



Gastos Tributários e o Desafio Fiscal do Brasil

Secretaria-Geral de Controle Externo



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

Gastos Tributários e o Desafio Fiscal do Brasil

Secretaria-Geral de Controle Externo

Brasília, 2025

© Copyright 2025, Tribunal de Contas de União
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,



Grupo de Trabalho

Gastos Tributários

Objeto

Relatório analítico sobre os gastos tributários no Brasil

Objetivo

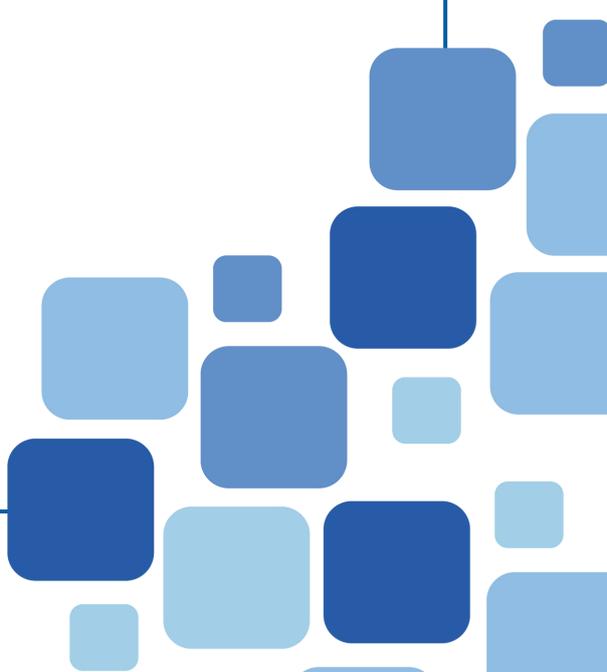
Levantar informações e realizar análises técnicas a fim de subsidiar o Congresso Nacional na formulação de propostas legislativas voltadas à revisão e racionalização dos benefícios fiscais.

Ato de Designação

Ordem de Serviço
SecexContas nº 1, de 4 de julho de 2025

Período de realização do trabalho

4/7/2025 a 1º/8/2025



Sumário

1. Introdução	6
Desafios dos Gastos Públicos no Brasil	7
2. Gastos Tributários	8
Gastos Tributários Classificados por Ordem de Materialidade	9
3. Metodologia de Classificação de Risco	10
Metodologia de Rankeamento e Classificação de Risco	11
4. Gastos Tributários por Risco Geral e por Critério	12
Gastos Tributários Ranking por Risco Geral	13
Gastos Tributários Ranking por Critério	14
5. Análise de Risco por Gasto Tributário	15
Simples Nacional	16
Desoneração da Cesta Básica	17
Desoneração de Fertilizantes e Defensivos Agrícolas	18
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	19
Aposentadoria do Declarante com 65 Anos ou Mais	20
Entidades sem Fins Lucrativos	21
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	22
Desenvolvimento Regional	23
Zona Franca de Manaus	24
Poupança e Títulos de Crédito	25
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos	26
Benefícios do Trabalhador	28
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	29
Microempreendedor Individual (MEI)	30
Informática e Automação	31
Setor Automotivo	32



1

Introdução

Desafios dos Gastos Públicos no Brasil

O Brasil enfrenta um momento-chave em sua trajetória fiscal. Desde 2014, os déficits primários se repetem, enquanto a dívida pública cresce rapidamente. Superar esse cenário exigirá decisões firmes: controlar gastos, ampliar receitas e, principalmente, usar melhor os recursos disponíveis.

Entre os pontos que mais chamam atenção estão os benefícios fiscais — em especial os chamados gastos tributários. São isenções, deduções e alíquotas reduzidas que funcionam como verdadeiras despesas públicas, embora não apareçam diretamente no orçamento.

Diante da relevância do tema, o TCU reuniu estudos e avaliações sobre os 14 principais gastos tributários da União, que representam cerca de 84% do total estimado para 2025. Embora existam outros tipos de incentivos, como os benefícios financeiros e creditícios, este trabalho foca nos gastos tributários pela magnitude dos valores envolvidos e pelo impacto direto que exercem sobre as contas públicas.

Por que isso importa?

Em 2025, estima-se que os gastos tributários atinjam R\$ 544,5 bilhões:

- Mais que o triplo do orçamento do Bolsa Família
- Quase a metade das despesas previdenciárias do INSS
- Mais que o dobro de todos os investimentos públicos federais previstos para 2025

De 2011 a 2024, os gastos tributários saltaram de 3,48% para 4,89% do PIB. A Emenda Constitucional no 109/2021 determina que esses benefícios tributários sejam limitados a 2% do PIB até 2029 — uma meta ainda distante, que exige atenção e ação imediata.

Contribuição do TCU

Este material do Tribunal de Contas da União visa apoiar o Congresso Nacional com:

- Diagnóstico da governança e controle dos maiores gastos tributários
- Avaliação da eficácia e foco dos incentivos atuais
- Identificação dos principais desafios para alterar o quadro atual



2

Gastos Tributários

Gastos Tributários Classificados por Materialidade

Gasto Tributário Analisado	Valor (R\$ bilhões)	%
1. Simples Nacional	120,97	22,22
2. Agricultura e Agroindústria	83,05	15,25
2.1 Desoneração da Cesta Básica	51,40	8,36
2.2 Fertilizantes e Defensivos Agrícolas	8,70	1,60
3. Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	59,96	10,46
3.1 Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	25,03	4,60
3.2 Aposentadoria do Declarante com 65 Anos ou Mais	17,09	3,14
4. Entidades Sem Fins Lucrativos	45,54	8,36
5. Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	34,76	6,38
6. Desenvolvimento Regional	30,01	5,51
7. Zona Franca de Manaus (ZFM) e Áreas de Livre Comércio	29,89	5,49
8. Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	22,19	4,08
9. Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	20,43	3,75
10. Benefícios do Trabalhador	18,44	3,39
11. Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	8,82	1,62
12. Microempreendedor Individual - MEI	8,76	1,61
13. Informática e Automação	8,13	1,49
14. Setor Automotivo	7,77	1,43
Total dos 14 Maiores Gastos Tributários	495,7	91,05
Total de Gastos Tributários Analisados	457,9	84,1

