

Bases disponíveis indicam discrepâncias na concessão dos benefícios tributários⁴⁴

Alexandre Andrade e João Pedro Bottino

Considerações Iniciais

À luz da apresentação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 182, de 2025, que geraria um ganho de arrecadação, nas contas do Poder Executivo, de R\$ 19,8 bilhões em 2026, a presente análise detalha as linhas gerais da proposta e apresenta alguns números levantados junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Os dados apresentados referem-se ao Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) da União, uma base calculada pela Receita e divulgada anualmente em um dos anexos da lei de diretrizes orçamentárias. Também se apresentam informações da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), criada por meio de uma medida provisória, editada em 2024, e incluída na Lei nº 14.973, sancionada em setembro de 2024.

O DGT e a Dirbi possuem diferenças metodológicas de construção. Enquanto o DGT representa uma estimativa feita pela RFB a partir das bases de incidência dos tributos federais, a Dirbi constitui uma base de informações reportadas pelos contribuintes por força de lei. Assim, comparar os dados das duas bases é interessante para que se tenha informações relevantes a respeito das renúncias geradas pelos benefícios tributários, assim como os custos dessas renúncias para a sociedade.

Considerando, ainda, o atual contexto de aperto no quadro fiscal, com a eventual necessidade de aumento de receitas para cumprir as principais regras fiscais vigentes, a revisão dos gastos tributários pode ser importante para essa finalidade.

Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 182, de 2025

O PLP nº 182, de 2025⁴⁵, apresentado em 29 de agosto passado, propõe uma redução gradual e padronizada dos incentivos e benefícios de natureza tributária em âmbito federal. A proposta é importante, entre outras razões, para garantir uma receita, nas contas do Poder Executivo da União, de R\$ 19,8 bilhões oriundos da eventual lei resultante do referido PLP. O Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2026 foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso com essa previsão de arrecadação no próximo ano.

⁴⁴ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/novembro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-nov-2025>.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2555092>.

O art. 2º do PLP nº 182 relaciona os tributos federais sobre os quais incidirão a redução dos benefícios: (i) PIS/Pasep e PIS/Pasep-Importação; (ii) Cofins e Cofins-Importação; (iii) IRPJ e CSLL; (iv) Contribuição Previdenciária, incluindo a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB); (v) Imposto de Importação; e (vi) IPI.

O § 1º do art. 2º do PLP estabelece os regimes especiais sobre os quais a redução será aplicada, a saber: (i) lucro presumido; (ii) Regime Especial da Indústria Química (REIQ); (iii) CPRB; (iv) créditos presumidos de IPI, PIS e Cofins; e (v) redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, prevista no art. 1º e no art. 2º da Lei nº 10.925⁴⁶, de 2004.

O art. 3º do PLP nº 182 determina a metodologia de redução dos benefícios: (i) aplicação de 10% da alíquota padrão para casos de isenção ou de alíquota zero; e (ii) redução de 10% do valor do benefício para regimes especiais, créditos presumidos, base de cálculo reduzida ou presumida.

O art. 4º contém a relação de exceções à redução de benefícios e incentivos pretendida com o PLP: (i) imunidades constitucionais; (ii) produtos da cesta básica; (iii) benefícios com condição onerosa já cumprida até 31/12/2025; (iv) entidades sem fins lucrativos; (v) benefícios com teto quantitativo global e necessidade de prévia habilitação; (vi) Programa Minha Casa, Minha Vida; e (vii) alíquotas *ad rem*.

Além disso, o art. 6º do PLP estabelece que instituições financeiras, operadoras de pagamento e divulgadores de publicidade de apostas de quota fixa não autorizadas serão responsáveis solidários pelos tributos incidentes sobre essas operações. A Receita Federal será responsável por regulamentar esse dispositivo da proposta.

