



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

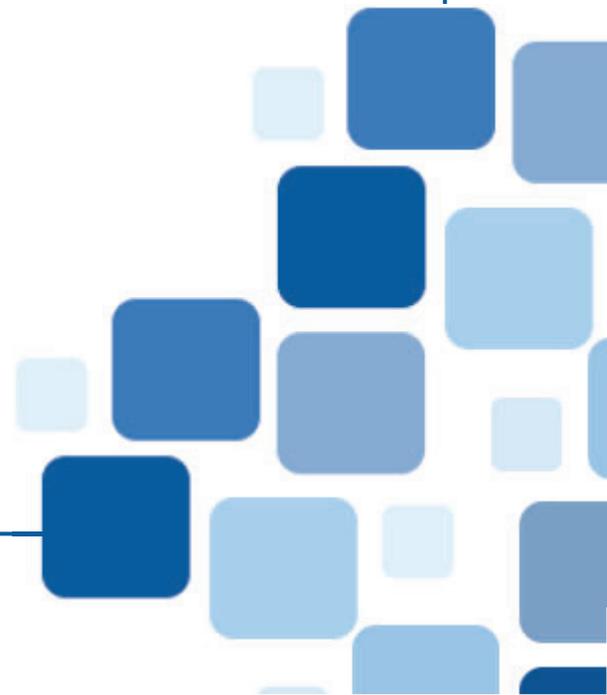
Levantar informações e realizar análises técnicas a fim de subsidiar o Congresso Nacional na formulação de propostas legislativas voltadas à revisão e racionalização dos benefícios fiscais.

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	11
2	Cenário Fiscal e Pressões sobre as Finanças Públicas	14
3	Conceituação e panorama dos gastos tributários da União	19
3.1	Conceituação de Gastos Tributários	19
3.2	Panorama dos Gastos tributários da União	19
3.2.1	Principais gastos tributários federais	20
3.2.2	Distribuição dos gastos tributários federais por região do Brasil	22
3.2.3	Distribuição dos gastos por tipo de tributo	24
3.2.4	Distribuição dos gastos por função orçamentária	25
4	Metodologia de Avaliação	27
4.1	Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas	27
4.2	Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados	29
4.3	Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento	29
4.4	Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)	30
4.5	Matriz de Consolidação e Classificação de Risco	30
5	Avaliação dos Principais Gastos Tributários	32
5.1	Simplex Nacional	32
5.2	Agricultura e Agroindústria	35
5.2.1	Desoneração da Cesta Básica	36
5.2.2	Desoneração de Fertilizantes e Defensivos Agrícolas	38
5.3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	42
5.3.1	Aposentadoria por moléstia grave ou acidente	42
5.3.2	Aposentadoria do Declarante com 65 Anos ou Mais	45
5.4	Entidades sem Fins Lucrativos	48
5.5	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	52
5.6	Desenvolvimento Regional	56
5.7	Zona Franca Manaus	61
5.8	Poupança e Títulos de Crédito	65
5.9	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	70
5.10	Benefícios do Trabalhador	74
5.11	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	78
5.12	Microempreendedor Individual – MEI	85
5.13	Informática e Automação	88
5.14	Setor Automotivo	95
6	Referências	102
6.1	Simplex Nacional	102
6.2	Agricultura e Agroindústria	103
6.3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	104
6.4	Entidades sem Fins Lucrativos	104
6.5	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	105
6.6	Desenvolvimento Regional	105
6.7	Zona Franca de Manaus	106
6.8	Poupança e Títulos de Crédito	107
6.9	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	108

6.10 Benefícios do Trabalhador	108
6.11 Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	110
6.12 Microempreendedor Individual – MEI	111
6.13 Informática e Automação	112
6.14 Setor Automotivo	113

Glossário

Sigla	Significado
BDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DGT	Demonstrativo de Gastos Tributários
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EC	Emenda Constitucional
FAPI	Fundo de Aposentadoria Programada Individual (mencionado no contexto de Benefícios Previdenciários a Empregados)
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil (mencionado no contexto de políticas de acesso à educação)
FIPs	Fundos de Investimento (mencionado no contexto de investimentos em P&D)
FONIF	Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas
GT	Grupo de Trabalho
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior (mencionado no contexto de políticas de acesso à educação)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	Imposto sobre a Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (mencionado no contexto de disputas de poder)
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (mencionado no contexto de disputas de poder)
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional (Portaria MDR)
MEI	Microempreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento

Sigla	Significado
PERSE	Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (mencionado no contexto de desoneração da produção e comercialização de alimentos e insumos agrícolas)
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (mencionado no contexto de planos regionais)
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (mencionado no contexto de planos regionais)
PPB	Processo Produtivo Básico
PROUNI	Programa Universidade para Todos (mencionado no contexto de políticas de acesso à educação)
RAB	Regime Automotivo Brasileiro
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SECAP	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
SIBF	Sistema de Informática de Benefícios Fiscais (mencionado no contexto de implementação de sistemas de informática)
Simples Nacional	Regime tributário simplificado para micro e pequenas empresas
STR	Sistema Tributário de Referência
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
ZFM	Zona Franca de Manaus



1

Introdução

1 Introdução

Trata-se de relatório técnico elaborado pelo grupo de trabalho (GT) constituído pela Ordem de Serviço-SecexContas 1, de 4 de julho de 2025, com o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na formulação de propostas legislativas voltadas à revisão e racionalização dos benefícios fiscais, por meio da análise dos gastos tributários no Brasil.

A quantidade e a qualidade dos incentivos fiscais no país cada vez mais vêm assumindo relevância no debate sobre as contas públicas. Ao longo dos anos, esta Corte de Contas vem acompanhando a instituição e majoração dos diferentes incentivos fiscais, intensificando os trabalhos de fiscalização ao longo desse período. O crescente valor desses benefícios também tem despertado preocupação no Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional (EC) 109/2021 impôs o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários prevendo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB em oito anos. Assim, em 15/9/2021, o Poder Executivo enviou o plano em apreço ao Congresso Nacional, por meio do PL 3.203/2021, porém a referida matéria ainda não foi deliberada pelo Parlamento.

Além disso, a mesma EC 109/2021 estabeleceu a necessidade de se realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados. Já a Emenda Constitucional 132/2023, que instituiu a reforma tributária, previu a necessidade de avaliação quinzenal de custo-benefício dos regimes diferenciados de tributação. Nesse contexto, tendo como pressuposto de que os gastos tributários constituem instrumentos de implementação de políticas públicas, a sua avaliação se mostra como uma atividade essencial, inclusive com aplicação antes de sua criação ou ampliação.

A LDO 2022 (Lei 14.194/2021) passou a exigir cláusula de vigência limitada (até 5 anos) para novos benefícios tributários, renovação ou ampliação de renúncias fiscais, bem como estabeleceu mecanismos de avaliação e governança desses incentivos. Estes mesmos comandos foram replicados por outras LDOs, com pontuais ajustes.

Em 2025, o Congresso Nacional tem se debruçado sobre a temática, com realce para dois Projetos de Lei Complementar (PLP). O primeiro deles, o PLP 41/2019, de autoria do Senador Espiridião Amin - PP/SC, estabelece critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia.

De autoria do Deputado Federal Mauro Benevides - PDT/CE, o PLP 128/2025 também trata do tema, propondo reduzir os benefícios federais de natureza tributária, financeira e creditícia em, no mínimo, 10% (dez por cento).

Em termos de materialidade, estima-se que os gastos tributários federais alcancem R\$544,5 bilhões em 2025, valor que supera em mais de três vezes o orçamento do Bolsa Família para o mesmo exercício (R\$ 158,6 bilhões) e corresponde a mais da metade das despesas com benefícios previdenciários no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (R\$ 1,02 trilhão). Além disso, somam-se a esses montantes outros incentivos fiscais, como benefícios financeiros e creditícios, que totalizaram R\$ 114,9 bilhões em 2024.

Diante da relevância e visando auxiliar do Parlamento na discussão desse tema, o TCU reuniu estudos e avaliações sobre os **14 principais gastos tributários da União**, que representam cerca de 91% do total estimado para 2025, consoante projeções da Receita Federal do Brasil (RFB).

Embora existam outros tipos de incentivos, como benefícios tributários não classificados pela RFB como gastos tributários, assim como os benefícios financeiros e creditícios, este trabalho foca nos gastos tributários federais pela magnitude dos valores envolvidos e pelo impacto direto que exercem sobre as contas públicas.

No Plano de Trabalho do GT restou definido que este relatório iria tratar dos seguintes aspectos:

- a) Análise do cenário fiscal atual e as pressões sobre as finanças;
- b) Conceituação e panorama dos gastos tributários no país;
- c) Avaliação dos principais gastos tributários.

O foco principal do relatório consiste **na avaliação dos gastos tributários federais**, utilizando uma metodologia abrangente e estruturada para examinar os principais benefícios tributários da União. Para cada benefício analisado, foram reunidas evidências documentais provenientes de diversas fontes, como o TCU, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e instituições acadêmicas, com o objetivo de verificar sua conformidade com as boas práticas estabelecidas no referencial metodológico do TCU.

Para orientar a priorização dos principais gastos tributários, o relatório adota uma metodologia de avaliação e classificação de risco estruturada, baseada em quatro critérios fundamentais: (i) a gravidade das boas práticas contrariadas; (ii) os resultados efetivos apresentados pelos benefícios; (iii) a existência e qualidade das avaliações disponíveis; e (iv) a viabilidade política e jurídica de alteração ou revogação. Cada critério é pontuado de 1 a 3, resultando em um escore final que varia de 4 a 12. Com base nesse escore, os benefícios são classificados em três categorias de risco para as finanças públicas: alto, médio ou baixo.

Importa destacar que este documento não se configura como um processo de controle externo que reflita a opinião dos ministros ou colegiados desta Corte de Contas. Trata-se, na verdade, de um estudo técnico desenvolvido por Auditores Federais de Controle Externo, fundamentado na referida Ordem de Serviço, com vistas a oferecer suporte técnico especializado ao Parlamento em tema de elevada relevância para o país.



2

Cenário Fiscal e Pressões sobre as Finanças Públicas

2 Cenário Fiscal e Pressões sobre as Finanças Públicas

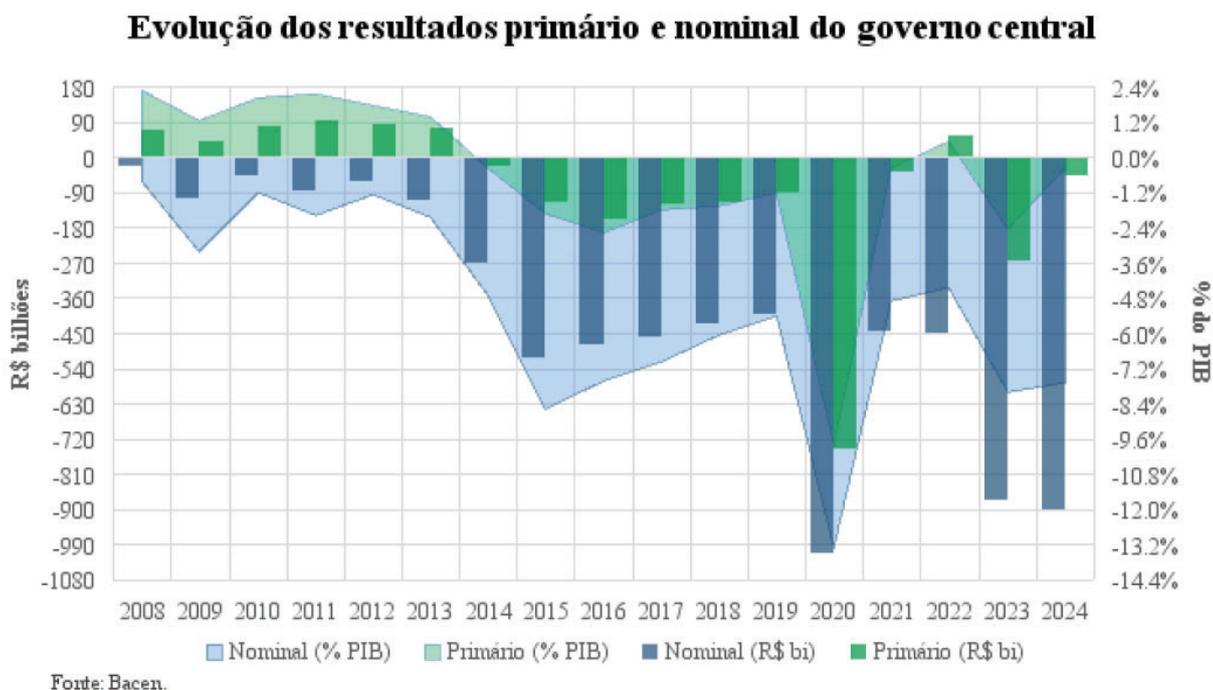
O Brasil enfrenta um cenário fiscal desafiador, marcado por elevada complexidade e dificuldades de reversão no curto prazo. Apesar do aumento na arrecadação, os desafios da política fiscal permanecem significativos. Desde 2014, o país acumula sucessivos déficits primários, com exceção de um superávit residual em 2022, e ainda carece de um horizonte claro para alcançar a sustentabilidade fiscal. Ao final de 2024, o déficit primário do Governo Central foi de 0,40% do PIB, evidenciando as persistentes pressões sobre as contas públicas.

O atual governo tem buscado atuar dentro do novo marco fiscal instituído pela Lei Complementar 200/2023, que estabelece limites ao crescimento real das despesas e metas de resultado primário. Entretanto, a elevação da arrecadação observada desde 2021, impulsionada por receitas extraordinárias, melhora na atividade econômica e aumento nos preços de commodities não foi suficiente para equilibrar as contas públicas.

A desaceleração econômica global e os limites estruturais da base tributária nacional — fortemente dependente de consumo e produção — impõem restrições ao crescimento contínuo da receita. Além disso, parcela significativa da arrecadação provém de fontes não recorrentes, como concessões e dividendos de estatais.

Por outro lado, as despesas primárias seguem trajetória ascendente, pressionadas por fatores estruturais. O crescimento vegetativo da previdência, a ampliação de políticas sociais, como o novo Bolsa Família, e os mínimos constitucionais de saúde e educação aumentam o comprometimento do orçamento. Em 2025, as despesas obrigatórias já consomem mais de 90% do gasto primário total, deixando pouca margem para ajustes discricionários sem reformas legais.

O déficit nominal, que inclui o pagamento de juros da dívida pública, apresenta deterioração significativa, como se verifica no gráfico a seguir.



Até maio de 2025, o déficit nominal acumulado em 12 meses atingiu 6,85% do PIB (R\$ 833,8 bilhões, considerando apenas o Governo Central), impulsionado principalmente pelo aumento expressivo da conta de juros. O Brasil voltou a figurar entre os países com maiores déficits nominais

entre as economias emergentes, o que gera desconfiância nos agentes econômicos e eleva o pr mio de risco embutido nos títulos públicos.