Gasto Tributário Não Analisado	Valor (R\$ bilhões)	%
1. Financiamentos Habitacionais	6,45	1,18
2. PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	5,66	1,04
3. Embarcações e Aeronaves	3,89	0,71
4. Programa MOVER	3,80	0,70
5. Demais (46 outros gastos tributários)	28,92	5,31
Total dos Gastos Tributários Não Analisados	48,72	8,95

Total Global de Gastos Tributários	544,4	100
---	--------------	------------

Fonte: Receita Federal do Brasil - DGT PLOA 2025

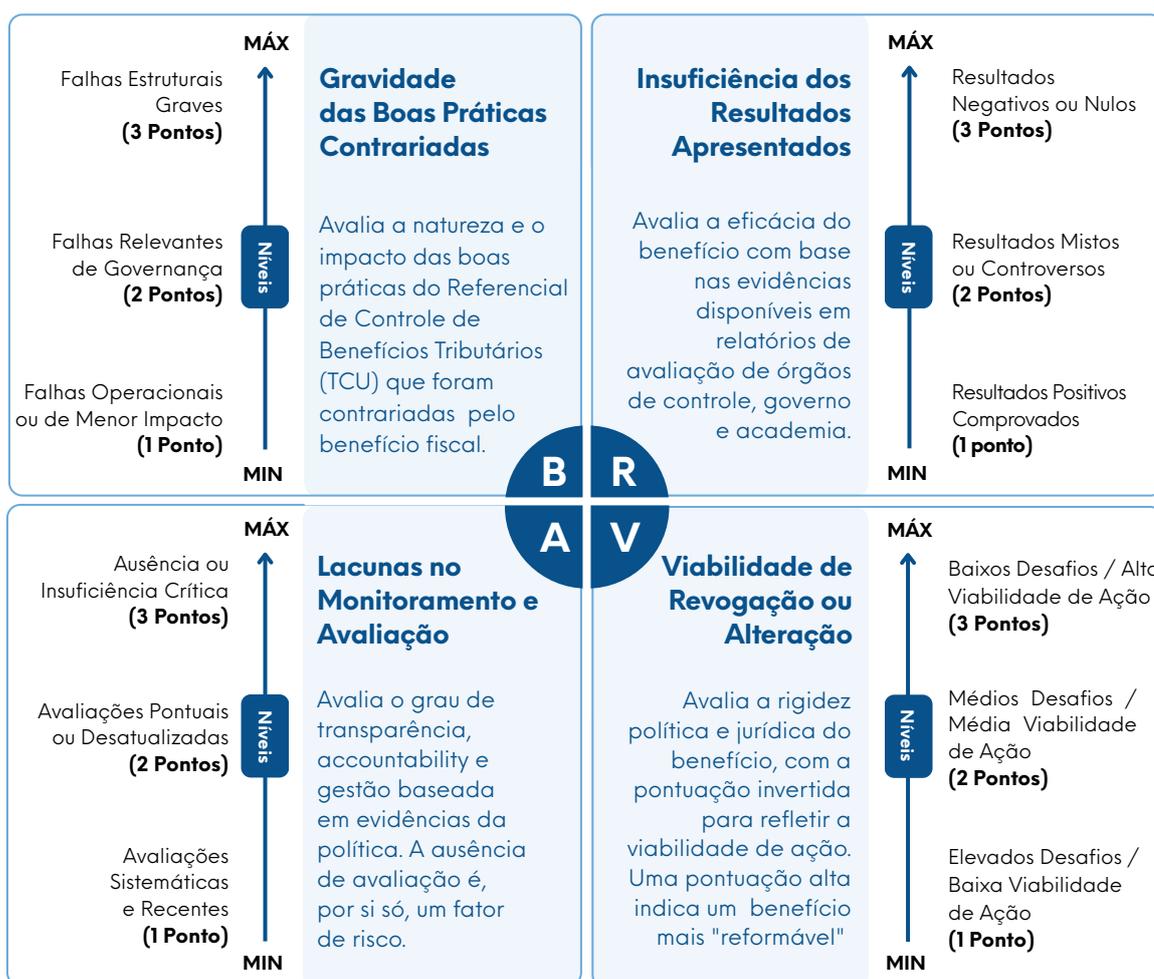


3

**Metodologia de
Classificação
de Risco**

Metodologia de Ranqueamento e Classificação de Risco

4 CRITÉRIOS com 3 NÍVEIS de PONTOS



GRAU DE RISCO **B** + **R** + **A** + **V** = **10 a 12 ALTO**
7 a 9 MÉDIO
4 a 6 BAIXO

Classificação: somados os pontos obtidos em cada critério, estará definido o grau de risco. A classificação se dá por grau de risco, seguido da materialidade do gasto, ambos em ordem decrescente.



