IV CONGRESSO DE DIREITO TRIBUTÁRIO E ADUANEIRO DA RECEITA FEDERAL

Tributação, Inteligência e Justiça Fiscal

Política de Benefícios Fiscais: Redução linear instituída pela Lei Complementar Nº 224/2025

Maria de Fátima Cartaxo

Auditora Fiscal da RFB aposentada

Consultora Fiscal do BID

Outubro de 2026

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS
2. OBJETIVOS DA POLÍTICA INSTITUÍDA PELA LC 224/2025
3. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA
4. REDUÇÃO LINEAR: POSSÍVEIS EFEITOS FISCAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS
5. PRINCIPAIS RISCOS ASSOCIADOS À EFETIVIDADE DA POLÍTICA
6. REFLEXÕES FINAIS

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 224/2025 deve ser analisada como parte de um problema central das finanças públicas brasileiras, que dialoga diretamente com o PACTO FISCAL



INTRODUÇÃO

A questão fundamental não é simplesmente saber se o Estado deve conceder ou reduzir benefícios fiscais. É determinar quais benefícios produzem **RESULTADOS PÚBLICOS RELEVANTES**, quais não justificam seu **CUSTO FISCAL** e quais instrumentos permitem **DISTINGUIR** uns dos outros.

CUSTO FISCAL

*Um **incentivo tributário** representa, em regra, uma **renúncia de receita** para induzir efeitos econômicos positivos. Assim, pode produzir efeitos semelhantes aos de um gasto público: **reduz os recursos disponíveis** para financiar políticas universais, investimentos e serviços públicos.*

A LC nº 224/2025:

- mecanismos de **redução de incentivos** e benefícios federais
- **critérios para sua concessão**, alteração, avaliação e acompanhamento



1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS

1.1. Expansão das Renúncias de Receita e Restrição Fiscal

1.2. Falta de Avaliação Sistemática dos Benefícios Existentes

1.3. Equidade tributária e desigualdade na distribuição das vantagens fiscais

1.4. Fundamento Constitucional

1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS

1.1. Expansão das Renúncias de Receita e Restrição Fiscal

Necessidade de controlar o volume de recursos públicos que deixa de ingressar nos cofres federais por meio de incentivos tributários, subsídios e regimes favorecidos

A **LC nº 224/2025** procura enfrentar esse problema mediante três instrumentos centrais:

- **redução** de parte dos benefícios tributários federais;
- exigência de **metas, prazos e avaliações** para novos benefícios e suas prorrogações;
- estabelecimento de um **limite global de referência** de 2% do PIB para os incentivos e benefícios tributários, com restrição à concessão, ampliação ou prorrogação quando ultrapassado esse patamar, ressalvada a hipótese legal de compensação.



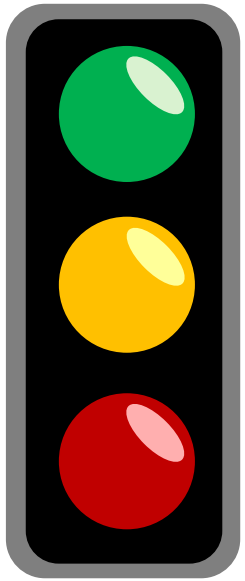
Reduzir renúncias tributárias não equivale, automaticamente, a obter igual aumento de receita efetivamente arrecadada. *A resposta dos contribuintes, a alteração de investimentos, a substituição de regimes tributários e os efeitos sobre a atividade econômica podem modificar o resultado final*

1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS

1.2. Falta de Avaliação Sistemática dos Benefícios Existentes

Razão Institucional. Muitos incentivos são criados para resolver problemas específicos, mas permanecem em vigor por longos períodos, mesmo quando suas condições originais mudam

É necessário distinguir três situações:



Benefício efetivo: produz resultados econômicos ou sociais adicionais que **justificam seu custo**.

Benefício de baixa efetividade: produz **resultados inferiores aos esperados**, em relação aos recursos renunciados.