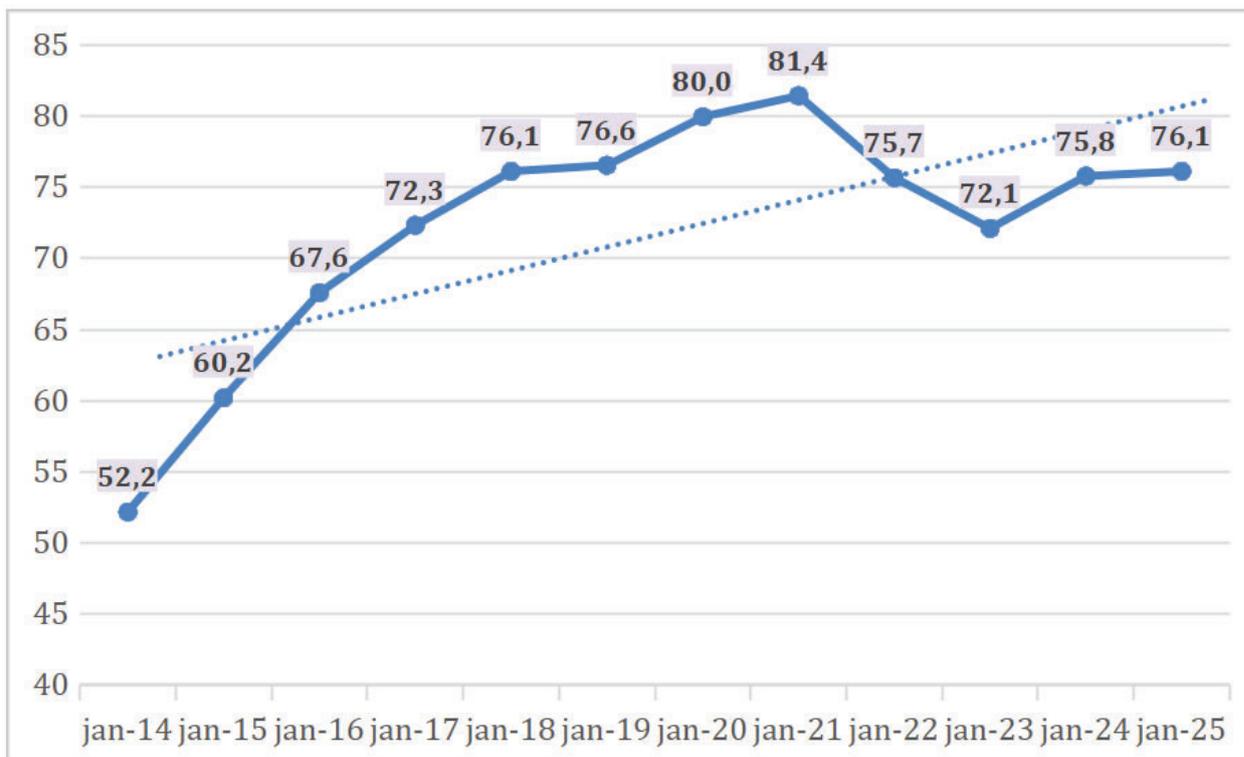
Em 2025, a despesa com juros irá superar a soma de todas as despesas com saúde e educa o do governo federal, evidenciando a gravidade da situa o fiscal e a urgência de reordenar prioridades orçamentárias.

Esse cenário preocupante decorre da combina o de déficits persistentes, encargos crescentes com juros e ausência de superávits primários robustos. O risco de uma trajetória insustentável da d vida cresce na medida em que não há consenso político para cortes de gastos estruturais ou amplia o significativa da base tributária.

A taxa Selic, após sucessivos cortes iniciados em meados de 2023, voltou a subir em 2024 devido à resiliência inflacionária e ao aumento das expectativas de descontrole fiscal. Em junho de 2025, a Selic foi elevada para 15,0% ao ano, encarecendo o serviço da d vida e tornando mais oneroso o financiamento do déficit público.

A d vida bruta do governo geral (DBGG) alcançou 76,1% do PIB em maio de 2025, com tendência de crescimento contínuo.

DBGG % PIB



Fonte: Estatísticas Fiscais Banco Central do Brasil

A d vida líquida do setor público (DLSP) também apresenta crescimento acelerado, alcançando 62% do PIB em maio de 2025. Essa métrica, que desconta os ativos financeiros do governo, é fortemente influenciada pelos elevados juros reais. Com a Selic em patamares elevados, o custo médio da d vida continua a crescer, mesmo com esforços do Tesouro para alongar os prazos de vencimento e reduzir a indexa o ao curto prazo.

A fragilidade do equilíbrio fiscal brasileiro também se reflete nas contas externas e no câmbio. Recentemente, o dólar operou próximo de R\$ 6,20, pressionado pela fuga de capitais em fun o da percep o de risco fiscal e de fatores externos. A política monetária restritiva adotada pelo Banco

Central busca conter os efeitos inflacionários desse movimento, mas sua eficácia é limitada diante da deterioração do cenário fiscal.

É inegável que as finanças públicas do país demandam reformas estruturais urgentes, tanto pelo lado da despesa quanto pelo lado da receita. Contudo, o presente relatório não se propõe a analisar a estrutura de despesas da União, tema que requer avaliação específica para evitar o colapso das contas públicas. Nesta análise, o foco recai sobre a arrecadação, com destaque para os diferentes incentivos de natureza fiscal, que, ano após ano, abrangem mais setores e ocupam uma parcela crescente do PIB.

Entre os principais pontos de atenção estão os benefícios fiscais, que vêm se elevando significativamente ao longo dos anos, com destaque especial para os gastos tributários — benefícios como isenções, deduções ou alíquotas reduzidas que funcionam como verdadeiras despesas públicas, embora não apareçam como tal no orçamento.

A ausência de mecanismos de controle e de revisões sistemáticas transforma os gastos tributários em “despesas invisíveis”, que escapam dos processos orçamentários tradicionais e não são submetidos ao mesmo nível de escrutínio pelo Congresso Nacional ou pelos órgãos de controle. Essa opacidade compromete a capacidade de planejamento fiscal de longo prazo, perpetuando ineficiências e distorções no sistema tributário nacional.

Além disso, os gastos tributários possuem implicações distributivas significativas. Muitos desses benefícios apresentam caráter regressivo, favorecendo, em maior medida, os contribuintes de maior renda ou grandes empresas.

Ciente dos riscos e dos problemas relacionados aos gastos tributários, o Congresso Nacional tem buscado formas de melhorar sua qualidade e reduzir seu volume. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) definiu uma série de condicionantes para a instituição de renúncias de receitas, como a necessidade de apresentar a previsão de seu impacto orçamentário e demonstrar sua compatibilidade com a LDO. Além disso, a LRF exige a comprovação de sua neutralidade para as metas fiscais ou a indicação de medidas de compensação para a perda de arrecadação.

Desde 2017 as LDOs vêm exigindo que o Poder Executivo elabore metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; além de definir os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários.

A partir de 2022, as LDOs têm estabelecido que as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários devem conter cláusula de vigência de no máximo cinco anos, estar acompanhadas de metas e objetivos e designar órgãos gestor responsável pelo acompanhamento e avaliação. Tais exigências vêm reiteradamente sendo descumpridas, conforme análises nos pareceres prévios às contas do Presidente da República.

Como analisado anteriormente, a Emenda Constitucional 109/2021 determinou a elaboração de plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, de forma a não ultrapassar 2% do PIB em um período de oito anos, percentual este que não vem sendo cumprido.

Já a Emenda Constitucional 132/2023, que instituiu a reforma tributária, estabeleceu que o novo imposto sobre bens e serviços não seria objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas na própria Constituição. Ademais, a Emenda exige a realização de avaliação quinzenal dos regimes diferenciados de tributação.

A Lei Complementar 211/2024 alterou o regime fiscal sustentável (Lei Complementar 200/2023), prevendo que, em caso de déficit primário do Governo Central, a partir do exercício de 2025, ficam vedadas, no exercício subsequente ao da apuração, e até a constatação de superávit primário anual, a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária.

Diante desse cenário, este grupo de trabalho parte do pressuposto de que há uma clara necessidade e uma convergência de diretrizes normativas para a racionalização e a redução do volume de gastos tributários no país. Essa orientação, manifestada por sucessivas alterações constitucionais e legais, visa promover não apenas a sustentabilidade fiscal, mas também aprimorar a qualidade do gasto público por meio de maior eficiência e transparência.

Nesse contexto, a presente avaliação visa fornecer subsídios técnicos para a agenda de racionalização dos gastos tributários. O trabalho se concentrará em identificar e hierarquizar os benefícios que apresentam maiores fragilidades, analisando-os sob a ótica dos riscos de governança, da efetividade de seus resultados e da sua suscetibilidade a alterações.



3

Conceituação e panorama dos gastos tributários da União

3 Conceituação e panorama dos gastos tributários da União

3.1 Conceituação de Gastos Tributários

No contexto das finanças públicas brasileiras, é fundamental distinguir os diversos instrumentos de intervenção do Estado que envolvem renúncia de receita ou concessão de vantagens econômicas. Para fins deste relatório, adota-se a classificação proposta pelo Referencial de Controle dos Benefícios Tributários elaborado pelo TCU, que estabelece uma diferenciação conceitual entre benefícios fiscais, benefícios tributários, benefícios financeiros, benefícios creditícios e gastos tributários.

A análise empreendida neste relatório concentra-se nos **gastos tributários federais**. Contudo, antes de aprofundar nesse tema, é necessário compreender as diferentes conceituações dos incentivos fiscais.

Os **benefícios fiscais** constituem a categoria mais ampla e abrangem todos os mecanismos que implicam redução da carga tributária efetiva ou concessão de vantagens econômicas a determinados agentes, com vistas à implementação de objetivos de política pública. Essa categoria inclui, de forma não excludente, benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira.

Dentre os **benefícios fiscais**, encontram-se os **benefícios tributários**, definidos como medidas de desoneração de caráter extrafiscal, ou seja, que utilizam o sistema tributário para alcançar objetivos de políticas públicas distintos da mera arrecadação de receitas. Trata-se de instrumentos que concedem tratamento diferenciado a determinados contribuintes, setores ou regiões por meio de mecanismos como isenções, reduções de alíquotas, deduções e créditos presumidos, visando incentivar comportamentos específicos ou compensar o não provimento de bens e serviços pelo Estado.

Por sua vez, os **benefícios financeiros** são aqueles implementados por meio de transferências diretas de recursos públicos, com impacto orçamentário imediato e explícito. Exemplos típicos incluem os subsídios pagos diretamente a beneficiários por meio de dotações orçamentárias, como ocorre em políticas de incentivo à agricultura familiar ou ao transporte público urbano.

Já os **benefícios creditícios** referem-se às medidas que facilitam o acesso ao crédito em condições favorecidas. Esses benefícios envolvem, por exemplo, a concessão de empréstimos com taxas de juros subsidiadas, prazos de pagamento mais longos ou carência estendida, usualmente operacionalizados por bancos públicos, como o BNDES, ou por fundos de fomento vinculados a políticas setoriais.

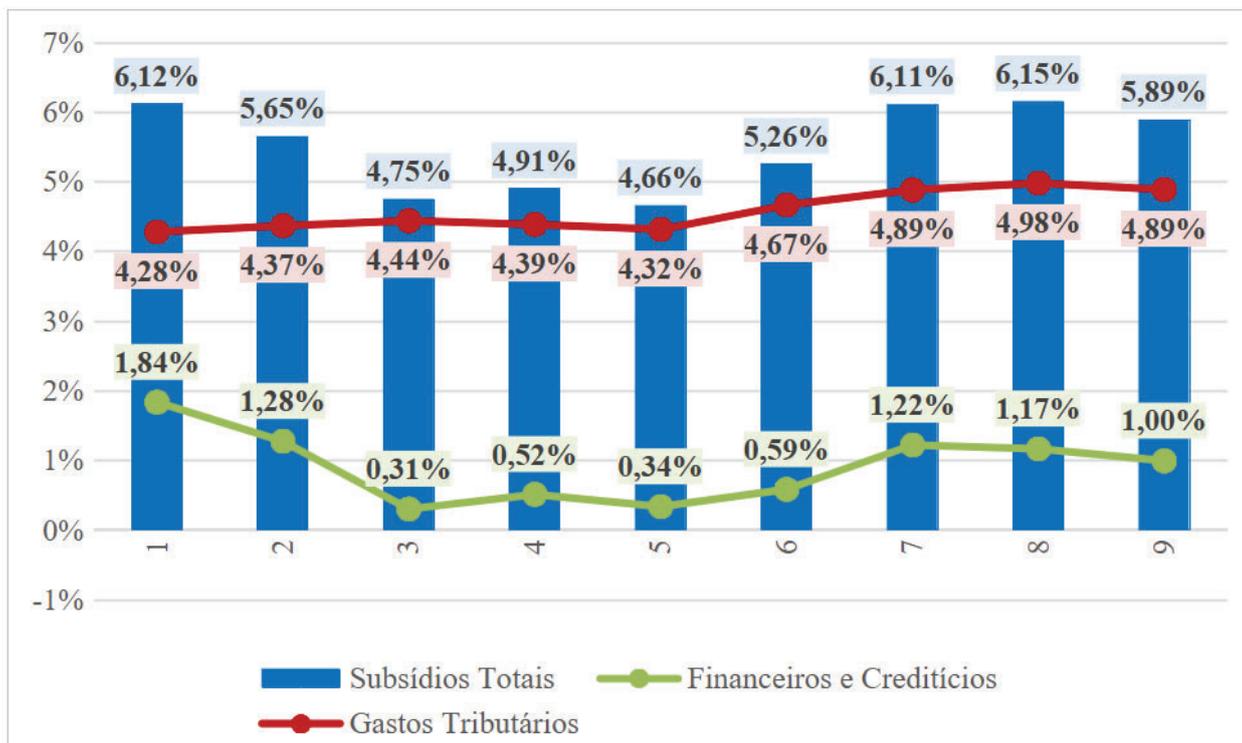
Dentre os benefícios tributários, destacam-se os **gastos tributários**. A caracterização de um dispositivo como gasto tributário exige a presença de três elementos essenciais: (i) que se trate de uma exceção ao sistema tributário de referência; (ii) que possua finalidade extrafiscal — ou seja, associada a um objetivo de política pública identificável; e (iii) que sua operação implique renúncia de receita mensurável. Nessa condição, os gastos tributários assumem natureza análoga às despesas públicas diretas, razão pela qual devem estar sujeitos aos mesmos princípios de planejamento, transparência, avaliação e controle.

3.2 Panorama dos Gastos tributários da União

Em 2024, o montante projetado para os benefícios fiscais alcançou R\$ 678,4 bilhões, o que equivale a 31,4% da receita primária líquida e 5,89% do Produto Interno Bruto (PIB). Desse total, R\$ 563,5 bilhões

referem-se a benefícios tributários e R\$ 114,9 bilhões a benefícios financeiros e creditícios. Observa-se que, após um período de crescimento entre 2021 e 2023, o percentual total desses benefícios em relação ao PIB apresentou, em 2024, a primeira redução desde 2020.

Evolução dos incentivos fiscais (% do PIB)



Fontes: MF e RFB.

Para 2025, o montante estimado apenas com os gastos tributários alcança R\$ 544,5 bilhões, ou 4,40% do PIB, indicando leve redução, em relação aos anos anteriores.

3.2.1 Principais gastos tributários federais

A estrutura dos principais gastos tributários da União revela um sistema altamente concentrado em poucos instrumentos, muitos dos quais foram concebidos há décadas, com pouca ou nenhuma revisão sistemática desde sua criação. Os dez maiores benefícios representam cerca de 90% de todas as renúncias fiscais federais, o que evidencia um modelo de política pública baseado em inércia normativa, complexidade operacional e baixa accountability.

Para fins de elaboração deste relatório, foram selecionados e avaliados os 14 principais gastos tributários da União, os quais respondem por cerca de 91% do montante estimado para 2025. Porém, para dois gastos tributários – Agricultura e Agroindústria e Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – foram avaliados dois subgastos separadamente, de cada um deles, que não representam a totalidade do gasto: em relação ao primeiro foram avaliados os subgastos da desoneração da cesta básica e dos defensivos agrícolas; em relação ao segundo as aposentadorias por moléstia grave e do declarante com 65 anos ou mais. Destarte, o valor dos gastos avaliados foi de R\$ 457 bilhões, que representa 84% do total.