4

Gastos Tributários por Risco Geral e por Critério

Gastos Tributários Ranking por Risco

Gastos Tributários Analisados		R\$ (Bilhões)	B	R	A	V	Pts	Risco
1º	Poupança e Títulos de Crédito	22,19	2	3	3	3	11	Alto
2º	Setor Automotivo	7,77	3	3	3	2	11	Alto
3º	Deduções de IRPF	34,76	2	3	2	3	10	Alto
4º	Zona Franca de Manaus	29,89	3	3	3	1	10	Alto
5º	Informática e Automação	8,13	3	2	2	3	10	Alto
6º	Rendimentos Isentos IRPF (Moléstia Grave)	20,70	2	3	2	2	9	Médio
7º	Benefícios do Trabalhador	18,44	2	3	2	2	9	Médio
8º	Rendimentos Isentos IRPF (Aposentadoria 65+)	17,09	2	3	2	2	9	Médio
9º	Agricultura e Agroindústria (Fertilizantes e Defensivos)	8,70	1	3	3	2	9	Médio
10º	Entidades sem Fins Lucrativos	45,54	3	2	2	1	8	Médio
11º	Simples Nacional	120,97	2	2	2	1	7	Médio
12º	Agricultura e Agroindústria (Cesta Básica)	51,40	2	3	1	1	7	Médio
13º	Desenvolvimento Regional	30,01	2	2	1	2	7	Médio
14º	Medicamentos e Produtos Farmacêuticos	20,43	2	2	2	1	7	Médio
15º	MEI - Microempreendedor Individual	8,76	2	2	2	1	7	Médio
16º	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	8,82	2	1	1	2	6	Baixo

NOTA:

B = Boas Práticas Contrariadas

R = Insuficiência dos Resultados Apresentados

A = Lacunas no Monitoramento ou Avaliação

V = Viabilidade de Ação (Alteração ou Revogação)

5 Gastos Tributários de Maior Risco (Por Critério)



NOTA METODOLÓGICA: A classificação dos cinco gastos tributários de maior risco baseia-se em uma metodologia estruturada que avalia cada benefício segundo quatro critérios técnicos: 1) Gravidade das Boas Práticas Contrariadas; 2) Insuficiência dos Resultados Apresentados; 3) Lacunas no Monitoramento e Avaliação; 4) Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração). Cada critério recebe pontuação de 1 (baixo risco), 2 (Médio Risco) e 3 (alto risco). A soma da pontuação dos quatro critérios resulta no um escore final de 4 a 12 pontos por benefício. Gastos com maior escore final são considerados prioritários para revisão, por apresentarem falhas estruturais, ausência de evidências de efetividade, baixa governança ou alta viabilidade de reforma.



Análise de Risco por Gasto Tributário

5

Simplex Nacional

Regime tributário diferenciado que unifica a arrecadação de oito tributos federais, estaduais e municipais para micro e pequenas empresas.

Renúncia | 2025
R\$ 120,97 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 6 práticas do referencial. O regime apresenta falhas relevantes de governança, por seu caráter regressivo e por criar distorções que desincentivam o crescimento das empresas ("nanismo empresarial"), embora cumpra seu objetivo central de simplificação.

2

2

Risco

2

1

Resultados Apresentados

Evidências controversas. Avaliações (CMAP) mostram impacto positivo na dinâmica e no emprego das firmas, porém, estudos acadêmicos apontam efeito limitado na formalização e impacto agregado negativo na produtividade da economia, questionando sua eficácia geral.

Existência de Avaliações

Embora existam diversas avaliações, elas são pontuais e não integram um ciclo sistemático de monitoramento. A ausência de um processo contínuo de avaliação impede que a política seja aprimorada com base em evidências atualizadas sobre seus resultados. A avaliação do CMAP foi realizada há mais de 5 anos.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação é extremamente baixa. O regime possui amparo direto na CF/1988 e beneficia uma base política e social muito ampla e organizada, tornando qualquer alteração profunda politicamente custosa e juridicamente complexa.

Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria, consensual entre os estudos (Banco Mundial, FGV), é a reforma do desenho do regime para mitigar o "nanismo empresarial", criando mecanismos de transição mais suaves para empresas que ultrapassam o teto de faturamento, eliminando o "abismo tributário" que hoje desincentiva o crescimento.

Conclusão

Com uma pontuação final de 7, o Simples Nacional classifica-se como de MÉDIO RISCO. A análise indica que, apesar de cumprir seu objetivo de simplificação, o regime apresenta falhas relevantes de governança e resultados controversos. Sua extinção é inviável devido a barreiras constitucionais e políticas, tornando a reforma a única via pragmática.



Desoneração da Cesta Básica

A Desoneração da Cesta Básica concede alíquota zero de PIS/PASEP e COFINS sobre diversos produtos alimentícios. Reduz o custo final para o consumidor.

Renúncia | 2025
R\$ 51,40 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 6 práticas do referencial. O benefício apresenta falhas relevantes, como seu caráter regressivo (beneficia mais os mais ricos), a falta de focalização e a incoerência com políticas de saúde, por incluir produtos ultraprocessados.

Resultados Apresentados

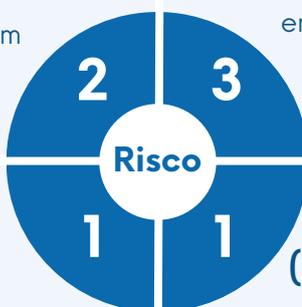
As avaliações são unânimes em apontar que o benefício não atinge seus objetivos. A adicionalidade é baixa, com repasse incerto aos preços, e o custo de oportunidade é altíssimo em comparação com políticas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família.

Existência de Avaliações

O benefício é objeto de um número significativo e recente de avaliações por parte de diversas instituições (TCU, IPEA, Banco Mundial), incluindo uma análise do CMAP em 2021, o que fornece um volume considerável de evidências sobre seus resultados.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação é extremamente baixa. O benefício possui forte apelo popular e, crucialmente, foi constitucionalizado pela Reforma Tributária (EC 132/2023), o que lhe confere grande rigidez jurídica e torna sua extinção completa inviável.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria, consensual entre os estudos (TCU, Banco Mundial, CMAP), é a substituição da desoneração ampla por um mecanismo de cashback (devolução de impostos) focado na população de baixa renda, combinado com a redefinição da lista de produtos para alinhá-la a critérios de saúde e nutrição.