Benefício ineficiente: favorece principalmente agentes que não precisam do incentivo ou **gera distorções superiores aos benefícios** sociais produzidos.

1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS

1.2. Falta de Avaliação Sistemática dos Benefícios Existentes

INÍCIO DE UMA NOVA POLÍTICA



A LC nº 224/2025 avança ao exigir que proposições legislativas de benefícios apresentem:

- **metas** objetivas e quantificáveis,
- mecanismos de transparência e avaliação de **resultados**
- **prazo** geral previsto de até cinco anos, com possibilidade de prazo superior em hipóteses de investimentos de longo prazo e observância das condições legais
- **veda a prorrogação sem avaliação ou quando as metas não forem atingidas**.



*O problema, porém, não se resolve apenas com regras para **benefícios futuros**. A **efetividade da política** depende também da capacidade de **avaliar os benefícios antigos**, identificar seus resultados e decidir, de maneira fundamentada, **quais devem ser mantidos, modificados ou extintos.***

1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS

1.3. Equidade tributária e desigualdade na distribuição das vantagens fiscais

Justiça Fiscal. Os incentivos tributários podem concentrar vantagens em empresas de maior porte, setores com maior capacidade de articulação política ou contribuintes com melhores condições técnicas para utilizar regimes complexos

A revisão dos benefícios busca, portanto:

- **Reforçar a equidade horizontal** — tratamento semelhante para contribuintes em situações equivalentes;
- **Melhorar a transparência** sobre quem recebe as vantagens e qual é seu custo para a sociedade



*A **LC 224/2025** fortalece esse propósito ao ampliar a divulgação de informações sobre **benefícios e beneficiários** pessoas jurídicas, observadas as regras legais aplicáveis*

1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS

1.4. Fundamento Constitucional

Fundamento Constitucional – Direito Financeiro => disciplinar o uso de benefícios fiscais e a sobrecarga de gastos tributários



Art. 165 §6º da CF (demonstrativo de benefícios fiscais)

EC 109 /2021, art. 4º - (maior rigidez e limite de 2% sobre o PIB em até 08 anos)

Art. 165 § 6ºda CF - *O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*

Art. 4º da LC 109/2021 - *O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.*
§ 1º As proposições legislativas a que se refere o ***caput*** *devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no* ***caput*** *deste artigo:*
I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;
II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

1. RAZÕES PARA REVISAR OS BENEFÍCIOS FISCAIS

CONCLUSÃO DO PRIMEIRO PONTO

A revisão é justificável pela expansão das renúncias, pela necessidade de responsabilidade fiscal, pela ausência de avaliação sistemática, pela busca de equidade tributária e pelo combate à perpetuação de privilégios. Seu êxito, entretanto, depende de diferenciar benefícios socialmente úteis daqueles cuja manutenção não se justifica.

2. OBJETIVOS DA POLÍTICA INSTITUÍDA PELA LC 224/2025

2.1. Objetivo fiscal: melhorar a arrecadação e a sustentabilidade das contas públicas

2.2. Objetivo institucional: transformar benefícios em políticas públicas avaliáveis

2.3. Objetivo distributivo: melhorar a alocação dos recursos públicos

2.4. Objetivo de governança: aumentar a transparência e a responsabilização

2.5. Objetivo de desenvolvimento: melhorar a qualidade e a efetividade dos incentivos concedidos (resultados alcançados e impactos para o desenvolvimento econômico e social)

2. OBJETIVOS DA POLÍTICA INSTITUÍDA PELA LC 224/2025

Objetivo fiscal: melhorar a arrecadação e a sustentabilidade das contas públicas

O objetivo mais imediato é conter parte das renúncias tributárias e estabelecer limites à expansão dos benefícios.

LC 224/2025, art. 4º: redução de 10% sobre os incentivos abrangidos.