Gastos Tributários Avaliados neste estudo pelo TCU	Valor	%
Agricultura e Agroindústria	83.051,10	15,25%

Gastos Tributários Avaliados neste estudo pelo TCU	Valor	%
Desoneração da Cesta Básica	51.362,50	9,43%
Desoneração de Fertilizantes e Defensivos Agrícolas	8.663,20	1,59%
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	56.961,60	10,46%
Aposentadoria por moléstia grave ou acidente	25.034,70	4,60%
Aposentadoria do Declarante com 65 Anos ou Mais	17.093,00	3,14%
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	45.543,00	8,36%
Deduções do Rendimento Tributável – IRPF	34.759,30	6,38%
Desenvolvimento Regional	30.013,00	5,51%
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	29.887,80	5,49%
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	22.193,80	4,08%
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	20.431,80	3,75%
Benefícios do Trabalhador	18.441,20	3,39%
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	8.821,50	1,62%
MEI - Microempreendedor Individual	8.760,70	1,61%
Informática e Automação	8.134,90	1,49%
Setor Automotivo	7.770,80	1,43%
Total dos 14 maiores gastos tributários	495.741,40	91,05%
Total dos gastos tributários avaliados	457.882,10	84,09%

Gastos Tributários Não Avaliados neste estudo pelo TCU	Valor	%
PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	5.665,40	1,04%
Embarcações e Aeronaves	3.890,00	0,71%
Programa MOVER	3.800,00	0,70%
Demais (46 outros gastos tributários)	28.920,70	5,31%
Total de Gastos não tributários avaliados	48.724,10	8,95%
Total de Gastos Tributários Avaliados e Não Avaliados	544.465,40	100,00%

Fonte: DGT PLOA 2025

Como se observará com maior profundidade no capítulo subsequente deste relatório, grande parte desses benefícios possui vigência indeterminada ou é prorrogada de forma recorrente, sem a exigência de metas claras, cláusulas de reavaliação ou indicadores de resultado.

Além disso, esses incentivos não estão submetidos ao mesmo ciclo de planejamento, execução, controle e avaliação que as despesas orçamentárias tradicionais, o que compromete sua integração ao orçamento público e dificulta a análise de seu custo de oportunidade. Em outras palavras, trata-se

de uma política pública que ocorre “fora” das amarras tradicionais do orçamento, sem os freios e contrapesos típicos da gestão fiscal.

Essa configuração acarreta diversos efeitos adversos para o Estado brasileiro. Em primeiro lugar, impõe uma rigidez significativa sobre o espaço fiscal, reduzindo a margem de manobra do governo para cumprir metas fiscais e realizar ajustes estruturais. Como esses benefícios não estão sujeitos a limites de despesa, regras de resultado primário ou mecanismos automáticos de revisão, eles tendem a crescer de forma inercial, mesmo em contextos de severa restrição fiscal.

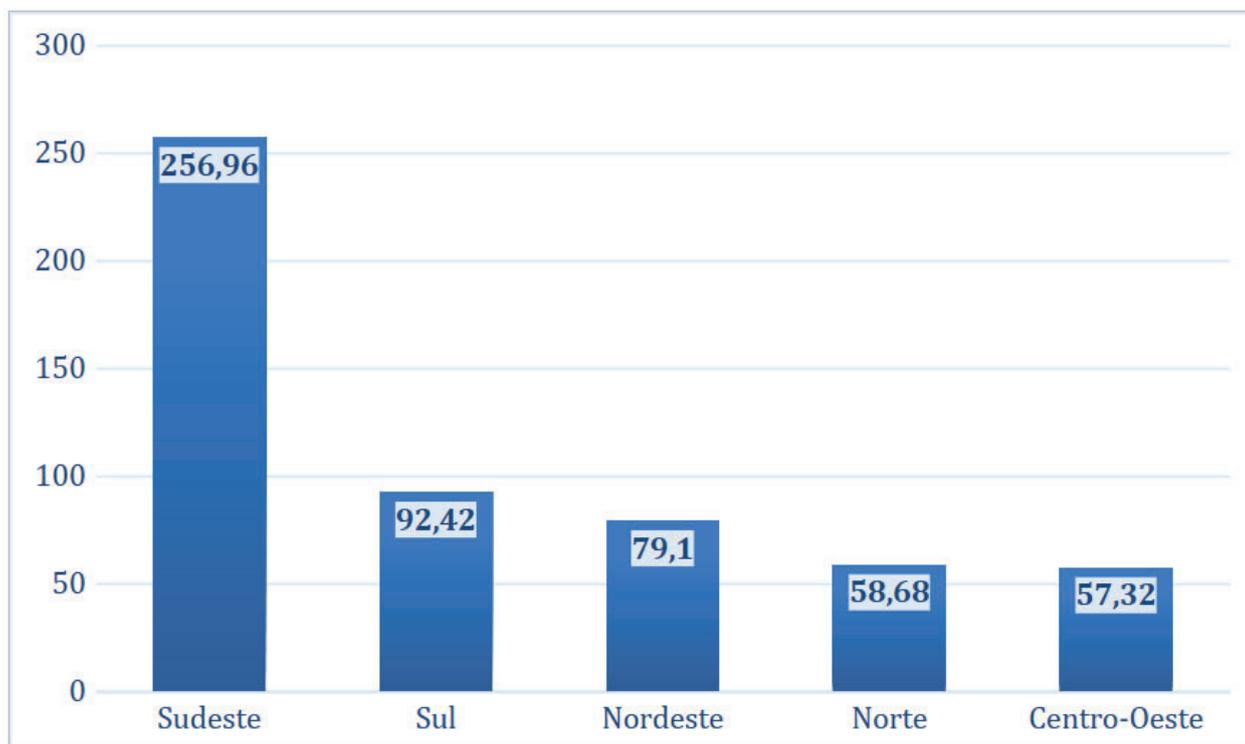
Esse cenário impõe um elevado custo de oportunidade para o Estado. Ao manter renúncias fiscais de grande porte sem avaliação de impacto, o país compromete sua capacidade de financiar políticas públicas mais focalizadas, como programas de transferência de renda, investimentos em educação e saúde pública, ou subsídios explícitos e mensuráveis. A literatura internacional é clara ao demonstrar que, quando comparados a benefícios tributários, os gastos diretos tendem a ser mais transparentes, controláveis e socialmente eficientes.

3.2.2 Distribuição dos gastos tributários federais por região do Brasil

A regionalização dos gastos tributários permite observar como as renúncias fiscais estão distribuídas entre as grandes regiões do país, revelando padrões relevantes de concentração geográfica. Essa distribuição reflete tanto a localização de atividades econômicas quanto a aplicação de políticas públicas regionais, como incentivos ao desenvolvimento nas regiões Norte e Nordeste.

Com base na consolidação dos dados do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) para 2025, a participação percentual estimada por região é a seguinte:

Gastos Tributários por regiões do Brasil (R\$ bilhões)



Fonte: RFB – DGT PLOA 2025

A região **Sudeste** concentra a maior parte dos gastos tributários federais, com cerca de **47,2%** do total, refletindo sua predominância na arrecadação, no PIB e no número de contribuintes de alta

renda. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em particular, absorvem grande volume de renúncias associadas ao IRPF e ao IRPJ, devido à concentração de empresas de grande porte e profissionais com rendimentos mais elevados.

A região **Sul** apresenta uma participação intermediária, com 17,0% do total de gastos tributários. Sua relevância decorre especialmente do uso de benefícios vinculados à produção agroindustrial, à exportação de commodities e ao perfil empresarial de médio porte. O estado do Paraná, por exemplo, destaca-se no aproveitamento de renúncias sobre insumos agrícolas e operações de exportação, refletindo o perfil produtivo da região.

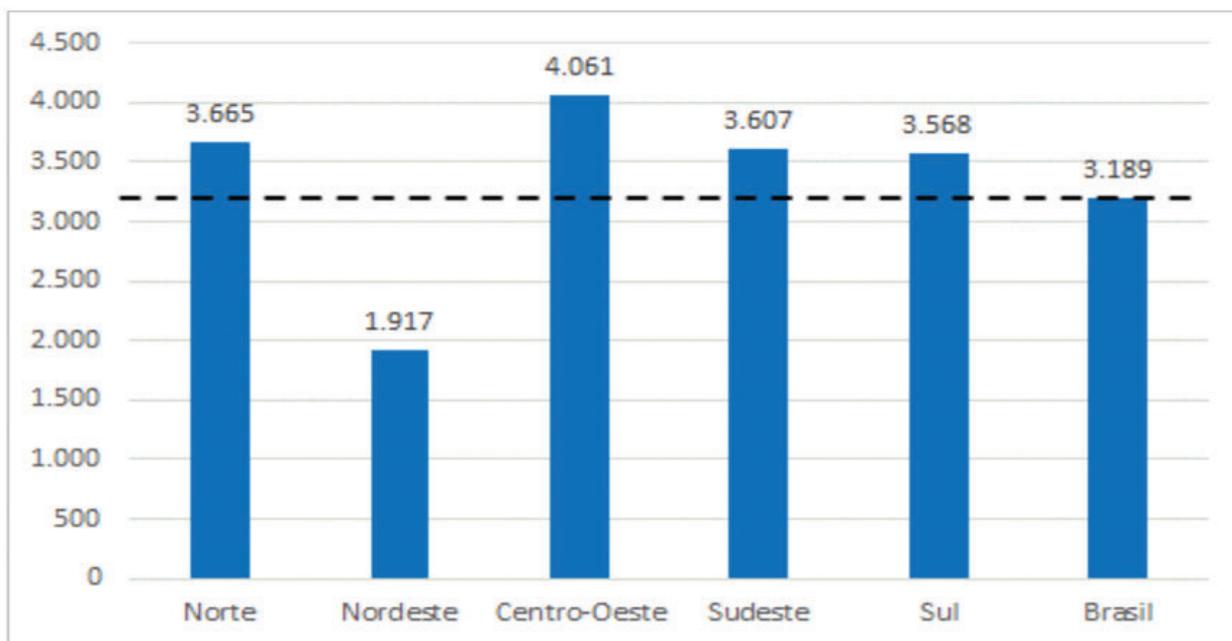
Já o **Nordeste**, com **14,5%** do total, embora tenha menor peso arrecadatório, concentra parte importante das políticas de incentivo regional, como os benefícios da Sudene, isenções para educação e saúde, e apoio a cooperativas e agricultura familiar.

O **Norte** responde por **10,8%** dos gastos tributários, com destaque-se especialmente em função da Zona Franca de Manaus (ZFM), que concentra renúncias associadas ao IPI e ao Imposto de Importação. Essa particularidade torna a região uma exceção, já que, proporcionalmente, apresenta o maior volume de benefícios em relação à sua arrecadação.

Por fim, o **Centro-Oeste**, embora concentre polos estratégicos do agronegócio brasileiro, responde por apenas **10,5%** do total das renúncias — o menor entre todas as grandes regiões. Estados como **Mato Grosso** e **Goiás** são favorecidos por benefícios vinculados à produção agropecuária e exportações, mas a base arrecadatória reduzida e o menor número de contribuintes de alta renda limitam o volume agregado de renúncias. Ainda assim, quando comparado à arrecadação local, o peso relativo dos gastos tributários na região pode ser expressivo.

Em termos de distribuição per capita dos montantes dos benefícios por região, os dados indicam que as regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul serão favorecidas com valores acima da média nacional. Por outro lado, projeta-se que o Nordeste receberá cerca de 60% da média nacional, ocupando o extremo inferior, com R\$ 1.917 por habitante, muito abaixo da média nacional de R\$ 3.189.

Benefícios per capita por região - 2025



Fonte: TC 019.698/2024-0 (peça 99)

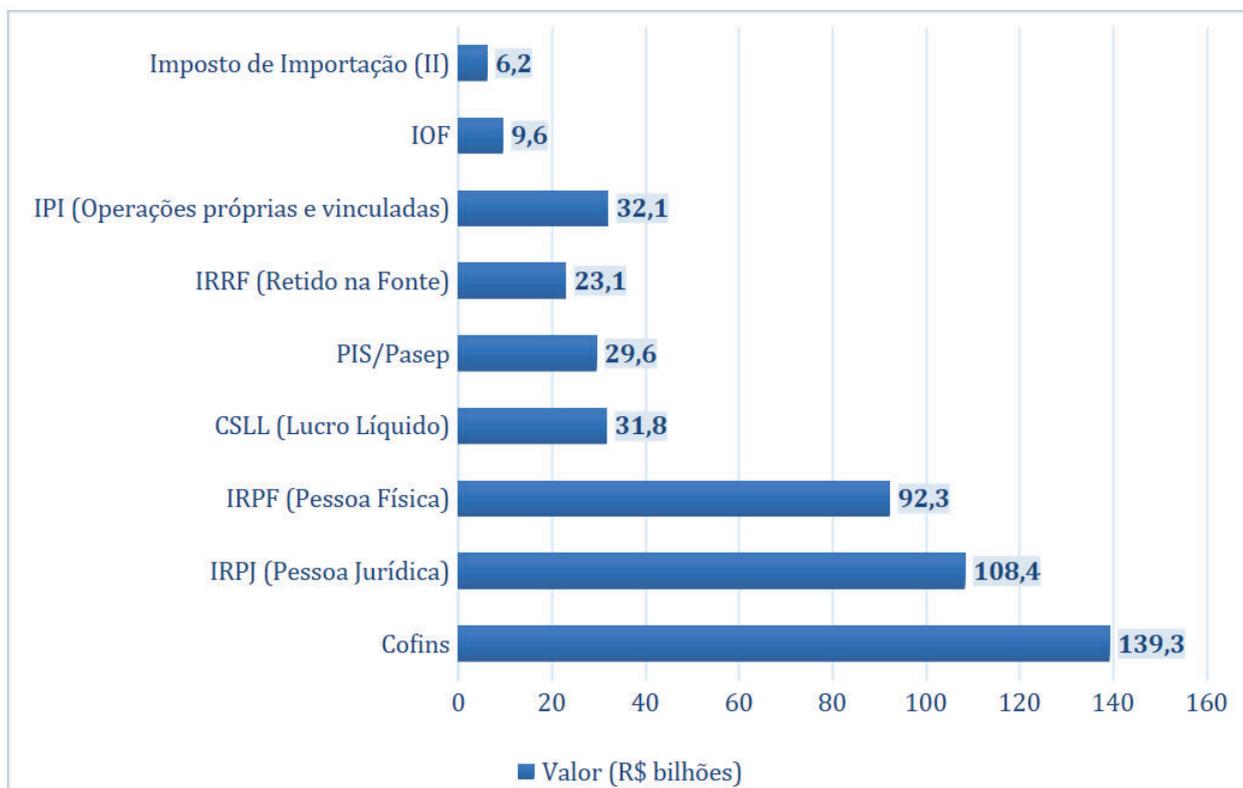
Estas características vêm se repetindo nos últimos anos em decorrência de dois fatores

principais relacionados aos gastos tributários. O primeiro deles é a correlação com a atividade econômica, privilegiando as regiões com maiores rendas per capita. O segundo fator é o peso da Zona Franca de Manaus, que gera gastos tributários elevados na região Norte, em uma região de baixa densidade populacional

3.2.3 Distribuição dos gastos por tipo de tributo

Nos que se refere à distribuição dos gastos tributários por tipo de tributo, verifica-se a elevada concentração dos gastos tributários em poucos tributos estruturantes. Considerando o DGT da Receita Federal do Brasil, a maior parte dos gastos tributários está concentrada nos seguintes tributos:

Principais Gastos por Tributo - 2025



Fonte: RFB – DGT PLOA 2025

A concentração em **Cofins** e **PIS/Pasep**, tributos vinculados ao financiamento da seguridade social, evidencia o forte impacto das desonerações sobre as políticas de proteção social, o que pode comprometer a sustentabilidade financeira de áreas como saúde, previdência e assistência.

O elevado volume de benefícios no **IRPJ** e **CSLL** está associado a incentivos ao setor empresarial, como o Simples Nacional, a Zona Franca de Manaus, os benefícios agrícolas e agroindustriais, e deduções ligadas à inovação tecnológica.

No caso do **IRPF**, predominam deduções de despesas com saúde, educação, dependentes e as isenções para aposentados acometidos de moléstias graves ou acidentes de trabalho e com 65 anos ou mais. Já os benefícios incidentes sobre o **IPI** e o **IOF** representam renúncias relacionadas a políticas setoriais ou creditícias.

O perfil dos gastos tributários mostra forte utilização de renúncias em tributos arrecadatários centrais, o que impõe desafios para o equilíbrio fiscal e para o financiamento de políticas públicas

universais.

3.2.4 Distribuição dos gastos por função orçamentária

A distribuição por função orçamentária revela uma concentração relevante em setores como comércio (23,6% do total), agricultura (17,6%), saúde (16,2%), indústria (10,3%) e trabalho (9,7%).