Como discutido no RAF nº 104⁴⁷, de setembro de 2025, as projeções apresentadas pelo Poder Executivo no PLOA 2026 indicam um quadro relativamente apertado para o cumprimento da meta fiscal de 2026, de superávit primário de R\$ 34,3 bilhões (0,25% do PIB). Na proposta orçamentária, o Executivo estima um superávit de R\$ 34,5 bilhões, já considerando o recolhimento de R\$ 19,8 bilhões oriundo do PLP nº 182.

A dependência da aprovação desse PLP ficou ainda maior após a perda de eficácia da Medida Provisória (MP) nº 1.303, de 2025⁴⁸, que traria um ganho de arrecadação de R\$ 20,9 bilhões no próximo ano, também nas contas do Poder Executivo. Uma parte dos efeitos sobre a arrecadação constantes da MP nº 1.303, a limitação para as compensações tributárias de PIS/Cofins, cuja estimativa de arrecadação pelo Executivo é de R\$ 10,0 bilhões, em 2026, foi inserida no Projeto de Lei (PL) nº 458⁴⁹, de 2021, aprovado na Câmara

⁴⁶ A Lei nº 10.925 reduz as alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.925.htm.

⁴⁷ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757658/RAF104_SET2025.pdf.

⁴⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1303.htm.

⁴⁹ Página de tramitação da matéria: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-458-2021>.

dos Deputados em 29 de outubro passado e remetido ao Senado Federal em 4 de novembro.

Gastos tributários

De acordo com a RFB, os gastos tributários consistem em isenções, anistias, presunções creditícias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária, que podem servir para diversos fins. Algumas dessas ações configuram alternativas a ações de governo com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico ou social de uma determinada região, não sendo realizadas por meio do orçamento público, mas, sim, por intermédio do sistema tributário⁵⁰. Os gastos tributários podem ter caráter compensatório ou incentivador.

Ou seja, os gastos tributários, que podem ser temporários ou permanentes, constituem desvios em relação ao sistema tributário de referência e ocorrem por meio de renúncias de receitas. Como exemplos de gastos tributários, podem ser citados: (i) isenção de Imposto sobre a Renda (IR) de aposentadorias para maiores de 65 anos; (ii) dedução de despesas de saúde e educação na declaração de ajuste anual do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF); (iii) isenção de PIS/Cofins incidentes sobre produtos da cesta básica; (iv) incentivos fiscais setoriais, como a Lei do Bem⁵¹ ou a Zona Franca de Manaus.

Os gastos tributários não são gastos orçamentários diretos, mas têm impacto fiscal equivalente, devendo ser estimados e divulgados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), nos termos do art. 165, § 6º da Constituição Federal de 1988. Este comando constitucional determina que o PLOA deverá ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, oriundo de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia.

A elaboração e divulgação do DGT é feita pela RFB⁵², que publica anualmente os dados como parte dos anexos ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). Tais demonstrativos contêm estimativas de renúncia fiscal decorrentes de medidas de desoneração que se enquadram no conceito de gasto tributário e apresentam: (i) conceitos; (ii) metodologia de cálculo; (iii) estimativas por tipo de benefício; (iv) inclusões, exclusões e prorrogações; e (v) quadro detalhado dos gastos vigentes e encerrados.

O Gráfico 16 apresenta informações levantadas pela IFI no DGT da RFB e compreendem o período de 2010 a 2029. Para 2010 a 2022, as informações fazem parte das bases efetivas,