Não se trata, necessariamente, de aumentar em 10% a carga tributária total de cada empresa: o efeito depende da modalidade do benefício e da base de cálculo aplicável.

LC 224/2025, art 5º: limite de 2% do PIB.

Procura impedir que o volume de benefícios tributários ultrapasse determinado patamar sem que se apliquem as restrições legais, ressalvada a possibilidade de compensação prevista na própria norma.

2. OBJETIVOS DA POLÍTICA INSTITUÍDA PELA LC 224/2025

Objetivo institucional: transformar benefícios em políticas públicas avaliáveis

A inovação institucional mais relevante está no art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzido pela LC nº 224/2025.

Para benefícios tributários destinados a pessoas jurídicas, a proposição legislativa deve apresentar:

- estimativa do **número de beneficiários**;
- **prazo de vigência**, em regra não superior a cinco anos, e somente prorrogáveis mediante avaliação e cumprimento das **metas**;
- **metas objetivas e quantificáveis** nas dimensões econômica, social e ambiental;
- estimativa dos efeitos sobre a **redução das desigualdades regionais**, quando pertinente;
- mecanismos de **transparência, monitoramento e avaliação**.

2. OBJETIVOS DA POLÍTICA INSTITUÍDA PELA LC 224/2025

Um objetivo que precisa ser explicitado: melhorar a qualidade dos incentivos

A LC nº 224/2025 busca melhorar o equilíbrio fiscal, impor disciplina à criação e prorrogação de benefícios, ampliar a transparência e fortalecer a avaliação de resultados.

Redução linear de 10%	**Avaliação Individualizada**
Contenção Fiscal	Seleção e Aperfeiçoamento

Uma política efetiva combina as duas: contém renúncias injustificadas no curto prazo e desenvolver critérios capazes de preservar, modificar ou extinguir os incentivos conforme seus resultados.

2. OBJETIVOS DA POLÍTICA INSTITUÍDA PELA LC 224/2025

CONCLUSÃO DO SEGUNDO PONTO

A LC nº 224/2025 busca
melhorar o equilíbrio fiscal,
impor disciplina à criação e prorrogação de benefícios,
ampliar a transparência e fortalecer a avaliação de resultados.

Seu objetivo mais ambicioso é institucionalizar uma cultura de avaliação dos gastos tributários. A redução linear, isoladamente, não realiza esse objetivo.

3. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA

A efetividade da LC nº 224/2025 **não deve ser medida apenas pelo volume de benefícios reduzidos ou pela arrecadação adicional**. É necessário avaliar se a política **alcança os objetivos que justificam sua existência** e se **os resultados obtidos são superiores aos custos econômicos e sociais envolvidos**.

Uma avaliação rigorosa deve combinar **quatro dimensões**:

1. **EFICÁCIA:** verifica se as metas previstas foram cumpridas.
2. **EFICIÊNCIA:** compara os resultados alcançados com os recursos públicos utilizados.
3. **EFETIVIDADE:** verifica se a intervenção produziu mudanças reais na economia e na sociedade.
4. **EQUIDADE:** examina como os benefícios e os custos da política são distribuídos entre empresas, trabalhadores, consumidores e regiões.

3. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA

Quadro de avaliação da Política

Dimensão	Pergunta central	Evidência de efetividade
Fiscal	Houve aumento líquido e sustentável da receita?	Receita adicional atribuível à lei, descontados os efeitos indiretos
Econômica	A redução prejudicou investimentos ou produtividade?	Efeitos causais sobre investimento, emprego, produtividade e preços
Social	Os ganhos e perdas foram distribuídos de forma justificável?	Indicadores por renda, região e grupo social
Jurídica	Os critérios legais foram cumpridos?	Metas, prazos, avaliações e publicidade verificáveis
Política	Diminuiu a concessão de benefícios sem justificativa pública?	Revisões fundamentadas, transparência e redução de benefícios ineficientes

3. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA

CONCLUSÃO DO TERCEIRO PONTO

A política será efetiva se produzir ganhos fiscais sustentáveis sem impor custos econômicos e sociais superiores aos benefícios obtidos, além de melhorar a qualidade da governança dos incentivos.