O destaque para **Comércio e Serviços** indica que boa parte das renúncias está associada a regimes simplificados, incentivos à exportação e setores de alto faturamento, como o varejo, transportes e comunicações. Muitos desses incentivos são estruturais e antigos, carecendo de reavaliação.

Os gastos com **Saúde e Assistência Social** incluem incentivos concedidos a entidades filantrópicas e benefícios como deduções médicas no IRPF. Apesar de sua relevância social, estudos apontam concentração em faixas de renda mais altas e ausência de controles robustos.

A presença significativa de **Indústria e Trabalho** evidencia a manutenção de políticas anticíclicas e de estímulo ao emprego.

A análise funcional revela que os gastos tributários não estão distribuídos aleatoriamente, mas refletem escolhas políticas e econômicas implícitas. No entanto, a ausência de um planejamento articulado e a carência de metas associadas a esses benefícios dificultam sua avaliação sob a ótica do interesse público.

A elevada rigidez desses benefícios, muitos com vigência indeterminada, impõe desafios para a eficiência alocativa dos recursos públicos. A governança dos benefícios tributários por função deve ser incorporada ao processo orçamentário, com transparência, comparabilidade e alinhamento com as prioridades do Estado.



4

Metodologia de Avaliação

4 Metodologia de Avaliação

Para cada um dos 14 incentivos selecionados, foi realizado um levantamento de um conjunto amplo de avaliações, relatórios e estudos produzidos por diversas instituições, incluindo órgãos de controle (TCU, CGU), órgãos do governo (CMAP, IPEA), a academia (FGV, universidades) e organismos multilaterais (Banco Mundial, OCDE). A partir dessa base documental, foi realizada análise de risco de cada um dos gastos tributários selecionados, utilizando-se de quatro critérios:

- a) Gravidade das Boas Práticas Contrariadas
- b) Insuficiência dos resultados apresentados
- c) Lacunas no Monitoramento e Avaliação
- d) Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Foi dada uma pontuação de 1 a 3 para cada um dos critérios acima, e a depender da pontuação total, os gastos foram agrupados em três grupos: baixo, médio ou alto risco. A seguir são detalhados cada um dos critérios.

4.1 Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Iniciou-se com a avaliação individual do atendimento ou da contrariedade com as boas práticas elencadas pelo Referencial de Controle de Benefícios Tributários do TCU (BRASIL, 2022). O Referencial consolida um conjunto de boas práticas, construídas a partir da análise da legislação, da jurisprudência e de documentos de organismos como a OCDE e o FMI. Ele organiza essas práticas em blocos que acompanham o ciclo de vida das políticas públicas, desde sua formulação e desenho até a implementação, monitoramento e avaliação, servindo como um guia para sistematizar as ações de controle.

A tabela abaixo detalha as boas práticas utilizadas na análise, organizadas de acordo com o ciclo de vida das políticas públicas.

Bloco de Controle	Boa Prática
1. Análise de Alternativas e Tomada de Decisão	1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.
2. Desenho	2.1. Minimizar a interferência do benefício na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia.
2. Desenho	2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.
2. Desenho	2.3. Mitigar a complexidade que o benefício adiciona ao sistema tributário.
2. Desenho	2.4. Permitir que o benefício tenha flexibilidade para acompanhar as alterações nas condições econômicas.
2. Desenho	2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).

Bloco de Controle	Boa Prática
2. Desenho	2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).
2. Desenho	2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.
2. Desenho	2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.
2. Desenho	2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.
3. Estruturação da Governança e Gestão	3.1. Definir estruturas e processos de coordenação que garantam a coerência das políticas.
3. Estruturação da Governança e Gestão	3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades (órgão gestor setorial e Receita Federal).
3. Estruturação da Governança e Gestão	3.3. Definir estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos.
3. Estruturação da Governança e Gestão	3.4. Definir estruturas e processos de accountability que garantam a transparência e a responsabilidade sobre os resultados.
3. Estruturação da Governança e Gestão	3.5. Promover a transparência dos benefícios tributários.
3. Estruturação da Governança e Gestão	3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.
4. Alocação e Gestão de Recursos	4.1. Promover a redução gradual do valor global e individual dos incentivos fiscais.
4. Alocação e Gestão de Recursos	4.2. Elaborar estimativa do impacto orçamentário-financeiro para, no mínimo, o exercício de vigência e os dois seguintes.
4. Alocação e Gestão de Recursos	4.3. Definir medidas de compensação para a redução de receita.
4. Alocação e Gestão de Recursos	4.4. Levantar e analisar regularmente as diferenças entre o impacto real e a estimativa, dando transparência a tais informações.
5. Operação e Monitoramento	5.1. Categorizar os benefícios tributários a partir de seus atributos principais para identificar diferentes necessidades de monitoramento.
5. Operação e Monitoramento	5.2. Elaborar um arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de cada categoria.
5. Operação e Monitoramento	5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários, os comportamentos incentivados e a ocorrência de práticas de evasão ou elisão fiscal.
6. Avaliação	6.1. A avaliação deve dar transparência aos resultados e fornecer elementos para a tomada de decisão sobre a continuidade da política.
6. Avaliação	6.2. A periodicidade da avaliação, os indicadores e a forma de coleta de dados devem ser previstos no desenho do benefício.

Bloco de Controle	Boa Prática
6. Avaliação	6.3. A avaliação deve identificar a adicionalidade resultante da medida e considerar o custo de oportunidade dos recursos renunciados.

Dada a centralidade da avaliação de resultados para a boa governança, duas boas práticas específicas do bloco de “Avaliação” do Referencial foram elevadas ao status de critérios autônomos nesta metodologia. A boa prática 6.3, que trata da **adicionalidade e do custo de oportunidade**, fundamenta o Critério 2 (Insuficiência dos Resultados Apresentados). Por sua vez, a boa prática 6.1, que foca na **transparência dos resultados e no subsídio à tomada de decisão**, serve como base para o Critério 3 (Lacunas no Monitoramento e Avaliação).

Uma vez identificada a quantidade e a gravidade das boas práticas contrariadas pelos gastos tributários, foi atribuída uma pontuação de risco, conforme abaixo:

- Pontuação 3 (Falhas Estruturais Graves): O benefício contraria 10 ou mais boas práticas, que comprometem seus objetivos fundamentais e sua legitimidade;

Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança): O benefício contraria boas práticas importantes para a gestão e o controle e não atende a boas práticas do referencial;

Pontuação 1 (Falhas Operacionais ou de Menor Impacto): O benefício contraria boas práticas de natureza mais procedimental e atende a um conjunto de boas práticas.

4.2 Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Pelo segundo critério, verificou-se se os estudos e avaliações realizados indicam que o benefício fiscal apresenta resultados em termos de **adicionalidade**, definida pelo Green Book (REINO UNIDO, 2020) como o “aumento real do valor social que não teria ocorrido na ausência da intervenção”.

Avalia a eficácia do benefício com base nas evidências disponíveis em relatórios de avaliação de órgãos de controle, governo e academia.

- Pontuação 3 (Resultados Negativos ou Nulos): As avaliações concluem, de forma majoritária, que o benefício não atinge seus objetivos, gera resultados contraproducentes ou possui externalidades negativas relevantes que superam os benefícios. Ou ainda, caso não existam avaliações acerca dos resultados do incentivo.
- Pontuação 2 (Resultados Mistos ou Controversos): As evidências são conflitantes, com avaliações apontando resultados positivos em algumas dimensões, mas negativos em outras, ou com divergência na literatura sobre sua eficácia.
- Pontuação 1 (Resultados Positivos Comprovados): As avaliações demonstram, com metodologia robusta, que o benefício atinge seus principais objetivos de forma consistente e com efeitos colaterais mínimos.

4.3 Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Avalia o grau de transparência, accountability e gestão baseada em evidências da política. A ausência de avaliação é, por si só, um fator de risco.

- Pontuação 3 (Ausência ou Insuficiência Crítica): Não foram identificadas avaliações de impacto ou de resultados por órgãos de controle, de governo ou estudos acadêmicos robustos.
- Pontuação 2 (Avaliações Pontuais ou Desatualizadas): Existem avaliações, mas são esporádicas, não integram um ciclo contínuo de monitoramento e/ou estão desatualizadas. Considerou-se que para a avaliação estar atualizada, deve ter sido realizada nos últimos cinco anos, conforme a exigência por avaliações quinquenais da Emenda Constitucional 132/2023.
- Pontuação 1 (Avaliações Sistemáticas e Recentes): O benefício é objeto de avaliações periódicas, recentes e plurais, indicando uma cultura de gestão baseada em evidências.

4.4 Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Avalia a rigidez política e jurídica do benefício, com a pontuação invertida para refletir a viabilidade de ação. Uma pontuação alta indica um benefício mais “reformável” e, portanto, um alvo prioritário para as recomendações da equipe.

- Pontuação 3 (Baixos Desafios / Alta Viabilidade de Ação): O benefício não está diretamente prescrito pela Constituição Federal, tem prazo de vigência indefinido ou, caso esteja definido, próximo do fim, ou o apoio político/setorial é difuso.
- Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação): O benefício é infraconstitucional, mas conta com o apoio de setores relevantes. A alteração é politicamente custosa, mas viável.
- Pontuação 1 (Elevados Desafios / Baixa Viabilidade de Ação): O benefício possui amparo direto na Constituição Federal, prazo de vigência longo ou beneficia uma base política extremamente ampla e organizada. A revogação é inviável ou juridicamente complexa.

4.5 Matriz de Consolidação e Classificação de Risco

A **Pontuação Final de Risco** de cada benefício será a soma das pontuações obtidas nos quatro critérios, resultando em um escore entre 4 e 12. Este escore definirá a classificação final de risco.

Classificação de Risco	Pontuação Final	Descrição e Justificativa
ALTO	10 a 12	Apresenta falhas estruturais graves, resultados negativos, carência de avaliações e/ou alta viabilidade para reforma/revogação. A sua manutenção representa um uso ineficiente e problemático de recursos públicos.
MÉDIO	7 a 9	Apresenta falhas relevantes de governança ou resultados mistos. Inclui também benefícios com falhas graves, mas com baixa viabilidade de revogação (desafios elevados), tornando a alteração a via mais pragmática.
BAIXO	4 a 6	Apresenta alto grau de conformidade com as boas práticas, resultados majoritariamente positivos, é objeto de avaliações sistemáticas e possui flexibilidade para ajustes.



5

Avaliação dos Principais Gastos Tributários

5 Avaliação dos Principais Gastos Tributários

Nesta seção, cada um dos 14 principais gastos tributários federais é analisado à luz das boas práticas de governança fiscal. Para cada benefício, são apresentadas as principais falhas identificadas em avaliações e estudos prévios, correlacionando-as com as práticas do referencial do TCU que foram contrariadas.

5.1 Simples Nacional

O Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conhecido como Simples Nacional, foi instituído pela Lei Complementar 123, de 2006. Trata-se de um regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido, aplicável a empresas com receita bruta dentro de limites específicos. Seu objetivo principal é reduzir a burocracia e a carga tributária para esses agentes econômicos, incentivando a formalização, a competitividade e a geração de empregos. Consistentemente, o Simples Nacional representa o maior gasto tributário da União, sendo um elemento central na política de desenvolvimento para micro e pequenas empresas no país.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.1. Minimizar a interferência do benefício na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia.	O desenho do regime, com um “degrau” abrupto na tributação quando a empresa ultrapassa o limite de faturamento, cria um desincentivo ao crescimento (“nanismo empresarial”), o que mantém a produtividade baixa e gera distorções na alocação de recursos (Alvarez, Pessoa & Souza, 2022; IPEA, 2016; Nascimento, 2022; Castro, 2010).
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	O regime é considerado regressivo, pois beneficia desproporcionalmente profissionais liberais de alta renda que se constituem como pessoa jurídica para usufruir de alíquotas menores (BANCO MUNDIAL, 2017). Uma avaliação da CGU (2024) demonstrou que os 10% mais ricos da população se apropriam mais do benefício tributário do que os 40% mais pobres. Essa análise é reforçada por Pessoa & Pessoa (2022), que apontam a “clara falta de isonomia na tributação da renda do trabalho” causada pelo regime e concluem que o tratamento diferenciado pode acabar beneficiando empresas não competitivas, sem gerar um ganho social que compense a perda de arrecadação.
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).	Há uma abundância de instrumentos de apoio às MPEs no Brasil, mas com uma carência de foco e de coordenação entre eles e entre os órgãos responsáveis, o que impacta negativamente a eficácia geral das políticas para o setor. (IPEA, 2016; Gomes & Guimarães, 2012)
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	O foco do Simples em microempresas com empregados tem baixa penetração no universo da informalidade, que é majoritariamente composto por “auto-ocupados”. O desenho da lei não atinge eficazmente o principal bolsão da economia informal, que deveria ser o público-alvo prioritário. (IPEA, 2007)

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	O Simples Nacional é um regime permanente, sem prazo de vigência definido, o que dificulta sua revisão periódica e a torna politicamente mais custosa. A ausência de uma "cláusula de caducidade" contribui para a inércia e a manutenção de um instrumento com falhas significativas.

Boas Práticas Atendidas

Por outro lado, o regime demonstra conformidade com algumas boas práticas, principalmente no que tange à simplificação.

Boa Prática Atendida	Evidência/Justificativa
2.3. Mitigar a complexidade que o benefício adiciona ao sistema tributário.	Embora o regime possua múltiplas tabelas e regras que podem gerar alguma complexidade, como apontado por avaliações (Paula et al., 2017; Banco Mundial, 2016), seu principal objetivo é a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, unificando oito tributos em uma única guia de arrecadação (DAS). Para a grande maioria das empresas optantes, essa unificação representa uma mitigação significativa da complexidade do sistema tributário regular, atendendo, no balanço geral, a esta boa prática.

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos diversos relatórios e estudos sobre o Simples Nacional aponta para um conjunto convergente de recomendações, visando corrigir as distorções identificadas e aumentar a eficácia do regime. As principais sugestões são:

Reformar o Desenho do Regime para Mitigar o "Nanismo Empresarial":

- **Suavizar a Transição:** A recomendação mais crítica é a criação de mecanismos de transição mais graduais para empresas que ultrapassam o teto de faturamento do Simples. A ideia é eliminar o "abismo tributário" que desincentiva o crescimento, talvez com alíquotas que aumentem de forma mais suave ou com um período de adaptação no regime de Lucro Presumido (Banco Mundial, 2017; Pessoa & Pessoa, 2022).
- **Reavaliar os Limites de Faturamento:** Sugere-se uma revisão dos tetos de receita bruta para alinhá-los a padrões internacionais e focar o benefício em empresas genuinamente pequenas, o que também reduziria o custo fiscal do programa (CGU, 2024; Pessoa & Pessoa, 2022).

Aprimorar a Governança e o Ciclo da Política Pública:

- **Estabelecer Objetivos e Indicadores Claros:** É fundamental que o governo defina e formalize os objetivos do Simples Nacional (ex: aumento da produtividade, formalização, geração de empregos qualificados) e crie indicadores e metas para monitorar seu desempenho (CMAP, 2020).

- **Institucionalizar a Avaliação:** Recomenda-se a criação de um ciclo contínuo e sistemático de avaliação de impacto, cujos resultados devem ser utilizados para o aprimoramento constante da política, superando o modelo atual de avaliações pontuais (CMAP, 2020; CGU, 2024).
- **Integrar a Governança:** É sugerida a criação de uma estrutura de governança mais coesa, que articule os diferentes comitês e órgãos responsáveis pelos aspectos tributários e não tributários das políticas para MPEs, garantindo maior coerência e sinergia (CMAP, 2020).

Aumentar a Equidade e o Foco do Benefício:

- **Revisar a Regressividade:** Recomenda-se uma análise das alíquotas e anexos para corrigir distorções que beneficiam setores de alta renda e baixo impacto na geração de emprego, tornando o regime mais progressivo (CGU, 2024).
- **Focar em Empresas com Maior Potencial:** O benefício deveria ser mais bem direcionado para empresas jovens e com alto potencial de crescimento e inovação, em vez de beneficiar de forma ampla empresas já estabelecidas e setores de baixa produtividade (Banco Mundial, 2017).