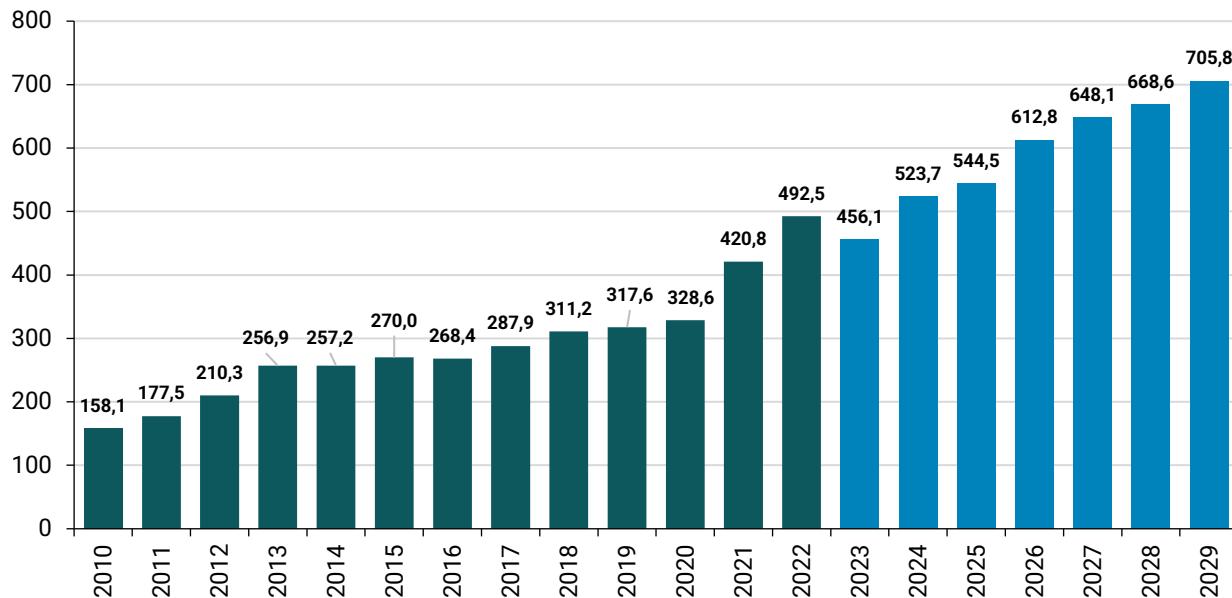
⁵⁰ Ver: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view>.

⁵¹ Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm.

⁵² Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia>.

que são calculadas com base em dados efetivos de arrecadação para um determinado período, assim como de execução para períodos anteriores. Os cálculos são feitos com base em informações efetivas de recolhimentos dos tributos.

GRÁFICO 16. GASTOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO (2010 A 2022: BASES EFETIVAS; 2023 A 2029: ESTIMATIVAS) - R\$ BILHÕES



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

Os dados apresentados no Gráfico 16 para o período de 2023 a 2029⁵³ representam estimativas feitas pela RFB em função da renúncia fiscal esperada a partir das regras vigentes e dos parâmetros macroeconômicos utilizados nas diretrizes orçamentárias. Essas projeções têm por objetivo dar transparência ao impacto fiscal das desonerações nos anos subsequentes ao da elaboração do orçamento.

Os seguintes tributos são considerados no DGT: (i) Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); (ii) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide); (iii) Contribuição para a Previdência Social; (iv) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine); (v) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); (vi) Contribuição Social para o PIS-Pasep; (vii) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); (viii) Imposto sobre a Renda Pessoa Física (IRPF); (ix) Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); (x) Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF); (xi) Imposto sobre Importação (II); (xii) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); (xiii) Imposto sobre Produtos Industrializados – Operações Internas (IPI-Interno); (xiv) Imposto sobre Produtos Industrializados – Vinculado à Importação (IPI-Vinculado); e (xv) Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

⁵³ De 2023 a 2026, se utiliza a projeção que acompanha o PLOA, disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/>. A partir de 2027, se utilizam as projeções constantes do PLDO 2026.

Em 2022, último ano para o qual existem informações das bases efetivas do DGT, as renúncias somaram R\$ 492,5 bilhões (4,9% do PIB). Para 2026, a RFB estima que os gastos tributários da União alcancem R\$ 612,8 bilhões (4,5% do PIB). Outros documentos do Anexo IV do PLDO 2026 apresentam a renúncia de receita realizada por meio dos gastos tributários até 2029⁵⁴. Para 2027, por exemplo, a RFB projeta uma renúncia de R\$ 648,1 bilhões (4,4% do PIB) e, para 2029, a estimativa é de uma renúncia de R\$ 705,8 bilhões (4,4% do PIB).