Conclusão

Com uma pontuação final de 7, a Desoneração da Cesta Básica classifica-se como de MÉDIO RISCO. A análise indica que o benefício apresenta falhas relevantes de governança e resultados comprovadamente negativos. Sua extinção é inviável devido a barreiras constitucionais e políticas, tornando a reforma a única via pragmática.



Fertilizantes e Defensivos Agrícolas

A Desoneração de Fertilizantes e Defensivos Agrícolas zera alíquotas de PIS/COFINS destes insumos. Reduz custos de produção e aumenta a competitividade.

Renúncia | 2025
R\$ 8,70 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 5 práticas e atendidas 3. Apesar de falhas críticas de desenho, como a incoerência com as políticas de saúde e meio ambiente, recentes melhorias na governança (Plano Nacional de Fertilizantes) atenuam a gravidade geral do quadro.

Resultados Apresentados

As avaliações existentes são majoritariamente negativas. A auditoria do TCU concluiu que o benefício tem custo-benefício negativo para a sociedade, pois os custos socioambientais superam os benefícios econômicos, indicando baixa adicionalidade.

Existência de Avaliações

Há uma insuficiência crítica de avaliações de impacto e resultado. As análises existentes focam em aspectos de governança e legalidade, mas não há um ciclo de avaliação de resultados pelo Executivo, o que impede a gestão baseada em evidências.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação é muito baixa. O benefício tem prazo indeterminado e forte resistência política do agronegócio. Foi incluído na Reforma Tributária, assim a rigidez constitucional torna a alteração a única via possível. A regulamentação da reforma tributária e a ADI no STF abrem oportunidade de seu aperfeiçoamento.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria (TCU, STF), é a reforma do desenho do benefício para adotar a seletividade tributária, com alíquotas que variem conforme a toxicidade dos produtos, alinhando a política fiscal às de saúde e meio ambiente.

Conclusão

Com uma pontuação final de 9, a desoneração classifica-se como de MÉDIO RISCO. A análise aponta para resultados negativos e ausência de avaliações sistemáticas, mas a baixa viabilidade de revogação, devido a barreiras políticas e constitucionais, torna a reforma a via mais pragmática.



Aposentadoria (Moléstia Grave ou Acidente)

A isenção de IRPF nessas hipóteses de aposentadoria incide sobre aposentados por acidente de trabalho ou por doenças previstas no art. 6º, XIV da Lei 7.713/88.

Renúncia | 2025
R\$ 25,03 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 5 práticas do referencial. O regime apresenta como principais falhas a falta de delimitação clara do público-alvo e de critérios de elegibilidade, além da incapacidade de gerar a adicionalidade prevista (auxílio no gasto dos mais necessitados com saúde).

Resultados Apresentados

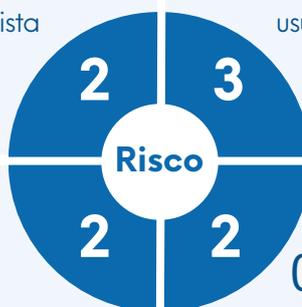
As avaliações apontam para resultados inexpressivos no apoio durante o combate à doença. A isenção é altamente concentrada nas camadas mais ricas. O custeio dos tratamentos usualmente recai sobre o Estado ou planos de saúde, raramente custeado pela pessoa física.

Existência de Avaliações

Não foram encontradas muitas avaliações sobre o tema, sendo a principal delas (CMAP), elaborada ainda em 2020, não se caracterizando como um acompanhamento regular de suas atividades.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação enfrentará desafios, dado existir desde 1988 e continuar havendo ampliações ao longo do tempo, com mais doenças e isentando outras formas de complementação de aposentadoria.



Proposta de Melhoria dos Estudos

O CMAP (2020) entende pela revogação da isenção. Sua posição é que os valores assim arrecadados, reinvestidos no gasto público, trariam benefício muito superior à isenção. Caso a isenção fosse mantida, se posiciona pela necessidade de relacionar o código internacional de doenças às moléstias cobertas pelo benefício para restringir a judicialização, bem como pela divulgação de dados dos beneficiários (doença, faixa de renda e regime previdenciário) para avaliar o público do benefício.

Conclusão

Com pontuação final de 9, a isenção de IRPF sobre aposentadorias de acidente de trabalho e moléstias graves classifica-se como de MÉDIO RISCO. A análise indica ausência de acompanhamento permanente do benefício, bem como falta de benefícios à sociedade que justifiquem o alto valor renunciado com a manutenção. A revogação foi expressamente indicada pelo CMAP quando da avaliação da isenção.



Aposentadoria (65 anos ou mais)

A isenção recai sobre as parcelas adicionais de aposentadoria e pensão discriminadas no Art. 6º, XV, i, da Lei 7.713/1988, no que superar a isenção usual de IRPF.

Renúncia | 2025
R\$ 17,09 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 5 práticas do referencial. O regime apresenta falhas relevantes como a falta de um prazo fixo para encerramento e seu caráter regressivo. Mas a política conseguiu atualizar seu valor ao longo do tempo para manter sua relevância, tendo ainda grande simplicidade por ser um valor de isenção fixo.

Resultados Apresentados

As avaliações apontam para resultados que vão na direção contrária dos objetivos da política. A isenção, por ser aplicada acima dos valores já isentos na tabela do IRPF, apresenta forte regressividade. É aproveitada apenas pela parcela mais abastada da população. O choque de renda negativo que se esperaria dos aposentados também não se comprovou na prática (CMAP, 2021).

Existência de Avaliações

Não foram encontradas muitas avaliações sobre o tema, sendo a principal delas (CMAP), elaborada ainda em 2021 e não se caracterizando como um acompanhamento regular.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A revogação enfrentará desafios, pois a isenção existe desde 1974 e se aplica especificamente para idosos acima de 65 anos. Há que se considerar que apesar de ainda não haver um choque negativo de renda, a perspectiva é que ele venha a ocorrer a longo prazo.



