar renúncias fiscais em instrumentos de política pública com começo, meio e fim.

Instituto Esfera de Estudos e Inovação

Gastos tributários em cenário de carga tributária crescente: o desafio de reformar

Pedro Fernando Nery

Diretor Acadêmico: Fernando Meneguim

Produção e Montagem: Esfera Brasil

Direção de Comunicação: Igor Marcelino

Gerente Editorial: Tatiana Santiago

Revisão Textual: Thaís Sylos

Diagramação e Ilustrações: Gabriel Piante



O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa o posicionamento da Esfera Brasil. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que seja citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

N. F. Pedro. **Gastos tributários em cenário de carga tributária crescente: o desafio de reformar**. São Paulo: Instituto Esfera de Estudos e Inovação, Set 2025.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIU, F.; VON HALDENWANG, C.; REDONDA, A. Tax Expenditures in OECD Countries: Findings from the Global Tax Expenditures Database. IDOS Discussion Paper 7/2023.

AUSTRÁLIA. Parliamentary Budget Office (PBO). Budget explainer: Australia's tax mix — The roles played by different taxes and how they have changed over time. 14 nov. 2024.

BANCO MUNDIAL. Tax expenditure manual. Washington, DC: Banco Mundial, jun. 2024.

BEZNOSKA, Martin; HALDENWANG, Christian von; SCHÜLER, Ruth Maria. Tax expenditures in OECD countries: findings from the Global Tax Expenditures Database. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS), 2023.

DE RENZIO, P.; PIRES, M.; RODRIGUES, N.; TEIXEIRA JUNIOR, G. Tax expenditures country report: Brazil. [S.l.]: German Institute of Development and Sustainability (IDOS); Council on Economic Policies (CEP), 2025.

ESTADOS UNIDOS. Congress. Senate. Committee on the Budget. S. Prt. 117-24 – Tax Expenditures: Compendium of background material on individual provisions. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2022.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Tax expenditure reporting and its use in fiscal management: a guide for developing economies. Washington, DC: FMI, 27 mar. 2019.

GRAVELLE, Jane G. Advancing scrutiny: 55 years of tax expenditures reporting in the United States. CEP Council on Economic Policies, 14 dez. 2023.

PHILLIPS, David. Three key takeaways from our TaxDev Tax Expenditures Workshop. TaxDev, 9 mar. 2023.

OCDE. Tax Expenditures in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2010.

PIRES, Manoel. Carga tributária no Brasil: 1990-2024. Observatório de Política Fiscal, Instituto Brasileiro de Economia – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 31 mar. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo de Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021: Série 2019 a 2024.



esferabrasil.com.br