Em suma, para os próximos quatro anos (período de 2026 a 2029), a RFB estima que os gastos tributários da União se situem ao redor de 4,5% do PIB.

Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi)

A Dirbi foi originalmente instituída pela MP nº 1.227, de 4 de junho de 2024⁵⁵, a qual perdeu eficácia por não ter sido deliberada pelo Congresso Nacional. O instrumento foi então introduzido no PL nº 1.847, de 2024, que resultou na Lei nº 14.973⁵⁶, de 16 de setembro de 2024. Esta lei disciplinou, entre outros, o regime de transição para a reoneração da folha de pagamento de 17 setores econômicos e municípios com até 156,2 mil habitantes, entre 2025 e 2027.

De acordo com o art. 43 da Lei nº 14.973, as empresas que usufruem de benefícios fiscais devem apresentar à RFB, em declaração eletrônica, as informações detalhadas dos benefícios de que usufruem. A Dirbi foi regulamentada por meio da Instrução Normativa (IN) RFB nº 2.198⁵⁷, de 17 de junho de 2024, e sua declaração é obrigatória por: (i) pessoas jurídicas de direito privado em geral, inclusive as equiparadas e as isentas; (ii) consórcios que realizam negócios jurídicos em nome próprio; e (iii) empresas do Simples Nacional que recolhem a CPRB.

Estão dispensados de declarar a Dirbi: (i) microempreendedores individuais (MEI); (ii) empresas do Simples Nacional que não recolhem CPRB; e (iii) entidades em início de atividade, até o mês anterior ao de inscrição no CNPJ.

⁵⁴ Página para acesso às informações: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026#PLDO>.

⁵⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/mpv/mpv1227.htm.

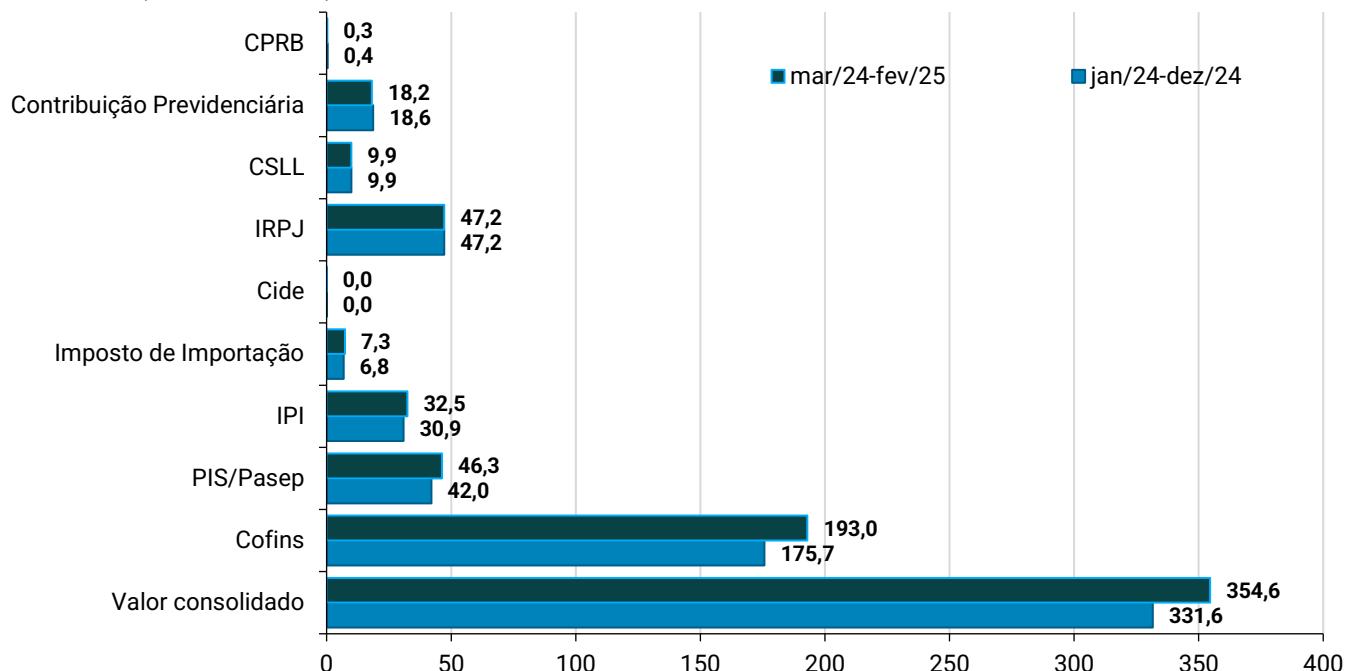
⁵⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm.