Proposta de Melhoria dos Estudos

O CMAP (2021) indica que os recursos gerariam melhores impactos redistributivos caso a isenção fosse encerrada e os valores arrecados fossem dirigidos ao gasto público em saúde dos idosos ou utilizados em políticas mais focalizadas, como BPC e Bolsa Família. O estudo recomendava que essa avaliação fosse feita durante a discussão da Reforma Tributária.

Conclusão

Com uma pontuação final de 9, a isenção sobre aposentadorias do declarante com 65 anos ou mais classifica-se como de MÉDIO RISCO. A análise indica a ausência de um acompanhamento permanente do benefício, bem como a falta de resultados dos benefícios esperados, mas com o cumprimento de boas práticas de caráter objetivo.



Entidades sem Fins Lucrativos

O benefício a Entidades sem Fins Lucrativos se baseia na imunidade constitucional para instituições de educação e assistência social. É o 4º maior gasto tributário da União.

Renúncia | 2025
R\$ 45,54 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 15 práticas do referencial. O benefício apresenta falhas graves de desenho (falta de focalização, equidade e proporcionalidade entre renúncia e contrapartida), de governança (fragmentada e com baixa capacidade de gestão) e de avaliação (ausência de metas e indicadores de resultado)

Resultados Apresentados

As evidências são controversas. Se por um lado avaliações na área da saúde (CMAP) e estudos do setor (FONIF) apontam resultados positivos e retorno para a sociedade, análises na área da educação (CMAP) mostram um custo por aluno elevado e dificuldade em comprovar a adicionalidade do benefício.

Existência de Avaliações

Existem algumas avaliações importantes (CMAP, TCU, CGU), mas são insuficientes para cobrir todas as áreas do benefício. Estão em sua maioria desatualizadas. São anteriores à Lei Complementar 187/2021, que reestruturou o marco legal do setor. As principais avaliações do CMAP têm mais de 5 anos.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação é extremamente baixa. O benefício possui amparo direto na Constituição, exigindo uma PEC para sua extinção. Além disso, o setor filantrópico possui forte capacidade de articulação política, criando uma barreira considerável a qualquer tentativa de revisão.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria, consensual entre os estudos (CMAP, TCU), é a reforma do desenho do benefício para vincular o valor da renúncia fiscal à contrapartida social efetivamente entregue, estabelecendo uma relação direta e proporcional entre o incentivo concedido e os serviços prestados à população.

Conclusão

Com uma pontuação final de 8, o gasto tributário com Entidades sem Fins Lucrativos classifica-se como de MÉDIO RISCO. A análise indica que, apesar de seu amparo constitucional, o benefício apresenta falhas gravíssimas de governança e resultados controversos. Sua extinção é inviável devido a barreiras constitucionais e políticas, tornando a alteração a única via pragmática.



Deduções do Rendimento Tributável - IRPF

As Deduções do Rendimento Tributável permitem abater despesas com saúde e educação da base de cálculo do IRPF. Quinto maior gasto tributário da União.

Renúncia | 2025
R\$ 34,76 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 7 práticas do referencial. O benefício apresenta falhas estruturais graves, como seu forte caráter regressivo (concentra 88% dos benefícios nos 20% mais ricos) e sua incoerência com as políticas universais de saúde (SUS) e educação (PNE), além de falhas relevantes de governança.

Resultados Apresentados

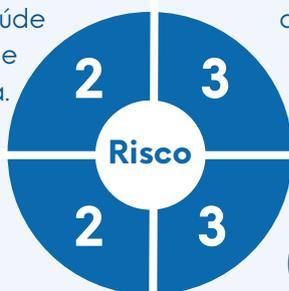
As avaliações são unânimes em apontar resultados negativos. A adicionalidade é baixa, especialmente em educação, onde o benefício não influencia as escolhas dos contribuintes. O custo de oportunidade é altíssimo, pois os recursos poderiam ser usados em políticas de maior impacto social, como o SUS.

Existência de Avaliações

Embora existam avaliações do CMAP (2020 e 2021), elas são pontuais, estão se tornando desatualizadas e não fazem parte de um ciclo contínuo de monitoramento pelos ministérios gestores, o que impede o aprimoramento da política com base em evidências recentes.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de alteração é alta. O benefício não possui amparo constitucional direto, e a atual discussão da Reforma Tributária sobre a renda cria uma janela de oportunidade política para sua revisão. A robusta evidência sobre suas falhas torna a reforma politicamente defensável.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta, consensual entre os estudos (CMAP, IPEA), é a reestruturação completa do benefício, substituindo o modelo atual por mecanismos mais eficientes e equitativos, como a imposição de um teto para as despesas com saúde e a criação de um sistema de cashback para as despesas com educação.

Conclusão

Com uma pontuação final de 10, as deduções de IRPF classificam-se como de ALTO RISCO. A análise indica que o benefício apresenta falhas estruturais graves, resultados negativos e alta viabilidade de reforma. Sua manutenção no formato atual representa um uso ineficiente e regressivo de recursos públicos, sendo uma saída sua alteração profunda ou revogação.



Desenvolvimento Regional

Os Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento Regional são um conjunto de benefícios que visam reduzir desigualdades e fomentar a atividade econômica no Norte e Nordeste.

Renúncia | 2025
R\$ 30,01 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 9 práticas do referencial. O benefício apresenta falhas relevantes de governança, principalmente por sua falta de equidade (concentra recursos em áreas mais ricas), incoerência com os planos de desenvolvimento atuais e graves deficiências nos controles internos e na fiscalização.