Revisão Conceitual e do Controle:

- **Tratamento como Política Estruturante:** Sugere-se que o Simples Nacional seja avaliado não apenas como um gasto tributário, mas como um “alívio tributário estruturante”, analisando sua aderência a princípios constitucionais e seu papel na praticabilidade do sistema tributário como um todo (Santiago, 2024).

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o Simples Nacional recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). A análise identifica um total de 5 boas práticas contrariadas, com apenas 1 atendida. As falhas abrangem aspectos críticos, como a neutralidade (2.1), principalmente devido ao efeito do “nanismo empresarial”, e a equidade (2.2) e alocação de recursos (2.1), embora ele também atenda ao seu objetivo central de simplificação (2.3). Também são observadas falhas em aspectos de governança, como a incoerência no mix de política (2.5), a inadequada focalização do público-alvo (2.8) e a ausência de um prazo de vigência fixo (2.9), que dificultam o controle e a avaliação. Considerando o balanço geral, as falhas são consideradas relevantes, mas não invalidam completamente os méritos do programa.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o Simples Nacional recebe Pontuação 2 (Resultados Mistos ou Controversos). As evidências sobre a eficácia do regime são conflitantes. A maior parte da literatura acadêmica indica que o programa falhou em seu objetivo de aumentar a formalização (Piza, 2016) e teve impacto limitado na geração de empregos (Corseuil & Moura, 2017). Por outro lado, a avaliação do CMAP (2020) encontrou evidências de que o Simples teve um impacto positivo na taxa de crescimento do emprego e na dinâmica das firmas, sugerindo algum nível de adicionalidade. Contudo, modelos econômicos mais complexos (Alvarez, Pessoa & Souza, 2022) mostram que, apesar dos benefícios pontuais, o Simples Nacional leva a uma queda na produtividade agregada e no bem-estar geral da economia. Diante desses resultados divergentes, a avaliação dos resultados é classificada como mista.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, o Simples Nacional recebe Pontuação 2 (Avaliações Pontuais ou Desatualizadas). A existência de diversas avaliações (IPEA, CGU, CMAP) é um ponto positivo. Contudo, a principal avaliação de escopo mais amplo, realizada pelo CMAP, data de 2020. As avaliações existentes são pontuais e não integram um ciclo institucionalizado e contínuo de monitoramento, conforme apontado pelo próprio CMAP (2020) e pela CGU (2024), o que impede que os resultados sejam sistematicamente utilizados para a tomada de decisão.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, o Simples Nacional recebe Pontuação 1 (Elevados Desafios / Baixa Viabilidade de Ação). A reforma ou revogação do benefício enfrenta desafios significativos de natureza tanto política quanto jurídica.

- Resistência Política e Setorial: O Simples Nacional abrange milhões de empresas, constituindo uma base política e social ampla e organizada. Qualquer tentativa de revisão profunda enfrenta forte resistência de entidades representativas do setor.
- Limitações Jurídicas e Constitucionais: O regime possui fundamento direto na Constituição Federal (Art. 146, III, 'd'), o que lhe confere robusta proteção jurídica e o excluiu explicitamente do plano de redução gradual de benefícios da EC 109/2021.

Conclusão da Avaliação

A avaliação do Simples Nacional, com base na metodologia de risco, revela um quadro complexo. Embora cumpra seu objetivo central de simplificação, o regime falha em múltiplos aspectos de governança, equidade e eficiência econômica, gerando distorções como o desincentivo ao crescimento e a regressividade.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 7 (2+2+2+1). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o Simples Nacional como um benefício de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas relevantes de governança e resultados mistos, combinada com uma baixa viabilidade de revogação. Os elevados desafios políticos e, principalmente, jurídicos, dado seu status constitucional, tornam a extinção do regime inviável. Portanto, a via mais pragmática e recomendada é a de alteração profunda. As recomendações de reforma devem focar na correção de suas falhas mais graves, como a suavização das faixas de transição para mitigar o "nanismo empresarial", a revisão de suas regras para aumentar a progressividade e a institucionalização de um ciclo contínuo de avaliação para subsidiar futuros aprimoramentos.

5.2 Agricultura e Agroindústria

Os benefícios fiscais direcionados à agricultura e à agroindústria representam o segundo maior grupo de gastos tributários da União. Eles são compostos por um conjunto de medidas que visam, principalmente, desonerar a produção e comercialização de alimentos e insumos agrícolas, impactando as contribuições para o PIS/PASEP e a COFINS. Os principais mecanismos são a concessão de créditos presumidos e a aplicação de alíquota zero a produtos específicos.

5.2.1 Desoneração da Cesta Básica

Este é o benefício de maior impacto dentro do grupo, com previsão no PLOA 2025 de R\$ 51,4 bilhões em renúncia. Ele consiste na aplicação de alíquota zero de PIS/PASEP e COFINS sobre a receita bruta de venda no mercado interno e sobre a importação de uma vasta gama de produtos que compõem a cesta básica. O objetivo é reduzir o custo final desses alimentos para o consumidor. Os produtos abrangidos incluem carnes, leite, café, açúcar, óleos, farinhas, pães, massas, leguminosas, frutas e verduras.

Análise de Aderência às Boas Práticas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	Avaliações do TCU (Acórdão 2956/2020-Plenário), do governo federal (Ministério da Fazenda, 2018; Ministério da Economia, 2019) e da academia (Araújo & Paes, 2019; Alencar, 2020) demonstram que a desoneração da cesta básica é um instrumento menos eficiente e eficaz para o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade quando comparado a políticas de gasto direto, como o Programa Bolsa Família. A escolha da desoneração, portanto, não representa a melhor alternativa de política pública.
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	Estudos do TCU (Acórdão 2956/2020-Plenário), do governo federal (Ministério da Fazenda, 2018; Ministério da Economia, 2019) e do Banco Mundial (2023) demonstram que a desoneração da cesta básica é uma política regressiva. Embora as famílias de baixa renda comprometam uma parcela maior de seu orçamento com alimentos, em valores absolutos, as famílias de alta renda se beneficiam mais da isenção, pois consomem mais (Catini et al., 2023).
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).	A lista de produtos desonerados não é totalmente condizente com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), pois inclui alimentos ultraprocessados, cujo consumo é desaconselhado pelo Guia Alimentar para a População Brasileira. A desoneração desses itens contradiz os objetivos de promoção da saúde (CMAP, 2021).
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	O benefício não é focalizado, atingindo todas as classes de renda indiscriminadamente. O objetivo de favorecer a população de menor renda é comprometido, pois a maior parte do benefício fiscal é apropriada pelas classes mais altas (Ministério da Economia, 2019; CMAP, 2021; Catini et al., 2023).
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	A desoneração da cesta básica, conforme estabelecida pela Lei 10.925/2004 e legislações subsequentes, possui prazo de vigência indeterminado. Esta característica contraria a boa prática de estabelecer prazos fixos que forcem a reavaliação periódica do benefício, contribuindo para sua perpetuação sem uma análise crítica de sua eficácia e necessidade contínua.

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos diversos relatórios e estudos sobre a desoneração da cesta básica aponta para um conjunto convergente de recomendações, visando corrigir as distorções identificadas e aumentar a eficácia da política. As principais sugestões são:

- **Substituir a Desoneração por Políticas de Transferência Direta:** A recomendação mais recorrente é a substituição da desoneração da cesta básica, por ser uma política regressiva e de alto custo, por programas de transferência de renda focalizados, como o Bolsa Família ou um sistema de cashback (TCU, 2020a; Ministério da Economia, 2019; Banco Mundial, 2023).
- **Melhorar a Focalização do Benefício:** Caso a desoneração seja mantida, recomenda-se refinar os critérios para direcionar melhor o benefício, priorizando a população de baixa renda em vez de conceder uma isenção ampla e indiscriminada (CMAP, 2021).
- **Reavaliar os Itens da Cesta Básica:** Sugere-se uma revisão dos produtos incluídos na desoneração para alinhá-los com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Isso implicaria retirar alimentos ultraprocessados da lista e priorizar alimentos in natura ou minimamente processados, desestimulando o consumo de produtos prejudiciais à saúde (CMAP, 2021).
- **Adotar o Cashback** no Contexto da Reforma Tributária:** No âmbito da Reforma Tributária, sugere-se a implementação de um mecanismo de devolução de impostos (cashback) para as famílias de baixa renda, em vez de uma isenção ampla para todos os produtos da cesta básica. Essa abordagem é considerada mais progressiva e eficiente (Banco Mundial, 2023; TCU, 2023).**

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, a Desoneração da Cesta Básica recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). A análise de conformidade identificou o descumprimento de 5 boas práticas. As falhas são consideradas relevantes. De um lado, a desoneração não representa a melhor alternativa para alcançar os objetivos propostos (1.1); de outro, contraria aspectos importantes da gestão e do controle do benefício, como a inadequada focalização do público-alvo (2.8), o que compromete a eficácia da política, e a ausência de um prazo de vigência fixo (2.9), que dificulta a reavaliação periódica e aprimoramento do gasto tributário.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, a Desoneração da Cesta Básica recebe Pontuação 3 (Resultados Negativos ou Nulos). As avaliações são majoritariamente convergentes em apontar que o benefício não atinge seus objetivos de forma eficaz. Estudos do governo (Ministério da Economia, 2019; CMAP, 2021), do Banco Mundial (2021) e da academia (Silva, 2018) indicam que a adicionalidade da medida é baixa, com o repasse da desoneração aos preços finais sendo incerto e parcial. Além disso, o custo de oportunidade é considerado altíssimo, pois os recursos poderiam ser alocados em programas de transferência de renda com impacto significativamente maior na redução da pobreza e da desigualdade.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, a Desoneração da Cesta Básica recebe Pontuação 1 (Avaliações Sistemáticas e Recentes). O benefício é objeto de um número significativo de avaliações por parte de

diversas instituições, como o TCU, o IPEA, o Banco Mundial e a academia. Notavelmente, foi avaliado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em 2021, há menos de cinco anos.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, a Desoneração da Cesta Básica recebe Pontuação 1 (Elevados Desafios / Baixa Viabilidade de Ação). A alteração ou revogação do benefício enfrenta desafios significativos de natureza política e jurídica. A desoneração de alimentos possui forte apelo popular e resistência de uma vasta cadeia produtiva. Adicionalmente, a Reforma Tributária (EC 132/2023) constitucionalizou o tratamento favorecido para uma “Cesta Básica Nacional de Alimentos”, o que confere elevada rigidez jurídica ao benefício e torna sua revogação completa politicamente inviável. Esses fatores indicam uma baixa viabilidade de ação para a extinção do gasto, direcionando as recomendações para propostas de alteração no âmbito de sua regulamentação.

Conclusão da Avaliação

A avaliação da desoneração da cesta básica, com base na metodologia de risco, revela uma política com falhas estruturais graves. A análise aponta que o benefício é um instrumento regressivo, de alto custo e baixa efetividade na redução da pobreza quando comparado a alternativas como a transferência direta de renda.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 7 (2+3+1+1). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica a Desoneração da Cesta Básica como um benefício de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas relevantes de governança e resultados majoritariamente negativos, combinada com uma baixa viabilidade de revogação. A Reforma Tributária (EC 132/2023) constitucionalizou o tratamento favorecido para uma Cesta Básica Nacional, tornando sua eliminação inviável. Por outro lado, a mesma reforma incorporou as principais recomendações dos estudos ao prever a criação de um mecanismo de cashback e a redefinição da lista de produtos, ambos regulamentados pela Lei Complementar 214/2025.

5.2.2 Desoneração de Fertilizantes e Defensivos Agrícolas

Este benefício, amparado principalmente pela Lei 10.925/2004, reduz a alíquota zero as contribuições para o PIS/PASEP e a COFINS incidentes sobre a receita bruta da venda no mercado interno e da importação de defensivos agropecuários e fertilizantes. O objetivo é diminuir o custo de produção agrícola e, conseqüentemente, aumentar a competitividade do setor. No PLOA 2025, a estimativa de renúncia fiscal para este benefício é de R\$ 8,7 bilhões.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública.	A auditoria do TCU (Acórdão 709/2018-Plenário) e os votos dos Ministros Edson Fachin e Flávio Dino na ADI 5553 questionam a escolha da desoneração como instrumento, apontando que alternativas como o pagamento por serviços ambientais ou o crédito rural com juros reduzidos para a aquisição de produtos de menor toxicidade poderiam ser mais eficazes para promover uma agricultura sustentável.
2.2. Atender ao princípio da equidade.	O TCU (2018) aponta que a desoneração beneficia de forma concentrada as culturas que mais utilizam agrotóxicos, como soja, milho e cana-de-açúcar, favorecendo grandes produtores e o agronegócio de exportação em detrimento da agricultura familiar e da produção de alimentos para o mercado interno.
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública.	Este é o ponto mais crítico levantado pelo TCU (2018) e pelos Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia na ADI 5553. Há uma clara incoerência entre a política fiscal, que incentiva o uso de agrotóxicos por meio da renúncia de receitas, e as políticas de saúde e meio ambiente, que buscam mitigar os riscos e os danos associados a esses produtos.
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo.	A Lei 10.925/2004, que concede a desoneração, estabelece o benefício por prazo indeterminado, o que contraria a boa prática de revisões periódicas e cria rigidez na política fiscal (TCU, 2018).

Boas Práticas Atendidas

Boa Prática Atendida	Evidência/Justificativa
2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).	Embora o TCU (2018) tenha apontado a inexistência de metas e indicadores para a política de desoneração, a instituição do Plano Nacional de Fertilizantes (PNF 2050) em 2022 veio a suprir essa lacuna, estabelecendo um planejamento estratégico para o setor.
3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades.	A auditoria do TCU (2018) apontou a falta de uma governança efetiva. Em resposta, o PNF 2050 propôs a criação do Conselho Nacional de Fertilizantes e Nutrição de Plantas (CONFERT) para coordenar e acompanhar a implementação do plano, definindo responsabilidades e articulando os diversos atores do setor.
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	A crítica do TCU (2018) sobre a ausência de um processo de avaliação foi endereçada pela criação do CONFERT no âmbito do PNF 2050, que prevê ciclos de revisão e monitoramento para a política do setor.