⁵⁷ Página para acesso à norma: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/138735>.

A IN RFB nº 2.198 estabelece ainda que devem ser declarados, mensalmente, todos os incentivos, renúncias, benefícios e imunidades tributárias usufruídos, com o valor do crédito tributário correspondente, conforme a relação apresentada no Anexo Único da referida instrução normativa. As empresas devem informar, ainda, os benefícios fiscais utilizados no período e o dispositivo legal correspondente. O instrumento constitui uma obrigação acessória com a finalidade de aumentar a transparência e o controle dos benefícios fiscais usufruídos pelas empresas.

O Gráfico 17, construído pela IFI a partir de informações levantadas junto à base de dados da Dirbi disponibilizada pela RFB⁵⁸, apresenta valores nominais acumulados em 12 meses até dezembro de 2024 e fevereiro de 2025 (última observação disponível) dos benefícios usufruídos pelas empresas por tributo.

GRÁFICO 17. DADOS DA DIRBI POR TRIBUTO - ACUMULADOS EM 12 MESES ATÉ DEZ/24 E FEV/25 (R\$ BILHÕES)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Até dezembro de 2024, as empresas declararam usufruir R\$ 331,6 bilhões (2,8% do PIB) em benefícios fiscais em âmbito federal. Nos 12 meses encerrados em fevereiro de 2025, a soma foi de R\$ 354,6 bilhões (3,0% do PIB). As maiores renúncias concentram-se em Cofins (R\$ 193,0 bilhões no acumulado de 12 meses até fevereiro de 2025), IRPJ (R\$ 47,2 bilhões), PIS/Pasep (R\$ 46,3 bilhões), IPI (R\$ 32,5 bilhões) e Contribuição Previdenciária (R\$ 18,2 bilhões).

⁵⁸ Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/renuncias-fiscais-de-tributos-federais>.