Resultados Apresentados

Os resultados são controversos. Se por um lado uma avaliação da SUDENE (2023) aponta impacto positivo na geração de empregos (+9,8%), o mesmo estudo conclui que o custo-benefício da política é negativo. Outras avaliações (TCU, CGU) apontam para baixa efetividade e má distribuição dos recursos.



Existência de Avaliações

Os órgãos gestores (SUDAM e SUDENE) realizaram avaliações abrangentes em 2023, e a SUDAM instituiu um Manual de Avaliação. Isso indica um avanço na cultura de gestão baseada em evidências, embora o ciclo de monitoramento ainda não esteja plenamente consolidado.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de ação é média. O benefício é infraconstitucional, mas enfrenta forte resistência política das bancadas regionais. A existência de prazos de vigência definidos (2028 e 2033) cria uma janela de oportunidade para a não renovação ou para uma reforma substancial ao final do período.

Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta, consensual entre os estudos (TCU, SUDAM), é a não prorrogação dos incentivos após suas vigências (2028 e 2033). Para sua alteração, é proposto seu redesenho para focar em sub-regiões de baixa renda e alinhar os critérios aos planos de desenvolvimento atuais.

Conclusão

Com uma pontuação final de 7, os incentivos classificam-se como de MÉDIO RISCO. A análise indica que, apesar de gerarem empregos, o fazem a um custo elevado e com falhas críticas de equidade e governança. A extinção imediata é politicamente inviável, mas a existência de prazo de vigência torna a não renovação a via mais pragmática.



Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de desenvolvimento regional criado em 1967 para estabelecer um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia.

Renúncia | 2025
R\$ 29,89 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 11 práticas do referencial. O modelo apresenta falhas estruturais graves, como a geração de ineficiência econômica (alocação de recursos), a concentração de benefícios em Manaus (equidade) e a falta de metas e indicadores claros, comprometendo seus objetivos.

Resultados Apresentados

As avaliações indicam resultados nulos ou negativos. Estudos apontam baixo impacto na produção industrial, alto custo fiscal por emprego gerado e má alocação de recursos, com um custo de oportunidade elevado para a sociedade.

Existência de Avaliações

Não foram identificadas avaliações de resultados pelos órgãos gestores. O relatório de avaliação do CMAP (ciclo 2019) permanece "em elaboração" e sem divulgação, contrariando o dever de transparência e indicando uma insuficiência crítica no ciclo de políticas públicas.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação é extremamente baixa. O modelo possui robusta proteção constitucional com vigência até 2073 e é defendido por uma base política e setorial ampla e organizada, criando uma forte barreira jurídica e política a qualquer tentativa de extinção.



Proposta de Melhoria dos Estudos

Entre as principais propostas de melhoria dos estudos está a necessidade de reformar os instrumentos da política, como os Processos Produtivos Básicos (PPBs), para que funcionem como ferramentas de adensamento tecnológico, e não como barreiras formais. Sugere-se também fomentar a diversificação econômica da região (bioeconomia, turismo) e basear a análise de projetos em critérios técnicos e objetivos.

Conclusão

Com uma pontuação final de 10, a ZFM classifica-se como de ALTO RISCO. A análise aponta falhas estruturais graves, resultados negativos e ausência de avaliações pelo gestor. Contudo, sua extinção é inviável devido a barreiras constitucionais e políticas, tornando a recomendação de ALTERAÇÃO PROFUNDA a via mais pragmática.



Poupança e Títulos de Crédito

A isenção de IRRF sobre rendimentos da poupança e de títulos de crédito (LCI, LCA, CRI, CRA) visa estimular investimentos na poupança, setor imobiliário e no agronegócio.

Renúncia | 2025
R\$ 22,19 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 6 práticas. O benefício é altamente regressivo, causa fortes distorções na alocação de recursos e não tem prazo de vigência. A carência de avaliações pode ocultar outros problemas.

Resultados Apresentados

A adicionalidade é incerta, sem evidências de que a poupança ou o crédito não ocorreriam sem o incentivo. O custo de oportunidade é elevado, pois os recursos poderiam ser usados em políticas mais eficientes.



Existência de Avaliações

Há uma escassez crítica de avaliações de impacto sistemáticas e periódicas sobre a efetividade do benefício, o que impede a tomada de decisão informada sobre sua continuidade ou alteração.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A revogação é juridicamente viável, pois os benefícios não possuem amparo constitucional e tem prazo indeterminado. Apesar da resistência política, a ação é possível, como indicam medidas recentes do governo.

Proposta de Melhoria dos Estudos

As principais propostas da literatura focam eliminar a isenção total, alinhando o tratamento ao de outras aplicações de renda fixa para restaurar a equidade e a neutralidade (Gobetti, 2018; Orair & Gobetti, 2018). Como alternativa, propõe-se um teto de isenção por CPF para proteger pequenos poupadores e tributar grandes volumes de capital (Valentin et al., 2022). Outra via é avaliar a substituição da renúncia por subsídios diretos, mais eficientes e focalizados (Carneiro & Raupp, 2022).

Conclusão

Com uma pontuação final de 11, o benefício classifica-se como de ALTO RISCO. A análise indica falhas graves de governança, resultados nulos, ausência de avaliações e alta viabilidade de ação. Sua manutenção é desaconselhável, sendo recomendada a revogação ou, subsidiariamente, uma alteração profunda e urgente.



Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos

O gasto tributário com tais produtos zera as alíquotas de PIS/COFINS ou concede crédito presumido ao setor.

Renúncia | 2025
R\$ 20,43 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 9 práticas. O benefício apresenta falhas relevantes de governança, sendo criticado por seu forte caráter regressivo (beneficia mais os ricos), pela falta de focalização na população de baixa renda e pela ausência de um ciclo de avaliação e de metas dedesempenho.