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos achados de auditoria, com base nos relatórios do TCU, no Plano Nacional de Fertilizantes (PNF 2050) e nos votos proferidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5553 pelo Supremo Tribunal Federal, aponta para um conjunto convergente de recomendações,

visando corrigir as distorções identificadas e aumentar a eficácia da política. As principais sugestões são:

1. **Reavaliar o Instrumento de Política Pública:** Recomenda-se a análise crítica da desoneração fiscal como o instrumento escolhido para a implementação da política. Conforme apontado pelo TCU e por ministros do STF, alternativas como o pagamento por serviços ambientais, a concessão de crédito rural com juros reduzidos para a aquisição de produtos de menor toxicidade ou outras formas de fomento direto poderiam ser mais eficazes e alinhadas à promoção de uma agricultura sustentável.
2. **Adotar Seletividade Tributária Baseada em Risco:** É imperativo que a política tributária para defensivos agrícolas passe a incorporar o princípio da seletividade, com alíquotas que variem em função do grau de toxicidade e do potencial de impacto ambiental de cada produto. A atual desoneração linear não diferencia produtos de baixo e alto risco, o que contraria o princípio da equidade, ao beneficiar de forma concentrada grandes culturas, e falha em desestimular o uso dos insumos mais perigosos.
3. **Eliminar a Incoerência com as Políticas de Saúde e Meio Ambiente:** Identifica-se uma clara contradição entre a política fiscal, que incentiva o uso de agrotóxicos, e as políticas de saúde e meio ambiente, que buscam mitigar os danos associados a esses produtos. Recomenda-se que o desenho do benefício seja reformulado para garantir sua coerência com os objetivos estratégicos do Estado, especialmente no que tange à proteção da saúde da população e do meio ambiente.
4. **Fundamentar a Política em Avaliações e Evidências Atuais:** A manutenção ou alteração do benefício deve ser precedida por uma reavaliação completa, multidisciplinar e contemporânea, baseada em evidências científicas robustas sobre seus reais impactos econômicos, sociais e ambientais, conforme destacado na ADI 5553. A auditoria do TCU já concluiu que o benefício apresenta um custo-benefício negativo para a sociedade, uma vez que os custos socioambientais superam os benefícios econômicos, indicando baixa adicionalidade.
5. **Fixar Prazo de Vigência para o Benefício:** Recomenda-se a alteração legislativa para que o benefício, hoje com prazo indeterminado conforme a Lei 10.925/2004, passe a ter vigência fixa. A ausência de uma “cláusula de caducidade” contraria as boas práticas de gestão, pois dificulta a revisão periódica e contribui para a inércia de uma política com falhas estruturais significativas.
6. **Fortalecer a Governança e o Monitoramento:** Embora a instituição do Plano Nacional de Fertilizantes (PNF 2050) e a proposta de criação do Conselho Nacional de Fertilizantes e Nutrição de Plantas (CONFERT) supram parcialmente as lacunas de governança, monitoramento e definição de metas e indicadores apontadas pelo TCU, é fundamental que essa nova estrutura seja efetivamente utilizada para realizar o acompanhamento contínuo dos resultados e subsidiar as reavaliações periódicas do benefício

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o benefício recebe Pontuação 1 (Falhas Operacionais ou de Menor Impacto). Foram identificadas 4 boas práticas contrariadas e 3 atendidas. Embora o benefício contrarie práticas importantes como a coerência com as políticas de saúde (2.5) e a equidade (2.2), a recente instituição do Plano Nacional de Fertilizantes (PNF 2050) supriu lacunas significativas de

governança, atendendo às práticas de definição de metas (2.6), atribuição de responsabilidades (3.2) e processos de monitoramento (3.6). Esse movimento de aprimoramento, apesar de não corrigir as falhas de desenho originais, reduz a gravidade geral do quadro, enquadrando o benefício em uma pontuação mais baixa. É preciso ressaltar que a quantidade baixa de boas práticas contrariadas pode ser decorrente da carência de avaliações do incentivo.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o benefício recebe Pontuação 3 (Resultados Negativos ou Nulos). A auditoria do TCU (2018) concluiu que o benefício tem um custo-benefício negativo para a sociedade, uma vez que os custos socioambientais (impactos na saúde e no meio ambiente) superam os benefícios econômicos (redução de custos para o produtor). O Plano Nacional de Fertilizantes (PNF 2050) corrobora essa baixa adicionalidade ao apontar que, mesmo com a desoneração, a dependência externa de fertilizantes aumentou drasticamente, enquanto a produção nacional caiu. As avaliações existentes são majoritariamente negativas quanto aos resultados e à adicionalidade da medida.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, o benefício recebe Pontuação 3 (Ausência ou Insuficiência Crítica). Não foram identificadas avaliações de impacto ou de resultados por parte do Poder Executivo ou do CMAP. As análises existentes não se caracterizam como avaliações de resultado da política. Os votos dos Ministros André Mendonça e Flávio Dino na ADI 5553 destacam a necessidade de uma reavaliação compreensiva e contemporânea de uma política fiscal vigente há décadas, baseada em evidências científicas atuais, o que indica que as avaliações existentes não são suficientes para subsidiar a tomada de decisão. A ausência de um ciclo sistemático de avaliação de resultados pelo órgão gestor impede uma gestão baseada em evidências e a real mensuração do valor gerado pela renúncia fiscal.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, o benefício recebe Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação). A alteração ou revogação do benefício enfrenta desafios significativos de natureza política, jurídica e constitucional.

- Resistência Política e Setorial: Há forte resistência de grupos de interesse do agronegócio, que possuem representação política consolidada no Congresso Nacional.
- Rigidez Legal e Constitucional: A Lei 10.925/2004 estabeleceu o benefício com prazo indeterminado. Agrava este cenário a inclusão do tratamento favorecido a estes insumos no âmbito da Reforma Tributária (Emenda Constitucional 123/2023). A constitucionalização de um regime diferenciado para defensivos e fertilizantes eleva a barreira para uma eventual revogação, tornando-a politicamente inviável e deslocando o foco para a regulamentação.
- Insegurança Jurídica: O benefício é objeto da ADI 5553 no STF, o que cria um cenário de incerteza sobre seu futuro, mas também demonstra a complexidade jurídica para sua alteração fora do âmbito legislativo.
- Porém, a regulamentação da reforma tributária e a ação de inconstitucionalidade no STF abrem uma janela de oportunidade para seu aperfeiçoamento.

Conclusão da Avaliação

A avaliação da desoneração fiscal para defensivos e fertilizantes, com base na metodologia de risco, revela um quadro de profundas contradições.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 9 (1+3+3+2). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a combinação de falhas de desenho e resultados consistentemente negativos (Critério 2, Pontuação 3) e uma ausência crítica de avaliações sistemáticas pelo Poder Executivo (Critério 3, Pontuação 3), que são parcialmente contrabalançadas por recentes melhorias na governança via PNF 2050 (Critério 1, Pontuação 1). Crucialmente, a viabilidade de revogação do benefício é extremamente baixa devido a barreiras políticas e, principalmente, à sua recente constitucionalização no âmbito da Reforma Tributária, mas existem oportunidades para aperfeiçoamento (Critério 4, Pontuação 2).

Diante das graves falhas identificadas, que geram um custo-benefício negativo para a sociedade, mas considerando os sérios desafios à sua extinção, a recomendação é a de alteração profunda. A via mais pragmática não é sua extinção, mas sua reforma substancial, com a implementação de seletividade tributária baseada na toxicidade dos produtos e a busca por coerência com as políticas de saúde e meio ambiente, aproveitando a janela de oportunidade aberta pela regulamentação da Reforma Tributária.

5.3 Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF

De acordo com o DGT, o grupo de gastos tributários denominados de rendimentos isentos e não tributáveis é considerado o terceiro maior gasto tributário. O gasto é composto por quatro benefício distintos, todos abarcando alterações na regra geral do Imposto de Renda de Pessoas Física (IRPF).

- Aposentadoria por moléstia grave ou acidente: isenção do IRPF sobre a aposentadoria ou reforma em razão de acidente de serviço ou moléstia profissional, bem como isenção sobre aposentadoria, reforma ou pensão de doenças graves previstas na legislação;
- Aposentadoria de pessoa com 65 anos ou mais: isenção do IRPF, na parcela definida em lei, dos rendimentos do contribuinte que completar 65 anos, sem prejuízo da parcela isenção na tabela mensal do imposto;
- Seguro ou pecúlio pago por morte ou invalidez: isenção do IRPF sobre os valores pagos a título de seguro (capital, pecúlio ou prêmios) decorrentes da morte ou invalidez permanente do participante;
- Indenizações por rescisão de contrato de trabalho: isenção do IRPF sobre indenização e aviso prévio recebidos por despedida ou rescisão do contrato de trabalho, valores pagos em decorrência de incentivo à demissão voluntária (PDV), indenização por acidente de trabalho e saque do FGTS.

5.3.1 Aposentadoria por moléstia grave ou acidente

Segundo o DGT, este seria o valor mais relevante dentro do presente gasto tributário, alcançando R\$ 25 bilhões (bases efetivas 2022). A isenção se aplica não apenas às aposentadorias por acidente de trabalho como também às aposentadorias das pessoas enquadradas nas doenças previstas no art. 6º, XIV da Lei 7.713/88.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	Partindo do pressuposto de que a isenção dada tem o objetivo de contribuir com a renda do paciente de moléstia grave para ele que possa custear seu tratamento, o CMAP (2020) entendeu não haver alocação eficiente na economia. Concluiu-se que o gasto público indireto por meio da isenção é 3,3 vezes superior ao gasto direto com sistema de internação e procedimentos de média e alta complexidade com tais moléstias.
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário	O regime também pode ser considerado regressivo, tendo em vista a constatação de que o benefício é usufruído em sua maioria pelos 5% mais ricos da população adulta em condições de usufruir do benefício (CMAP, 2020).
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	Avaliação do CMAP (2020) de que a definição legal das doenças abarcadas pela legislação é muito abrangente, com adjetivação genérica (“grave”) e sem determinação específica de código de doença (CID). A dificuldade em determinar o escopo traz problemas para avaliar a faixa da população que deveria ser efetivamente beneficiada pela isenção. Os beneficiários da isenção representam apenas cerca de 5% da população alvo do benefício, não havendo eficiência no atingimento da população alvo.
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	A vigência da norma vem ininterrupta desde 1988, havendo apenas atualizações das doenças incluídas na isenção.
5.2. Elaborar um arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de cada categoria.	A norma não individualiza, dentro do público-alvo – portadores das moléstias – aqueles que efetivamente necessitam da renda extra para o custeio do tratamento, seja em razão da baixa renda do beneficiário em si, seja em razão do custeio ser feito por terceiros – sistema público ou planos de saúde.
5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários, os comportamentos incentivados e a ocorrência de práticas de evasão ou elisão fiscal.	O CMAP (2020) identificou um gasto out-of-pocket no que se refere às despesas particulares com as moléstias graves. Apesar do intuito da norma de possibilitar ao contribuinte a isenção para o custeio da doença, em sua grande maioria o custo é feito por meio do sistema público de saúde ou pelos planos de saúde, não pelo próprio contribuinte.

Principais Recomendações das Avaliações

A análise realizada a partir dos dados obtidos pela avaliação do CMAP apresentam distorções relevantes advindas da continuidade do benefício, justificando a revogação do benefício. A conclusão se deu pelas seguintes razões principais:

- O benefício está sendo utilizado por percentual pequeno da população alvo (5% da população idosa portadora das doenças) e em sua maioria se localizando no percentual dos 5% mais ricos da população. Se considerar dados de OLVEIRA, PASSOS e FERNANDES (2024), o 1% mais rico

responderia por cerca de metade (49%) do usufruto do benefício, superando a fatia de 80% quando se trata dos 5% mais ricos.

- Foi constatado ainda um desarranjo entre a justificativa original da política e a prática avaliada. Constatou-se um gasto majoritário com as doenças pelo setor público e pelos planos de saúde, com pouco dispêndio direto pelo beneficiário pessoa física, o qual teria o direito ao benefício como via de auxiliar no custeio do tratamento.
- Por fim, a revogação da política também é sustentada ao se contextualizar a política frente ao custo de oportunidade quando se avalia a sua manutenção. O gasto público indireto, por meio da isenção, é 3,3 vezes superior ao gasto federal diretamente informado nos sistemas de internações hospitalares e procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade com as moléstias.

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, a Aposentadoria por Moléstia Grave ou acidente recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). O regime contraria boas práticas estruturais como a escolha da melhor alternativa (1.1), equidade (2.2), inadequada focalização do público-alvo (2.8) e na incapacidade de fomentar as condutas esperadas (5.3), que dificultam uma avaliação positiva quanto ao atendimento de boas práticas.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o benefício recebe Pontuação 3 (Resultados Negativo ou Nulos). A avaliação do CMAP (2020) é de que o gasto indireto com a renúncia de receitas é comparativamente muito superior aos gastos diretos com as mesmas doenças. O fomento da saúde que deveria ser o objetivo buscado pelo benefício não consegue ser atendido, visto que grande parte dos gastos com as moléstias são concentrados no setor público e em planos de saúde, não pelos beneficiários da isenção, havendo ainda uma alta concentração do usufruto do benefício pelas camadas mais abastadas da sociedade.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, a isenção recebe Pontuação 2 (Avaliações Insuficientes ou Desatualizadas). Foi identificada apenas uma avaliação do CMAP, realizada em 2020, ou seja, realizada há mais de anos.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, a isenção recebe Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação). A reforma ou revogação do benefício exigirá a superação de alguns desafios:

- Forte tendência à ampliação do benefício: Tem-se realizado uma extensão do benefício para outras formas de complementação de aposentadoria, conforme § 4º, III do art. 35 do Decreto 9.580/2018. Há julgamentos do STJ sobre a matéria realizando a extensão do benefício para proventos e resgates de previdências complementares, conforme AgInt no REsp 1.662.097, AgInt no REsp 1.554.683 e REsp 1.583.638. Isso tudo indica uma tendência à ampliação do benefício, não à sua diminuição.
- Historicidade da isenção: A isenção vem sendo contemplada e ampliada desde a edição da Lei 7.713/1988. Há uma tendência por parte dos contribuintes de percepção de continuidade e

direito adquirido ao benefício, tendo sido parte do sistema jurídico há décadas. Poderá haver uma forte pressão social para a manutenção do benefício, considerando sua aplicação sem a devida análise de custo-benefício durante todo o período.

Conclusão da Avaliação

A avaliação da isenção aposentadoria por moléstia grave ou acidente, com base na metodologia de risco, revela um quadro de uma política com altos custos envolvidos, mas que em comparação não consegue apresentar adicionalidade positiva à sociedade, não apresentando uma avaliação de custo-benefício positiva.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 9 (2+3+2+2). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas relevantes de governança e a ausência de resultados positivos advindos da política. A recomendação apresentada pelo CMAP é pela revogação do benefício, tendo em vista seu alto custo, a absorção do benefício em sua maioria pela população mais rica e a falta de incentivos à saúde como se era de esperar do benefício.

5.3.2 Aposentadoria do Declarante com 65 Anos ou Mais

A isenção de IRPF sobre a aposentadoria do declarante com 65 anos ou mais é um benefício que isenta as parcelas adicionais de aposentadoria e pensão, reserva remunerada e reforma discriminadas no Art. 6º, XV, i, da Lei 7.713/1988, parcela que se soma à isenção prevista na tabela mensal comum do IRPF. De acordo com DGT PLOA 2025, este seria o segundo maior valor dentro do gasto tributário de isenções do IRPF, com previsão de R\$ 17,09 bilhões.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	O CMAP (2021) aponta que nunca fora realizada formalmente uma avaliação que apontasse qual o problema que a política buscasse resolver.
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	A norma naturalmente aumenta a regressividade do regime do IRPF. Considerando que a isenção da aposentadoria ocorre sobre o valor que ultrapasse as isenções já concedidas às faixas usuais do imposto, o benefício conseqüentemente não consegue ser usufruído por aqueles cuja aposentadoria ainda esteja dentro da faixa de isenção da regra geral do tributo. Segundo dados do BID (2023), o regime também pode ser considerado regressivo, tendo em vista a constatação de que o benefício é usufruído em sua maioria por parcela da população de alta renda.

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.4. Permitir que o benefício tenha flexibilidade para acompanhar as alterações nas condições econômicas.	O valor é fixado uniformemente pelo art. 6º, XV, da Lei 7.713/1988. As atualizações desse valor são realizadas via a alteração legislativa do valor consignado no art. 6º, XV, por meio da inscrição de novo inciso, mas não são atualizadas desde 2015, conforme dados do BID (2023).
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).	O CMAP (2021) indica que há uma incoerência intrínseca no benefício, tendo em vista que ele busca de alguma forma equalizar o choque negativo de renda que é previsto ao se aposentar. Ocorre que os dados não corroboram essa premissa, havendo na verdade um choque positivo de renda considerando os dados analisados. É possível que, no longo prazo, a tendência do choque negativo torna-se mais palpável, tendo em vista as regras mais rígidas para aposentadoria.
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	De acordo com o CMAP (2021), a vigência da norma vem ininterrupta desde 1974, havendo apenas mudanças na forma de contabilização e atualizações monetárias do valor da isenção.
4.1. Promover a redução gradual do valor global e individual dos incentivos fiscais.	O valor individual da isenção para cada beneficiário e, conseqüentemente, o valor total da isenção sofrem atualizações monetárias que invariavelmente levam ao aumento dos valores globais e individuais do incentivo.