Comparação dos valores do DGT com os da Dirbi

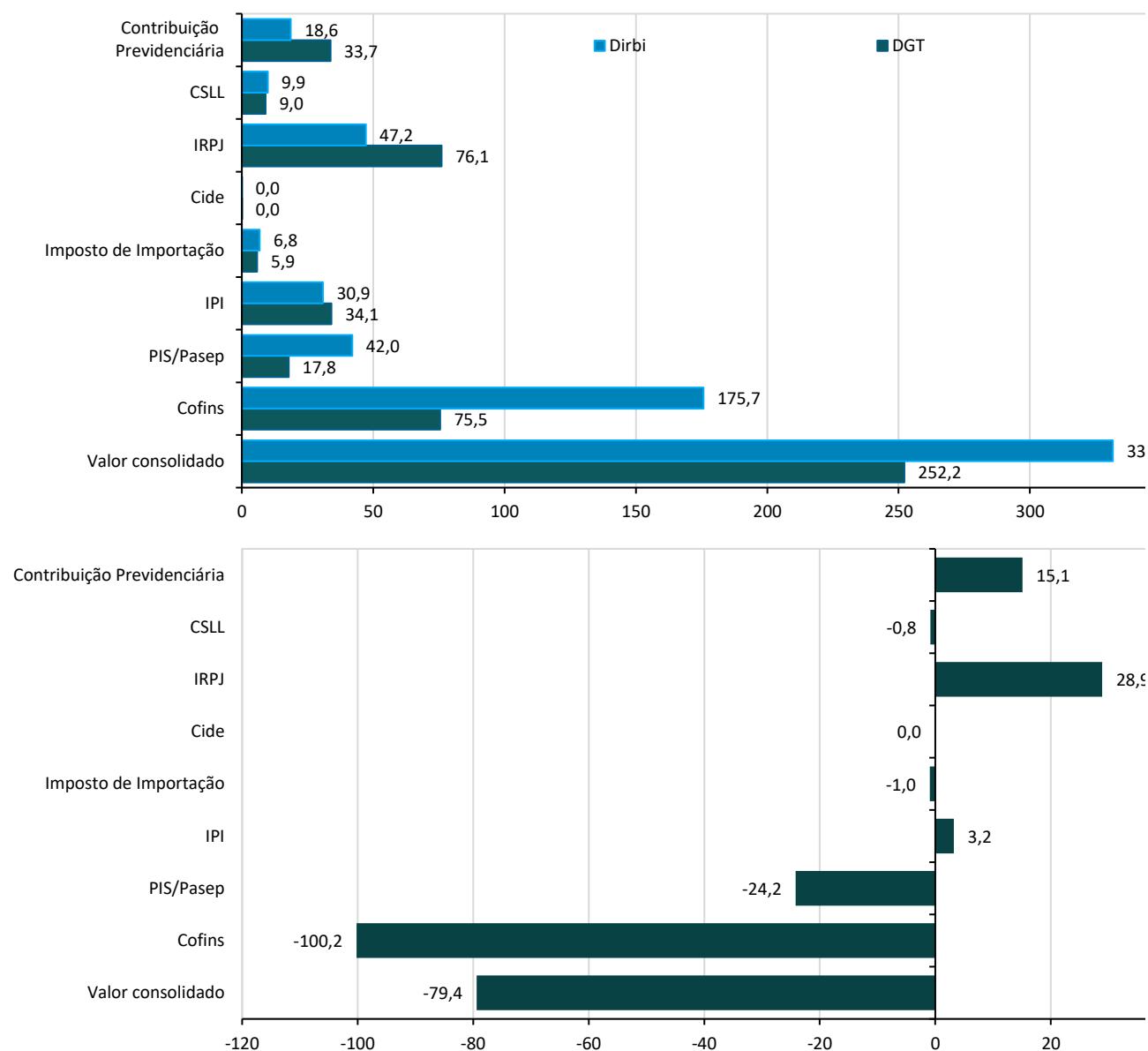
Utilizando as informações, para 2024, do DGT (estimativas da RFB) e da Dirbi (informações prestadas pelas empresas), é possível observar algumas discrepâncias nos dados referentes aos gastos tributários da União.

O Gráfico 18 apresenta as informações projetadas pela RFB no DGT e os dados da Dirbi, por tributo federal recolhido das pessoas jurídicas, além dos respectivos desvios por tributo. Os tributos considerados foram: (i) Cofins; (ii) PIS/Pasep; (iii) IPI; (iv) Imposto de Importação; (v) Cide; (vi) IRPJ; (vii) CSLL; e (viii) Contribuição Previdenciária.

Foram desconsideradas do DGT as renúncias do Simples Nacional e de entidades sem fins lucrativos, visto que as pessoas jurídicas deste regime estão desobrigadas de prestar declarações no sistema da Dirbi, além de dados referentes ao IRPF.

Os dados evidenciam desvios relativamente elevados entre as estimativas da RFB e as informações declaradas pelas empresas para alguns tributos. Para os benefícios tributários recebidos no âmbito da Cofins, o desvio foi negativo em R\$ 100,2 bilhões, isto é, os contribuintes declararam receber benefícios relativos a esse tributo em montante superior ao estimado pela RFB. O mesmo desvio negativo é observado com os benefícios do PIS/Pasep (R\$ 24,2 bilhões).