Resultados Apresentados

As evidências são controversas. Há indícios de que a desoneração contribui para uma menor inflação de medicamentos, mas o repasse efetivo aos preços é incerto e de difícil comprovação. Estudos apontam que o gasto direto via SUS seria um instrumento mais eficaz para ampliar o acesso.

Existência de Avaliações

Existe uma avaliação abrangente (CMAP, 2021), mas é um evento pontual para uma política em vigor há mais de duas décadas. A ausência de um processo sistemático e contínuo de avaliação impede o aprimoramento da política com base em evidências atualizadas.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação é baixa. O setor possui forte influência política e, crucialmente, a Reforma Tributária (EC 132/2023) constitucionalizou um tratamento favorecido para a saúde, tornando a extinção do benefício inviável e deslocando o debate para sua regulamentação.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria, convergente entre os estudos (SECAP, CMAP, OMS), é a reavaliação da alocação de recursos, considerando a realocação progressiva dos valores da renúncia para o financiamento direto do SUS, além de aprimorar a focalização do benefício em medicamentos essenciais.

Conclusão

Com uma pontuação final de 7, o benefício classifica-se como de MÉDIO RISCO. A análise indica falhas relevantes de governança e resultados controversos. Sua extinção é inviável devido a barreiras políticas e constitucionais, tornando a alteração profunda a única via pragmática, especialmente no âmbito da regulamentação da Reforma Tributária.



Benefícios do Trabalhador

Engloba um conjunto de gastos que beneficiam os trabalhadores com diminuição de encargos tributários (assistência médica, benefícios previdenciários, etc).

Renúncia | 2025
R\$ 18,44 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 6 práticas do referencial. O gasto apresenta falhas quanto à coordenação institucional e à equidade horizontal. Por outro lado, as políticas apresentam clareza no seu objetivo desde a sua criação.

Resultados Apresentados

As avaliações apontam pela ausência de geração de adicionalidade. A assistência médica e os benefícios previdenciários são em sua maioria absorvidos pela parcela mais rica da população, e o Empresa Cidadã não consegue sozinho criar um incentivo para a política de maternidade.



Existência de Avaliações

As avaliações focam em gastos específicos sem haver um ciclo contínuo de avaliação. Não existem avaliações contendo todos os gastos e existem gastos sem avaliações.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Considerando que são gastos com legislações autônomas e existem falhas gerais e específicas, há dificuldades para alterações conjuntas e estruturadas, que podem gerar uma fuga de assalariados para outras formas de emprego.

Proposta de Melhoria dos Estudos

Para a assistência médica, recomendou-se reavaliar a existência deste benefício, propondo seu controle, redução ou eliminação, com o redirecionamento dos recursos para o SUS. Quanto ao gasto referente a benefícios previdenciários, as avaliações sugerem seu redesenho, alinhando-o às altas taxas de reposição já oferecidas pelo sistema público e a boas práticas internacionais. Para o PAT e Empresa Cidadã os estudos recomendam a modernização e ampliação dos programas.

Conclusão

Com uma pontuação final de 9, os benefícios ao trabalhador foram classificados como de MÉDIO RISCO. A análise indica serem políticas com um objetivo claro desde a sua confecção, mas com ausência de acompanhamentos, falta de adicionalidade dos resultados avaliados, dispersão dos gastos com regras distintas e problemas específicos.



Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica

Esses incentivos, conhecidos como Lei do Bem, formam um conjunto de benefícios para estimular o investimento privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Renúncia | 2025
R\$ 8,82 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 9 práticas. O benefício apresenta falhas relevantes de governança, como a concentração em grandes empresas (falta de equidade), ausência de metas, de prazo de vigência e de controles internos robustos, apesar de ter um desenho que facilita o acesso (fruição automática).

Resultados Apresentados

As avaliações de impacto são majoritariamente positivas, demonstrando que o benefício estimula o investimento adicional em P&D das empresas. Contudo, a efetividade poderia ser maior, pois os resultados se concentram em grandes corporações e em setores de maior intensidade tecnológica.

Existência de Avaliações

O benefício é objeto de um número significativo de avaliações recentes e plurais (CMAP, CGU, IPEA, academia). A existência desses estudos é positiva, mas é preciso que seus resultados sejam mais bem incorporados para o aprimoramento contínuo da política.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de revogação é média. Embora não tenha amparo direto na Constituição, o benefício materializa um dever constitucional de fomento à inovação. Além disso, enfrenta forte resistência política de setores industriais relevantes, tornando a alteração uma via mais pragmática que a extinção.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria, consensual entre os estudos (TCU, CMAP, CGU), é a reforma da governança do benefício, com foco em ampliar seu acesso a empresas de menor porte, estabelecer um prazo de vigência fixo para forçar reavaliações periódicas e fortalecer os mecanismos de controle e monitoramento.

Conclusão

Com uma pontuação final de 6, o incentivo classifica-se como de BAIXO RISCO. A análise indica que, apesar das relevantes falhas de governança, os resultados positivos comprovados e a existência de múltiplas avaliações mitigam os riscos. A não previsão de um prazo de vigência permite sua alteração, com vistas ao aprimoramento.



Microempreendedor Individual (MEI)

O benefício tem por alvo os MEIs enquadrados no Simples Nacional. A renúncia fiscal se dá via tratamento diferenciado na Contribuição para Previdência Social.

Renúncia | 2025
R\$ 8,76 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 8 práticas do referencial. Apesar de ter sido criado com objetivo claro e apresentar uma simplificação tributária, demonstra custo-benefício baixo, apresentando falhas quanto à equidade, regressividade e à coordenação com demais políticas públicas.

Resultados Apresentados

As avaliações apontam sucesso na formalização dos trabalhadores autônomos e sua integração para a previdência. Porém, tem causado grande déficit à previdência e distorções ao enquadrar inscritos não necessitados do benefício, havendo ainda o problema decorrente de abarcar trabalhadores em hipóteses de "pejotização".