A comprovação exige dados, avaliação causal e comparação com alternativas, não apenas a verificação formal de que o corte legal foi aplicado.

RECOMENDAÇÕES : (i) utilização de Inteligência Artificial para monitorar esses critérios e avaliar a efetividade da Política (resultados e impactos); (ii) criação de uma plataforma inteligente de gestão de benefícios fiscais

4. REDUÇÃO LINEAR - EFEITOS FISCAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS

A questão central: a redução linear é o melhor instrumento? Não houve uma avaliação individual de cada benefício e de seus efeitos

Implementação e acompanhamento: um ponto de atenção => O início de uma nova política de incentivos fiscais

O uso da Inteligência Artificial para monitorar os efeitos da Política de Gastos Tributários

4. REDUÇÃO LINEAR : EFEITOS FISCAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS

A redução linear é o aspecto mais controverso da LC nº 224/2025 porque utiliza uma regra geral para atingir benefícios de natureza e finalidade diferentes.

O art. 4º prevê uma **redução de 10% dos benefícios abrangidos**, mas **utiliza mecanismos distintos** conforme a modalidade do incentivo. Por exemplo:

- aplicação de **10% da alíquota-padrão** em situações de isenção ou alíquota zero;
- limitação do aproveitamento de créditos a **90% do valor original**;
- **acréscimo de 10%** nos percentuais de presunção do **lucro presumido** sobre a parcela de receita bruta que exceda R$ 5 milhões por ano-calendário, observadas as regras específicas *(*) Apresentação específica sobre esse tópico.*

Há também exceções expressas.

Portanto, **o efeito concreto depende da modalidade do benefício, do tributo, do setor e da capacidade de adaptação do contribuinte.**

4. REDUÇÃO LINEAR : EFEITOS FISCAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS

Efeitos Fiscais

Alguns efeitos fiscais positivos potenciais:

- aumento da receita tributária;
- maior espaço para cumprir metas fiscais;
- redução da necessidade de ajustes em outras receitas ou despesas;
- maior controle sobre a expansão futura dos gastos tributários;
- incentivo à revisão de benefícios com baixa efetividade.

Alguns limitadores a serem considerados:

- receita efetiva pode ser minimizada se empresas reduzirem operações, alterarem sua estrutura ou migrarem para regimes alternativos;
- ajustes de conformidade e lides diversas podem elevar o custo de implementação;
- a arrecadação adicional não assegura melhoria das contas públicas se houver expansão compensatória de outras despesas

O balanço fiscal deve, portanto, considerar a receita líquida efetiva e sua sustentabilidade, e não somente a estimativa inicial da redução das renúncias.

4. REDUÇÃO LINEAR: EFEITOS FISCAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS

Síntese dos efeitos esperados

Não é possível classificar a redução linear como positiva ou negativa apenas a partir de sua regra de aplicação. O resultado depende da composição dos benefícios atingidos, das exceções legais, da resposta dos agentes econômicos e do destino da arrecadação adicional.

Dimensão	Benefícios potenciais	Riscos e limitações
Fiscal	Maior arrecadação e contenção de renúncias	Receita efetiva inferior à estimada e custos de implementação
Econômica	Menores distorções e melhor alocação de recursos	Menor investimento, inovação ou competitividade em setores afetados
Social	Maior espaço fiscal para políticas universais	Elevação de preços, redução de empregos e perdas de renda
Regional	Possibilidade de financiar políticas territoriais	Enfraquecimento de incentivos que sustentam investimentos locais
Institucional	Transparência e revisão periódica	Avaliações formais sem dados suficientes ou sem consequências práticas

4. REDUÇÃO LINEAR : EFEITOS FISCAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS

A questão central: a redução linear é o melhor instrumento?