GRÁFICO 18. ESTIMATIVAS DO DGT, INFORMAÇÕES DECLARADAS NA DIRBI E DESVIOS ENTRE OS VALORES (R\$ BILHÕES) -2024



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

Por outro lado, os dados evidenciam desvios positivos para alguns tributos entre as estimativas do DGT e as informações declaradas na Dirbi. Por exemplo, no âmbito do IRPJ, a RFB estimou, no DGT, gastos tributários R\$ 28,9 bilhões acima do montante declarado pelas empresas em 2024. Na Contribuição Previdenciária, a diferença a maior foi de R\$ 15,1 bilhões no período.

Importante mencionar que o rol de estimativas do DGT não comprehende as mesmas informações constantes do rol de declarações da Dirbi. Com as devidas ressalvas, não há uma forma de comparar diretamente todos os benefícios. Os desvios verificados entre as bases ilustram, no entanto, uma incerteza nos gastos tributários.

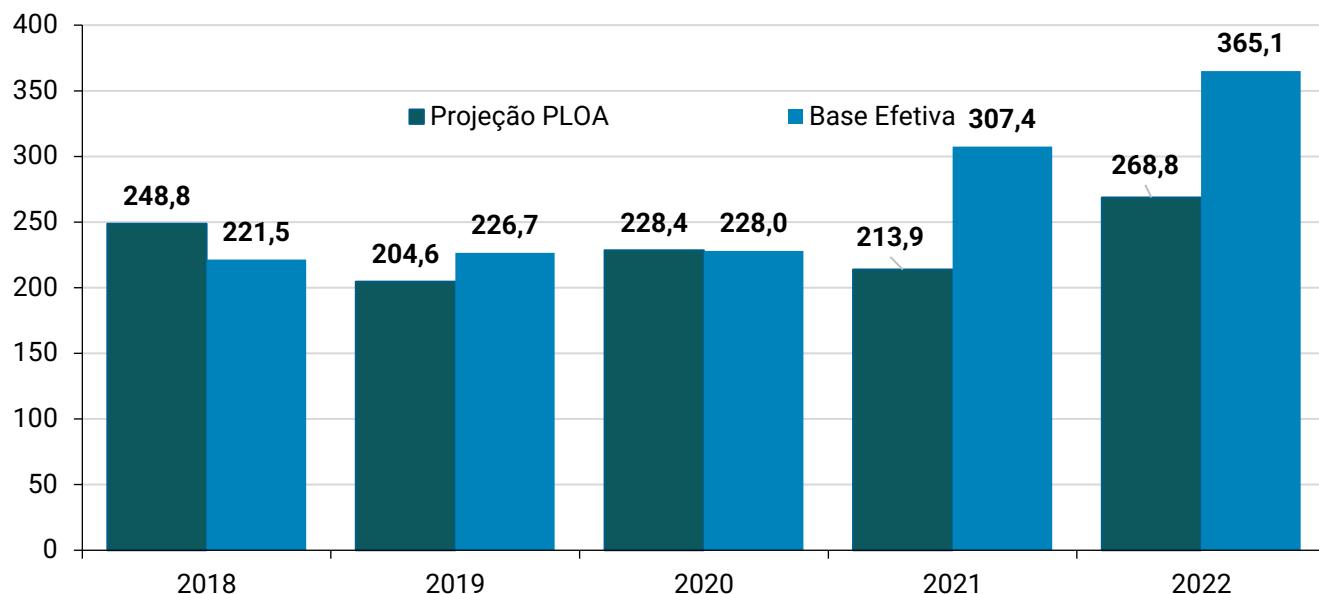
No PLOA 2026, o Poder Executivo estimou um montante de R\$ 19,8 bilhões de receitas provenientes da aprovação do PLP nº 182, de 2025, sem detalhar a composição dessa fonte de arrecadação. A realização dessa receita é necessária para que a proposta orçamentária do próximo ano esteja alinhada à meta fiscal fixada no PLDO 2026. Caso a estimativa dessa receita seja alterada durante a tramitação do referido PLP no Congresso, o PLOA 2026 pode ser aprovado com uma projeção para o resultado primário do governo central não condizente com os demais parâmetros do orçamento. Alternativamente, uma nova fonte de arrecadação precisaria ser encontrada para compensar uma eventual redução na estimativa de arrecadação com o PLP nº 182.