Principais Recomendações das Avaliações

A análise realizada a partir dos dados obtidos pela avaliação do CMAP (2021) apresentam distorções relevantes advindas da continuidade do benefício, justificando sua ampla revisão. A avaliação contou com algumas sugestões:

- Avaliar o custo da isenção frente o custo de manutenção do BPC para o mesmo grupo: o CMAP indica um gasto de R\$ 11 bilhões para beneficiar um total de 3 milhões de pessoas, na sua grande maioria localizada nos estratos mais ricos da sociedade. O BPC no mesmo período gastou R\$ 32 bilhões para 2,2 milhões de aposentados, mas com um público-alvo mais específico referente a classes média e baixa;
- Atentar ao choque de renda da aposentadoria: apesar de dados da OCDE que haveria uma perda de 15% da renda de aposentados frente o valor recebido na ativa, os estudos realizados apontam que na prática há um choque positivo, em que os aposentados recebem em média R\$ 800,00 a mais que seus pares na ativa. Do outro lado, há que se considerar a perspectiva futura em que os aposentados irão ter limitações maiores nos valores a receber.

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, a isenção sobre o adicional da aposentadoria recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). A isenção apresenta forte caráter regressivo (2.2), a sua ampliação

ao longo do tempo pode ser vista como uma prática negativa na perspectiva de se buscar a gradual redução do benefício (4.1), falta flexibilidade em virtude da necessidade de alterar o valor do benefício por via legislativa (2.4).

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o benefício recebe Pontuação 3 (Resultados Negativo ou Nulos). O CMAP (2021) indica que as isenções sobre aposentadorias em geral são justificadas pelo acréscimo do gasto em saúde conforme o avanço da idade, bem como pelo choque negativo de renda que é esperado ao se aposentar. Conforme os dados obtidos, há na verdade um choque positivo de renda, em que o aposentado, em comparação com sua contraparte que continue a trabalhar ganha, em média, mais do que o trabalhador ativo. No que se refere às despesas médicas, seu acréscimo após os 65 anos é verdadeiro, mas o adicional de renda pela isenção é captado pela parcela mais rica da população. Ademais, ao se comparar os gastos tributários com este benefício frente aos gastos com benefícios de prestação continuada (BPC), estes últimos trariam um benefício mais específico para as camadas de baixa renda que precisaram do auxílio financeiro. A avaliação, assim, é de que as justificativas para a isenção não procedem na realidade.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, a isenção recebe Pontuação 2 (Avaliações Insuficientes ou Desatualizadas). Foi identificada apenas uma avaliação do CMAP em 2021. Apesar de dentro dos cinco anos, a ausência de trabalhos de fiscalização ou avaliações de órgãos gestores demonstra lacunas no monitoramento e avaliação.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, a isenção recebe Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação). Trata-se de uma isenção de prazo indeterminado (presente no ordenamento desde 1974), que atinge um público mais frágil (idosos acima de 65 anos) mas que não se avalia a existência de muito apoio político/setorial ao benefício. Existe a viabilidade presente com poucos desafios, mas há que se atentar, porém à curva demográfica e ao envelhecimento da população. Conforme constatação do CMAP (2021) de que os estudos realizados apontam na prática há um choque positivo de renda nas aposentadorias avaliadas naquele momento, deve ser levada em consideração a perspectiva futura em que os aposentados irão ter limitações maiores nos valores a receber, o que poderá levar a uma inversão na situação para um choque negativo de renda, que por sua vez acarretará a necessidade de uma reavaliação do tema.

Conclusão da Avaliação

A avaliação da isenção da aposentadoria do declarante com 65 anos ou mais, com base na metodologia de risco, revela um quadro de uma política cujos fundamentos para existência não foram confirmados na prática, havendo um gasto tributário que reitera a regressividade já existente no imposto de renda pessoa física.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 9 (1+3+3+2). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas relevantes vinculadas aos resultados esperados, mas com ainda algumas boas práticas sendo atendidas quanto à operacionalização do benefício e sua atualização ao longo do tempo.

5.4 Entidades sem Fins Lucrativos

O gasto tributário concedido às Entidades sem Fins Lucrativos (ESFL) teve uma renúncia de receita estimada em R\$ 45,5 bilhões para o exercício de 2025, conforme o DGT-PLOA 2025. Este benefício tem seu fundamento principal na imunidade tributária prevista na Constituição Federal, especificamente nos artigos 150, VI, 'c', e 195, § 7º, que vedam a instituição de impostos e contribuições sociais sobre o patrimônio, a renda e os serviços de instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos de lei.

A política se materializa por meio de um conjunto de isenções e imunidades que abrangem diversas contribuições e impostos, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Previdenciária Patronal. O objetivo central deste gasto tributário é fomentar a atuação de organizações da sociedade civil que desempenham atividades de relevante interesse público, atuando de forma complementar ao Estado em áreas cruciais.

Dentro deste gasto tributário, o maior deles é a Imunidade do Imposto de Renda, da CSLL e da COFINS para as entidades beneficentes de assistência social, sem fins lucrativos, que atendam às exigências estabelecidas em lei, com R\$ 25 bilhões. Em seguida, a Isenção da Contribuição Previdenciária Patronal para as entidades filantrópicas, com R\$ 19,6 bilhões.

Em 2021 foi promulgada a Lei Complementar 187, que regulamentou diversos aspectos relacionados à certificação das entidades beneficentes e os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal. A maior parte das avaliações e estudos identificados referentes ao gasto tributário das entidades sem fins lucrativos são anteriores à norma.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	O relatório do CMAP (2020) deixa claro que a escolha do CEBAS-Saúde não foi resultado de uma análise prévia de eficiência, mas sim uma consequência da "dependência da trajetória" histórica do sistema de saúde brasileiro, que sempre contou com a rede filantrópica.
2.1. Minimizar a interferência do benefício na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia.	Segundo relatório do CMAP (2019), o CEBAS-Educação cria distorções significativas no mercado. A imunidade se estende a todas as atividades da entidade, inclusive as comerciais, conferindo-lhes uma vantagem competitiva indevida sobre concorrentes que não possuem o CEBAS.
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical).	A distribuição regional dos recursos da CEBAS-Educação privilegia as regiões de maior renda per capita e menor desigualdade (Sul e Sudeste), não contribuindo para a redução das desigualdades regionais, um objetivo fundamental da República (CMAP, 2019).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.4. Permitir que o benefício tenha flexibilidade para acompanhar as alterações nas condições econômicas.	O relatório aponta uma rigidez na lei que impede o Ministério da Saúde de direcionar os benefícios para áreas prioritárias ou necessidades locais específicas, pois a certificação é um ato vinculado ao cumprimento de requisitos fixos (CMAP, 2020).
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).	Há baixa coordenação entre a CEBAS-Educação e outras políticas de financiamento educacional (PROUNI, FIES). Na saúde, a articulação interfederativa é falha, pois os gestores locais contratam os serviços sem conhecer o volume de recursos que a entidade recebe via benefício fiscal (CMAP, 2019; CMAP, 2020). A LC 187/2021 detalha contrapartidas, mas não cria uma governança centralizada para alinhar as políticas.
2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).	A política carece de objetivos, metas e indicadores de resultado claramente definidos. O monitoramento do MEC foca em aspectos processuais (quantidade de certificados emitidos), e não na eficácia da concessão de bolsas ou na melhoria do acesso à saúde (CMAP, 2019; CGU, 2017).
2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.	A estrutura de incentivos é ineficiente. Na educação, o benefício está atrelado ao tamanho da folha de pagamento, não à quantidade ou qualidade das bolsas. Na saúde, a imunidade é total para quem cumpre o mínimo de 60% de atendimento ao SUS, sem incentivo adicional para quem oferece mais, desestimulando a ampliação da contrapartida (CMAP, 2019; CMAP, 2020).
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade.	Na educação, o critério de renda para bolsistas (até 3 salários mínimos per capita) é amplo e não focaliza a população de maior vulnerabilidade (TCU, 2018; CGU, 2017). A LC 187/2021 mantém os critérios, mas prevê (Art. 38) uma plataforma eletrônica para seleção, o que pode aprimorar o controle.
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	O benefício tem caráter permanente, sem uma "cláusula de caducidade" que force sua reavaliação periódica (CMAP, 2019; Vasconcelos, 2019). A LC 187/2021 estabelece a renovação do CEBAS a cada 3 anos (Art. 34), o que força a reavaliação da entidade, mas não da política como um todo.
3.1. Definir estruturas e processos de coordenação que garantam a coerência das políticas.	O relatório (CMAP, 2020) aponta que a coordenação do CEBAS-Saúde entre os ministérios e, principalmente, entre a RFB e o Ministério da Saúde é falho, havendo gargalos entre os órgãos, em especial quanto às medidas a serem tomadas em caso de irregularidades. Quanto ao CEBAS-Educação, o CMAP (2019) adentrou na governança no que diz respeito à certificação e atestou que a governança da política é fragmentada e ineficaz. Os órgãos do Ministério da Educação (MEC) que deveriam ser responsáveis pela política de bolsas (SEB e SESU) não se apropriaram dela, deixando a gestão concentrada no órgão de certificação (SERES), que tem um foco processual.

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades.	A governança é fragmentada e as estruturas de gestão são inadequadas, com insuficiência crônica de pessoal nos ministérios (TCU, 2011; 2015; CGU, 2017). A LC 187/2021 detalha competências (Art. 21), mas não soluciona a questão estrutural da falta de servidores.
3.3. Definir estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos.	A ausência de supervisão ministerial representa uma falha crítica (TCU, 2011). A complexidade e a burocracia para obtenção das certificações são um problema (Pessoa & Trezza, 2014). A LC 187/2021 detalha o processo de supervisão (Art. 35 e 36), o que representa um avanço, mas a efetividade dependerá da capacidade de gestão.
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	Os mecanismos de monitoramento são insuficientes, com ausência de análise tempestiva dos processos e de prestação de contas (TCU, 2011; CGU, 2017). A LC 187/2021 estabelece prazos para análise (Art. 23) e a obrigação de monitoramento (Art. 35), corrigindo parcialmente a falha.
5.2. Elaborar um arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de cada categoria.	O relatório do CMAP (2020) aponta que o desenho da política do CEBAS-Saúde é rígido e não considera as particularidades e necessidades distintas dos hospitais, tratando de forma igualitária entidades com portes, perfis e complexidades muito diferentes. A própria análise de eficiência demonstrou que hospitais pequenos, médios e grandes têm características e desafios operacionais distintos que não são considerados no arcabouço de gestão da política. Quanto ao CEBAS-Educação, a política trata de forma igual entidades com perfis completamente distintos (filantrópicas e de mercado), aplicando as mesmas regras e concedendo o mesmo benefício, sem considerar suas diferentes realidades e necessidades (CMAP, 2019).
5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários e a ocorrência de práticas de evasão ou elisão fiscal.	A fiscalização sobre a fruição do benefício é frágil. A renovação tácita e automática dos certificados permite o gozo indevido do benefício (TCU, 2011). A LC 187/2021 mitiga o problema ao limitar a renovação provisória ao prazo de um ano (Art. 34, § 2º), mas não extingue o risco.

Principais Recomendações das Avaliações

Com base nas falhas de governança e desenho identificadas, e considerando que a Lei Complementar nº 187/2021 não solucionou todas as questões, as seguintes recomendações permanecem prioritárias para o aprimoramento do gasto tributário:

Reformar o Desenho da Política:

- **Vincular o Benefício à Contrapartida:** Estabelecer uma relação direta e proporcional entre o valor do benefício fiscal usufruído e o valor da contrapartida social oferecida. A renúncia fiscal, que varia conforme a folha de pagamento ou o lucro, deve ser calibrada para corresponder ao benefício social gerado, seja em número e qualidade de bolsas de estudo ou em volume e complexidade de serviços de saúde prestados ao SUS.
- **Focalizar o Público-Alvo e os Critérios de Renda:** Efetivar a implementação da plataforma eletrônica prevista no Art. 38 da LC 187/2021 para a seleção de bolsistas, garantindo maior

controle e isonomia. Adicionalmente, reavaliar os limites de renda para a concessão de bolsas, alinhando-os de forma mais estrita aos critérios de vulnerabilidade social, como os do Cadastro Único. Quanto ao CEBAS-Educação há a necessidade de aperfeiçoar a coordenação entre a CEBAS e as demais políticas de acesso à educação (IFES, PROUNI, FIES), buscando unificar os sistemas, especialmente no ensino superior, para evitar sobreposições e ineficiências.

- **Restringir a aplicação do benefício:** Restringir a imunidade tributária completa sobre as contribuições sociais apenas às entidades que prestam serviços de forma inteiramente gratuita, ou seja, à atividade filantrópica pura, ao mesmo tempo que se autorize às entidades que atuam no mercado (cobram mensalidades ou fazem atendimento fora do SUS) uma isenção fiscal específica e proporcional ao benefício dado à população.

Aprimorar a Governança e os Controles:

- **Fortalecer a Estrutura de Gestão:** Realizar um dimensionamento da força de trabalho necessária nos ministérios certificadores para cumprir as novas exigências de análise e supervisão da LC 187/2021 e adotar as medidas administrativas e orçamentárias para dotar essas áreas do quadro de pessoal adequado.
- **Melhorar a Articulação Intergovernamental:** Criar uma instância ou comitê gestor interministerial (Educação, Saúde, Cidadania e Fazenda) para uniformizar entendimentos, alinhar estratégias e criar um fluxo de informações integrado, superando a comunicação pontual prevista na nova lei.

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o gasto tributário com Entidades sem Fins Lucrativos recebe Pontuação 3 (Alto Número de Práticas Contrariadas). A análise evidencia que o benefício contraria 15 das boas práticas de governança fiscal estabelecidas no referencial, abrangendo falhas críticas em todas as etapas do ciclo da política, desde o desenho e a governança até o monitoramento e a avaliação.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o gasto tributário com Entidades sem Fins Lucrativos recebe Pontuação 2 (Resultados Mistos ou Controversos). A avaliação do CMAS sobre o CEBAS-Saúde demonstrou que a certificação teve um impacto positivo e estatisticamente significativo na redução da evasão de pacientes de suas macrorregiões de saúde de referência, especialmente no Nordeste (CMAP, 2020). O estudo "A Contrapartida do Setor Filantrópico para o Brasil" (FONIF, 2016) buscou mensurar o retorno do benefício fiscal. A pesquisa calculou que, para cada R\$ 1,00 de isenção da cota patronal, as entidades filantrópicas retornam, em média, R\$5,92 em serviços para a sociedade.

Por outro lado, avaliando o CEBAS-Educação, o CMAP (2019), informa que a identificação da adicionalidade é quase impossível devido à sobreposição com o PROUNI e à falta de dados que permitam isolar os efeitos da política, não havendo dados específicos da quantidade de bolsas estabelecidas em contrapartida ao benefício. O relatório trouxe uma estimativa do custo unitário da bolsa, de R\$ 22mil, custo superior a demais programas e ao custo direito do ensino.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, o gasto tributário com Entidades sem Fins Lucrativos recebe Pontuação 2 (Avaliações Insuficientes ou Desatualizadas). Foram realizadas avaliações pelo CMAP para as áreas

de saúde (2020) e educação (2019), mas existem subsetores do benefício ainda não avaliados. Além disso, as avaliações existentes são, em sua maioria, anteriores à Lei Complementar 187/2021, que alterou significativamente o marco regulatório, e as do CMAP já ultrapassam o horizonte de cinco anos.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, o gasto tributário com Entidades sem Fins Lucrativos recebe Pontuação 1 (Ação Difícil ou Inviável). A alteração ou revogação do benefício enfrenta desafios significativos de natureza jurídica e política. Primeiramente, a imunidade tributária tem fundamento direto na Constituição Federal (art. 195, § 7º), o que confere ao benefício uma grande rigidez e exige uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para sua extinção, um processo político complexo e de difícil aprovação. Além disso, o setor filantrópico possui forte capacidade de articulação e influência política, mobilizando uma base social relevante e argumentando sobre o impacto social de suas atividades, o que cria uma considerável resistência a quaisquer tentativas de revisão do benefício.

Conclusão da Avaliação

A avaliação do gasto tributário com Entidades sem Fins Lucrativos, com base na metodologia de risco, resulta em uma pontuação total de 8 (3+2+2+1), classificando o benefício como de Risco Médio. A pontuação reflete um alto número de boas práticas contrariadas (Pontuação 3), resultados controversos (Pontuação 2) e um sistema de avaliação insuficiente (Pontuação 2). No entanto, a baixa viabilidade de ação para revogação (Pontuação 1), devido a barreiras constitucionais e políticas, direciona a recomendação.