A redução linear apresenta uma **vantagem administrativa**:
estabelece um parâmetro geral, relativamente simples, para conter parte dos benefícios fiscais.

Entretanto, apresenta uma **limitação substantiva**:
a uniformidade da redução não corresponde necessariamente à uniformidade da ineficiência dos benefícios.

Uma política de revisão madura, portanto, deve aproximar o instrumento de **REDUÇÃO UNIFORME** do instrumento de **REVISÃO SELETIVA BASEADA EM EVIDÊNCIAS**. A contenção fiscal pode ser um primeiro passo, mas a avaliação individualizada é necessária para que a redução de renúncias não se transforme em corte indiscriminado de políticas públicas eficientes.

5. PRINCIPAIS RISCOS ASSOCIADOS À EFETIVIDADE DA POLÍTICA

Principais Riscos Mapeados, a serem detalhados nos próximos slides:

1. **Redução linear sem avaliação individual**
2. **Baixa capacidade de mensuração dos resultados**
3. Risco de deslocamento da atividade econômica
4. Judicialização e insegurança jurídica
5. Assimetria entre setores
6. Efeito sobre preços e consumidores
7. **Efeito sobre investimento**
8. Efeito fiscal menor que o estimado
9. Complexidade e custo de conformidade
10. Capacidade institucional de fiscalização e avaliação
11. Risco de "economia fiscal" sem ganho de eficiência
12. Risco de perda de focalização
13. Risco de exceções reduzirem o efeito agregado
14. Risco de implementação
15. **Riscos de Impacto Federativo e Competitividade Regional**

5. PRINCIPAIS RISCOS ASSOCIADOS À EFETIVIDADE DA POLÍTICA

1. REDUÇÃO LINEAR SEM AVALIAÇÃO INDIVIDUAL

Pode reduzir benefícios pouco efetivos, mas também atingir incentivos que tenham elevado retorno econômico ou social. A mesma redução de 10% não considera diferenças de finalidade, público, custo fiscal ou resultados.

INDICADOR A ACOMPANHAR: Receita renunciada × empregos, investimento, produtividade e arrecadação adicional

2. BAIXA CAPACIDADE DE MENSURAÇÃO DOS RESULTADOS

Sem dados confiáveis sobre beneficiários, custo fiscal e contrafactual, fica difícil saber se a política realmente gerou investimento, emprego ou redução de desigualdades.

INDICADOR A ACOMPANHAR: Percentual de benefícios com metas e avaliações periódicas

1. PRINCIPAIS RISCOS

7. EFEITO SOBRE INVESTIMENTO

Quando o benefício está incorporado à decisão de investimento de longo prazo, sua redução pode alterar projetos já planejados. A própria LC prevê tratamento específico para benefícios associados a investimentos de longo prazo.

INDICADOR A ACOMPANHAR: Investimento privado efetivamente realizado versus investimento projetado

8. EFEITO FISCAL MENOR QUE O ESTIMADO

A arrecadação adicional pode ficar abaixo da expectativa se houver redução de atividade, planejamento tributário, mudança de regime ou utilização das exceções.

INDICADOR A ACOMPANHAR: Arrecadação efetiva adicional versus estimativa *ex ante*

5. PRINCIPAIS RISCOS ASSOCIADOS À EFETIVIDADE DA POLÍTICA

15. RISCOS DE IMPACTO FEDERATIVO E COMPETITIVIDADE REGIONAL

No âmbito das finanças públicas e do equilíbrio federativo:

Pressão Sobre Repasses Subnacionais: A alteração na arrecadação do IRPJ e IPI via redução de incentivos reflete no montante apurado dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (**FPE e FPM**). Se por um lado a arrecadação nominal pode aumentar, por outro a desaceleração de setores econômicos regionais afetados pelo corte de incentivos pode comprometer as bases locais de cálculo.