A mencionada incerteza existente nas estimativas apresentadas pelo Poder Executivo na justificativa que acompanhou o PLP nº 182 foi reconhecida pelo relator da proposta na Câmara dos Deputados⁵⁹, visto que a proposição não apresenta uma metodologia de cálculo discriminada e detalhada por benefício ou incentivo. Ainda que a medida tenha um caráter positivo em relação à recomposição de receitas da União, os valores potencialmente arrecadados podem ter, entretanto, relativa incerteza de materialização.

Outro ponto relevante a ser destacado diz respeito aos desvios verificados entre os valores das bases efetivas do DGT e as estimativas (quando as bases efetivas não estavam disponibilizadas ainda). O Gráfico 19 compara as projeções apresentadas pelo Poder Executivo no PLOA de exercícios anteriores (2018 a 2022) com as respectivas bases efetivas divulgadas posteriormente pela RFB. Em 2018 e 2020, por exemplo, a discrepância entre o efetivo e o projetado foi relativamente menor. No entanto, os elevados desvios verificados em 2021 e 2022 (os valores efetivos ficaram maiores que os estimados no PLOA) indica ter havido uma concessão de benefícios fiscais superior ao esperado inicialmente.

⁵⁹ Disponível na página 7 do Parecer nº 2 CFT, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=3044496&filename=Tramitacao-PLP%20182/2025.

GRÁFICO 19. COMPARATIVO ENTRE GASTOS TRIBUTÁRIOS SELECIONADOS – PROJEÇÕES E BASE EFETIVA (R\$ BILHÕES CORRENTES)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Considerações finais

Considerando a consulta realizada pela IFI nas bases de informações do DGT e da Dirbi, a análise preliminar dos dados referentes a gastos tributários da União indica incertezas em relação à efetividade na concessão de benefícios tributários. Isto sugere a necessidade de aumento da transparência na concessão e divulgação das informações, além da criação de instrumentos de revisão periódica desses benefícios, privilegiando o retorno social e econômico dessa política.

A comparação dos dados do DGT com os da Dirbi evidenciou desvios significativos nos benefícios no âmbito de alguns tributos, indicando divergências entre o que a RFB estima para essas renúncias e o que os contribuintes declaram receber de benefícios. Discrepância equivalente foi observada comparando-se, dentro do DGT, os valores das bases efetivas com os valores estimados apresentados nas propostas orçamentárias dos anos anteriores.

Evidentemente, trata-se de uma análise preliminar que avaliou os dados em formato mais agregado para fazer algumas comparações mais simples. É necessário analisar as informações em um contexto mais desagregado, o que seria possível em razão de os dados estarem dispostos na forma de microdados, com nível de detalhamento no âmbito dos contribuintes.

PROJEÇÕES DA IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2025			2026		
	out/25	nov/25	Comparação	out/25	nov/25	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,4	2,4	=	1,7	1,7	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	12.671,5	12.671,5	=	13.478,7	13.478,7	=
IPCA – acum. (% no ano)	5,3	5,3	=	4,3	4,3	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,8	5,8	=	5,9	5,9	=
Ocupação - crescimento (%)	1,1	1,1	=	0,9	0,9	=
Massa salarial - crescimento (%)	3,4	3,4	=	2,6	2,6	=
Selic – fim de período (% a.a.)	14,8	14,8	=	12,5	12,5	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	8,1	8,1	=	7,1	7,1	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,7	-0,7	=	-1,2	-1,2	=
dos quais governo central	-0,6	-0,6	=	-1,0	-1,0	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	8,4	8,4	=	8,3	8,3	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-9,1	-9,1	=	-9,5	-9,5	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	77,6	77,6	=	82,4	82,4	=

ifi