Existência de Avaliações

As avaliações existem e são realizadas ao longo do tempo, mas não podem ser consideradas como parte de um ciclo contínuo de avaliação.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A revogação do programa terá de superar a previsão constitucional de regime diferenciado para microempreendedores. Qualquer alteração enfrentará um público-alvo abrangente (+ de 80% das empresas ativas) que poderá criar dificuldades para as adequações recomendadas.



Proposta de Melhoria dos Estudos

Os trabalhos ressaltam a necessidade de revisão da alíquota de contribuição previdenciária (5%), considerada insuficiente para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, bem como outras alterações na política: a focalização dos beneficiários, redefinição do público-alvo e apresentação de um sistema gradual de reenquadramento do beneficiário ao sistema geral à medida de seu crescimento. Os trabalhos destacam ainda a necessidade de levar em consideração o combate à "pejotização" e à precarização do trabalho.

Conclusão

Com uma pontuação final de 7, o MEI foi classificado como MÉDIO RISCO. A análise reflete as evidências positivas de formalização de trabalhadores autônomos antes na informalidade e a integração deles com a previdência, mas não deixa de lado os problemas associados ao déficit causado à previdência e aos enquadramentos de pessoas fora do escopo do regime, inclusive em razão da inclusão de pessoas enquadradas na situação de "pejotização".



Informática e Automação

Este benefício, conhecido pela Lei de Informática, concede crédito financeiro de IRPJ e CSLL a fabricantes de bens de tecnologia que investem em P&D&I.

Renúncia | 2025
R\$ 8,13 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 14 práticas. O benefício apresenta falhas estruturais graves, como a distorção na alocação de recursos (foco em montagem de baixo valor agregado), a iniquidade (concentração em grandes empresas) e a incoerência com uma estratégia nacional de inovação, além de uma governança extremamente frágil.

Resultados Apresentados

As evidências são controversas. Embora alguns estudos apontem um efeito positivo no market share das empresas, a maioria das avaliações indica ausência de impacto tecnológico significativo, baixa adicionalidade e ineficácia em promover o desenvolvimento de atividades de maior valor agregado, que são os objetivos centrais da política.

Existência de Avaliações

Apesar de existirem múltiplos estudos, não há um ciclo institucionalizado e contínuo de avaliação de impacto, conforme exigido em lei. As avaliações são pontuais e, em grande parte, desatualizadas, o que tem permitido a prorrogação de um benefício de alto custo sem a devida comprovação de seus resultados.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de ação é alta. O benefício é infraconstitucional e possui prazo de vigência definido (2029), criando uma janela de oportunidade para sua não renovação ou reforma. O histórico de alterações, como a adaptação pós-questionamento na OMC, demonstra que o instrumento pode ser modificado.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria, consensual entre os estudos (TCU, IPEA), é a reavaliação do instrumento, considerando o suporte direto (gasto orçamentário) como alternativa mais eficiente para o fomento setorial, e o redesenho do benefício para focar em elos da cadeia de maior valor agregado, como software e componentes.

Conclusão

Com uma pontuação final de 10, a Lei de Informática classifica-se como de ALTO RISCO. A análise indica que o benefício apresenta falhas estruturais graves, resultados controversos e insuficiência de avaliações sistemáticas. Sua alta viabilidade de ação, combinada com o robusto corpo de evidências negativas sobre sua eficácia, torna sua não renovação após 2029 uma possibilidade.



Setor Automotivo

Esses benefícios fiscais visam estimular o desenvolvimento da indústria em regiões específicas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) via concessão de crédito presumido de IPI.

Renúncia | 2025
R\$ 7,77 bilhões

Análise de Risco | Pontuação por Critério

Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Foram contrariadas 10 práticas do referencial, sem nenhuma atendida. As falhas são estruturais e graves, incluindo a ausência de diagnóstico prévio, desalinhamento com a política de desenvolvimento regional, inexistência de metas e um completo "apagão de governança", comprometendo os fundamentos da política.

Resultados Apresentados

As avaliações, em especial do TCU, são unânimes em apontar resultados negativos ou nulos. A política demonstrou impacto muito baixo ou negativo na geração de empregos a um custo fiscal altíssimo, sem conseguir adensar as cadeias produtivas locais ou estimular o desenvolvimento tecnológico.

Existência de Avaliações

Inexistem avaliações de impacto ou de resultados realizadas pelos órgãos gestores ou pelo CMAP. O TCU concluiu que, em mais de duas décadas de vigência, a política nunca foi objeto de uma avaliação ex-post por parte do Poder Executivo, operando sem qualquer aferição de seus resultados.

Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

A viabilidade de ação enfrenta médios desafios. Há forte resistência política do setor automotivo e a recente prorrogação até 2032 pela Reforma Tributária conferiu rigidez jurídica ao benefício, tornando sua revogação complexa. A alteração, contudo, é politicamente custosa, mas viável.



Proposta de Melhoria dos Estudos

A principal proposta de melhoria (TCU) é a completa reestruturação da governança do benefício, com a definição de objetivos e metas claras, a institucionalização de avaliações de impacto periódicas e o redesenho das contrapartidas para fomentar o adensamento de cadeias produtivas locais.

Conclusão

Com uma pontuação final de 11, o benefício do Setor Automotivo classifica-se como de ALTO RISCO. A análise aponta falhas estruturais graves, resultados negativos e ausência completa de avaliação, comprometendo sua eficácia. A recomendação é a de alteração profunda e urgente, com a implementação de uma nova estrutura de governança.



Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex
Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal

Projeto gráfico, diagramação e capa

Secretaria de Comunicação Social - Secom
Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
70.042-900, Brasília - DF
segepres@tcu.gov.br
Ouvidoria do TCU
0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Tribunal do Cidadão



Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.