Riscos de Desequilíbrio Regional: Embora a LC 224/2025 resguarde áreas constitucionalmente imunes ou protegidas (como a Cesta Básica Nacional e a Zona Franca de Manaus), **polos agroindustriais e cadeias regionais integradas** fora desses regimes específicos sofrem erosão de competitividade.

5. UM RISCO PARTICULARMENTE IMPORTANTE: A “LINEARIDADE”

A redução linear tem uma vantagem: é **simples, rápida e relativamente fácil de implementar**. Porém, ela não necessariamente distingue entre:

- benefício que produz **elevado retorno econômico**;
- benefício que **produz baixo retorno**;
- benefício criado para **corrigir uma falha de mercado**;
- benefício de **caráter meramente setorial**;
- benefício que **já atingiu seu objetivo**;
- benefício cujo **custo fiscal é elevado em relação ao resultado obtido**.



5. UMA PROPOSTA DE MATRIZ DE RISCOS

Riscos Fiscais (*)	Arrecadação adicional inferior à estimad Aumento de planejamento tributário Deslocamento de base tributável Dificuldade de mensurar o gasto tributário efetivo
Riscos Econômicos	Redução de investimentos Aumento de preços Redução de emprego Perda de competitividade internacional Deslocamento da atividade entre setores ou regiões
Riscos Distributivos	Impactos diferenciados por porte empresarial Concentração dos custos em determinados setores Efeitos regionais assimétricos Transferência do custo para consumidores

5. UMA PROPOSTA DE MATRIZ DE RISCOS

Riscos Jurídicos (*)	Judicialização Controvérsias sobre condições onerosas Interpretação das exceções Conflitos com direitos adquiridos e expectativas legítimas
Riscos Administrativos (*)	Dificuldade de fiscalização Baixa qualidade dos dados Elevada complexidade operacional Insuficiência de capacidade para avaliar resultados
Riscos de Governança (*)	Ausência de indicadores adequados Metas pouco mensuráveis Avaliações *ex post* insuficientes Prorrogação de benefícios sem demonstração de efetividade

6. REFLEXÕES FINAIS - PARA UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA

A **principal questão de efetividade da LC 224/2025** é saber se a redução linear conseguirá produzir **redução estrutural e sustentável da renúncia fiscal sem comprometer benefícios que efetivamente gerem investimentos, emprego, produtividade ou objetivos sociais relevantes**.

COMPONENTES DISTINTOS DA POLÍTICA

Ajuste Horizontal Imediato
Redução linear de determinados benefícios

Tentativa de Melhorar a Governança Futura
Metas, avaliação, monitoramento e limite global de 2% do PIB.

6. REFLEXÕES FINAIS – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1-A LC nº 224/2025 tem potencial para melhorar a responsabilidade fiscal e a governança dos benefícios tributários, mas a redução linear de 10% não constitui, por si só, prova de efetividade.

2-Para que a política alcance seus objetivos, a contenção das renúncias precisa ser acompanhada de avaliação causal, transparência, análise distributiva e revisão seletiva dos incentivos segundo seu retorno social e econômico.

3-O critério decisivo não deve ser simplesmente quanto o Estado deixa de conceder em benefícios, mas quanto a sociedade ganha, em termos fiscais, econômicos e sociais, com a revisão.

4-Uso de inteligência artificial para monitorar os resultados e impactos da política de benefícios fiscais vigente, criar travas e recomendações de prorrogação => plataforma inteligente de benefícios fiscais

5-Objetivo é distinguir efetividade fiscal de efetividade econômica e social — distinção fundamental para avaliar se a política alcançou seu objetivo.

IV CONGRESSO DE
DIREITO TRIBUTÁRIO
E ADUANEIRO
DA RECEITA FEDERAL

Tributação, Inteligência e Justiça Fiscal

Obrigada!

Maria de Fátima Cartaxo

Auditora Fiscal da RFB aposentada

Consultora Fiscal do BID

APOIO

BID

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

REALIZAÇÃO

Receita Federal

MINISTÉRIO DA FAZENDA