O resultado da avaliação evidencia que, embora o benefício cumpra um papel social relevante e tenha seu amparo na Constituição, sua implementação falha em múltiplos aspectos críticos de governança, equidade, eficiência e avaliação. As distorções que o benefício gera, como a falta de proporcionalidade entre o valor da renúncia e a contrapartida social, a ausência de focalização e a fragilidade dos controles, são problemas graves que comprometem seus potenciais benefícios.

Diante do exposto, a recomendação é a alteração do benefício, com reformas significativas e urgentes para corrigir suas falhas e alinhar-se às boas práticas de gestão de benefícios tributários.

5.5 Deduções do Rendimento Tributável - IRPF

As deduções da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) representam o quinto maior grupo de gastos tributários, com um valor projetado de R\$ 34,76 bilhões para 2025. Este benefício permite que os contribuintes abatam de seu rendimento tributável certas despesas consideradas essenciais, reduzindo o imposto a pagar. O gasto tributário é composto por dois componentes principais: deduções com despesas médicas e com despesas de educação.

- **Despesas Médicas:** Com um custo estimado de R\$ 29,06 bilhões, este é o principal componente do benefício. Conforme o art. 8º, II, 'a', da Lei nº 9.250/95, esta dedução abrange pagamentos a médicos, dentistas, psicólogos, hospitais, além da aquisição de aparelhos ortopédicos e próteses, sem imposição de um limite máximo para o abatimento.
- **Despesas com Educação:** Com um valor de R\$ 5,70 bilhões, este componente é amparado pelo art. 8º, II, 'b', da mesma lei. Permite abater gastos com instrução do contribuinte e seus dependentes, desde a educação infantil até a superior (graduação e pós-graduação) e profissional, porém, está sujeito a um limite anual individual estabelecido pela legislação.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
<p>2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.</p>	<p>As deduções de IRPF com saúde e educação são regressivas. Estudos do IPEA e do CMAP demonstram que esses benefícios são concentrados nos estratos de renda mais elevados. A avaliação do CMAP (2020) sobre as despesas médicas apurou que apenas 0,8% dos benefícios são direcionados aos 50% mais pobres da população, enquanto 88% do benefício concentra-se nos 20% mais ricos. De forma similar, a avaliação sobre as despesas com educação (CMAP, 2021) concluiu que os 10% mais ricos detêm mais de 21 vezes o valor do subsídio dos 10% mais pobres. Essa estrutura contraria o princípio da capacidade contributiva e reduz a progressividade do IRPF. (SILVEIRA et al., 2024; CMAP, 2020; CMAP, 2021).</p>
<p>2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).</p>	<p>Existe uma incoerência entre a política fiscal, que concede o benefício, e as políticas públicas finalísticas. Na saúde, o gasto tributário enfraquece a capacidade de arrecadação do Estado e, conseqüentemente, o financiamento do SUS, ao mesmo tempo em que fortalece o setor privado, gerando um conflito com o modelo de atenção à saúde previsto na Constituição (PORTO, 2019). Na educação, o CMAP (2021) aponta uma clara incompatibilidade entre o subsídio, que fomenta a educação privada, e as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), que prioriza o fortalecimento da educação pública.</p>
<p>2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.</p>	<p>A literatura e as avaliações do CMAP indicam que a dedução de despesas do IRPF é um instrumento de baixa eficácia e com relação custo-benefício desfavorável. O CMAP (2020) recomenda a reavaliação da política para despesas médicas, sugerindo a imposição de um teto. Para a educação, o CMAP (2021) conclui que a política é um "desperdício de recursos", pois não influencia as escolhas educacionais. Políticas de gasto direto seriam mais eficientes. (SILVEIRA et al., 2024; CMAP, 2020; CMAP, 2021).</p>
<p>2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.</p>	<p>O público-alvo do benefício não é focalizado nos que mais necessitam. Ao ser acessível a todos os declarantes de IRPF, o benefício é apropriado majoritariamente pelos estratos de renda mais altos, que já teriam acesso a serviços privados independentemente do incentivo. A adicionalidade da medida é, portanto, baixa. O estudo de Falco (2014) aponta que apenas 12% da população brasileira declara imposto de renda, evidenciando o alcance limitado do benefício. (SILVEIRA et al., 2024; OCKÉ-REIS, 2021; FALCO, 2014).</p>
<p>2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.</p>	<p>O benefício tributário de dedução de despesas com saúde e educação está previsto na Lei nº 9.250/95 e não possui prazo de vigência determinado. A ausência de uma "cláusula de caducidade" dificulta a reavaliação periódica de sua eficácia e pertinência, contribuindo para a perpetuação de uma política de alto custo e com problemas estruturais de equidade e eficiência.</p>

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	Não há, por parte dos órgãos gestores das políticas de saúde e educação (Ministérios da Saúde e da Educação), um processo sistemático e institucionalizado de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos gerados por este gasto tributário. A gestão do benefício fica restrita à Receita Federal, que se limita a controlar a conformidade da dedução, sem uma análise do mérito da política pública. A própria existência das avaliações do CMAP (2020, 2021) evidencia a lacuna e a necessidade de tal estrutura.
4.1. Promover a redução gradual do valor global e individual dos incentivos fiscais.	A projeção do CMAP (2020) indica uma tendência de crescimento real do gasto tributário com despesas médicas, que deve passar de R\$ 16,8 bilhões (2018) para R\$ 27,8 bilhões em 2030, impulsionado pelo envelhecimento populacional e pelo aumento dos preços dos serviços de saúde. Este cenário contraria a boa prática de redução gradual dos benefícios.

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos diversos relatórios e estudos sobre as deduções de IRPF aponta para um conjunto de recomendações que visam corrigir as distorções identificadas e aumentar a eficácia do gasto tributário.

Despesas Médicas:

- **Reavaliação e Imposição de Limite:** A principal recomendação, presente nos relatórios do CMAP (2020) e em estudos do IPEA (Ocké-Reis, 2021), é a reavaliação da política de dedução de despesas médicas. Sugere-se fortemente a **imposição de um teto (limite) para a dedução**, acabando com o modelo atual ilimitado. Esta medida visa a mitigar o caráter regressivo do benefício, que hoje favorece desproporcionalmente os contribuintes de renda mais alta, e a controlar o crescimento exponencial da renúncia fiscal.
- **Realocação de Recursos para o SUS:** Os recursos economizados com a imposição de um limite para as deduções deveriam ser realocados para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Esta medida fortaleceria o sistema público, de caráter universal, em vez de subsidiar o consumo de serviços privados pelos mais ricos, aumentando a equidade e a eficiência do gasto público em saúde (Ocké-Reis, 2021; Porto, 2019).

Despesas com Educação:

- **Alteração do Mecanismo ou Descontinuidade:** O relatório do CMAP (2021) recomenda uma mudança fundamental na operacionalização do subsídio. Em vez da dedução da base de cálculo, que beneficia os mais ricos, propõe-se a criação de um mecanismo que concentre o benefício nas faixas de renda mais baixas, aumentando a progressividade. Caso essa alteração não seja viável, a recomendação é a descontinuidade da política, uma vez que seu impacto nas escolhas educacionais é praticamente nulo e seu custo fiscal, elevado.
- **Dedução Integral como Direito:** Em uma perspectiva oposta, Pignataro (2018) defende a eliminação do limite existente, tornando a dedução das despesas com educação integral, assim

como ocorre com a saúde. O argumento baseia-se na premissa de que a educação é um direito fundamental e que, diante da incapacidade do Estado de prover um ensino público de qualidade para todos, a dedução funciona como uma compensação necessária, não devendo ser limitada.

- **Crítica à Relevância do Benefício:** Falco (2014) questiona a própria pertinência da dedução, argumentando que o benefício atinge uma parcela ínfima e já privilegiada da população, subsidiando o ensino privado em detrimento do fortalecimento da escola pública, o que levanta dúvidas sobre sua legitimidade e seus objetivos de política educacional.

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, as deduções de IRPF recebem Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). A análise identificou o descumprimento de 7 boas práticas, sem que nenhuma fosse plenamente atendida. As falhas mais graves são de natureza estrutural, como o forte caráter regressivo do benefício, que contraria o princípio da equidade (2.2), e sua incoerência (2.5) com as políticas finalísticas de saúde e educação. Somam-se a isso problemas relevantes de governança, como a inadequada focalização do público-alvo (2.8), a ausência de prazo de vigência (2.9) e a inexistência de um processo de monitoramento e avaliação (3.6). O conjunto dessas falhas indica um benefício com problemas relevantes em seu desenho e gestão.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, as deduções de IRPF recebem Pontuação 3 (Resultados Negativos ou Nulos). As avaliações existentes são majoritariamente conclusivas em apontar que o benefício não atinge seus objetivos de forma eficaz. Estudos indicam que a adicionalidade da medida é baixa, especialmente no setor de educação, onde o CMAP (2021) conclui que o subsídio não é um fator determinante nas escolhas educacionais dos contribuintes. Além disso, o custo de oportunidade dos recursos renunciados é altíssimo: os R\$ 34,76 bilhões poderiam ser investidos em políticas de maior impacto social, como a expansão de serviços no SUS ou o aprimoramento da educação básica pública, que apresentam melhor relação custo-benefício para a sociedade. (SILVEIRA, PASSOS & GUEDES, 2018; CMAP, 2020).

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, as deduções de IRPF recebem Pontuação 2 (Avaliações Pontuais ou Desatualizadas). Embora existam avaliações realizadas pelo CMAP em 2020 (saúde) e 2021 (educação), elas são pontuais e já se aproximam do limite de cinco anos, tornando-se desatualizadas. Conforme apontado na análise da boa prática 3.6, não há um ciclo institucionalizado e contínuo de monitoramento e avaliação por parte dos órgãos gestores (Ministérios da Saúde e da Educação), o que impede que a política seja aprimorada com base em evidências recentes sobre seus resultados.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, as deduções de IRPF recebem Pontuação 3 (Baixos Desafios / Alta Viabilidade de Ação). Apesar da forte resistência política dos beneficiários (classes média e alta) e dos lobbies dos setores privados de saúde e educação, a reforma do benefício é considerada viável. O benefício não possui amparo constitucional direto, o que reduz sua rigidez jurídica em comparação com outros incentivos. A atual discussão sobre a segunda etapa da Reforma Tributária, focada na tributação da renda, cria uma janela de oportunidade política para reavaliar e alterar essas deduções. A robusta evidência técnica sobre a regressividade e a ineficiência do modelo atual fortalece a argumentação por uma reforma, tornando a ação de alteração ou mesmo revogação

politicamente defensável, ainda que impopular.

Conclusão da Avaliação

A avaliação das deduções de IRPF, com base na metodologia de risco, revela um quadro crítico. O benefício apresenta falhas estruturais graves, resultados consistentemente negativos nas avaliações e uma governança deficiente, sem um ciclo de monitoramento contínuo.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 10 (2+3+2+3). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica as deduções de IRPF como um benefício de ALTO RISCO.

Esta classificação reflete a combinação de falhas relevantes de governança (Critério 1), resultados negativos comprovados (Critério 2), avaliações desatualizadas (Critério 3) e uma alta viabilidade de ação reformadora (Critério 4). A manutenção do benefício em seu formato atual representa um uso ineficiente e regressivo de recursos públicos. A recomendação principal dos estudos é a substituição do atual modelo de dedução por mecanismos mais justos e eficientes, como a imposição de um teto para as despesas com saúde e a criação de um sistema de crédito tributário reembolsável (cashback) para as despesas com educação, direcionado às famílias de baixa renda.

5.6 Desenvolvimento Regional

Os incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional, sob a gestão das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE), constituem um dos principais instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O objetivo é fomentar a atividade econômica e reduzir as desigualdades entre as diferentes regiões do país. Para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, a estimativa de renúncia fiscal para este grupo de benefícios totaliza R\$ 30 bilhões.

Esses benefícios abrangem diversas modalidades, como a isenção e a redução, total ou parcial, do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). Adicionalmente, contemplam mecanismos como a redução do imposto por reinvestimento de lucros e a isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), buscando estimular a modernização e a ampliação da capacidade produtiva nas áreas de atuação das superintendências.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical).	A política falha em promover a equidade regional, concentrando os benefícios em áreas já mais desenvolvidas. Auditorias do TCU e estudos acadêmicos constataram que os instrumentos da PNDR tendem a beneficiar as microrregiões de alta renda, aprofundando as desigualdades intrarregionais. Na área da SUDAM, 73% dos incentivos entre 2011-2018 foram para áreas de alta renda. No Nordeste, os empreendimentos beneficiados concentram-se na faixa litorânea, fora das áreas prioritárias do semiárido (TCU, 2014; TCU, 2020a; Gelcer, 2017; Braz, 2023).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública.	O resultado da política é incoerente com os objetivos da PNDR. Há um “descasamento” entre a legislação dos instrumentos de financiamento e os diagnósticos e diretrizes dos planos de desenvolvimento regional atuais (PNDR, PRDA, PRDNE). Os setores prioritários e a lógica de concessão permanecem estagnados, sem alinhamento com as novas estratégias, como a bioeconomia (TCU, 2014; TCU, 2020a; Portugal, 2024; dos Santos, 2022; SUDAM, 2023).
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade.	A legislação que rege os incentivos não possui critérios para estimular a instalação de empresas nas sub-regiões prioritárias. A política foca quase que exclusivamente (99,7% dos recursos) em financiamento ao setor privado, sem atacar as causas estruturais da desigualdade, como déficit em infraestrutura e educação, o que compromete a adicionalidade e a efetividade da intervenção (TCU, 2014; TCU, 2020a; Gelcer, 2017; SUDAM, 2023).
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	Embora os benefícios tenham prazos longos e o TCU tenha determinado a fixação de prazos para a apresentação de projetos (Acórdão 3481/2024-TCU-2ª Câmara), a efetividade dessa medida como instrumento de avaliação periódica ainda não foi monitorada. A ausência de um ciclo de avaliação atrelado à vigência dos benefícios contraria o propósito da boa prática, que é forçar uma reavaliação periódica sobre a pertinência do gasto.
3.3. Definir estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos.	A gestão dos benefícios apresenta falhas graves de controle interno. Representação ao TCU apontou que a SUDAM autorizou a devolução irregular de recursos. A CGU, por sua vez, concluiu que a estrutura de controles internos da SUDENE para gerenciamento das renúncias “permanece inadequada”, com falhas que não foram solucionadas ao longo de anos (CGU, 2017; TCU, 2024).
4.2. Elaborar estimativa do impacto orçamentário-financeiro.	A prorrogação dos benefícios por meio da Lei 13.799/2019 foi aprovada sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em descumprimento ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O TCU considerou que a lei nasceu “eivada de vício” por essa ausência (TCU, 2020b).
4.3. Definir medidas de compensação para a redução de receita.	A Lei 13.799/2019 foi sancionada sem a indicação de medidas de compensação para a renúncia de receita gerada, violando o art. 14, II, da LRF. O TCU alertou que o benefício de reinvestimento estaria condicionado à implementação prévia dessas medidas, o que não ocorreu (TCU, 2020b).
5.2. Elaborar um arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de cada categoria.	A SUDENE não possui um sistema de planejamento adequado para realizar as análises e vistorias dos pleitos, sem cronogramas estruturados ou metas operacionais. Além disso, os controles de acompanhamento das empresas beneficiadas não foram implementados no sistema de informática (SIBF), demonstrando a ausência de um arcabouço de gestão eficaz (CGU, 2017).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários.	As superintendências não acompanham plenamente o cumprimento das obrigações legais pelas empresas incentivadas. A CGU apontou que os controles da SUDENE não possibilitam a verificação em tempo real da situação das empresas, dificultando a cobrança daquelas em atraso. O TCU, por sua vez, identificou a devolução indevida de recursos de reinvestimento pela SUDAM, demonstrando falha crítica na análise da fruição do benefício (CGU, 2017; TCU, 2020a; TCU, 2024).

Boas Práticas com Atendimento Misto

Boa Prática	Evidência/Justificativa
3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades.	Embora tenham sido tomadas medidas normativas para sanar lacunas de competência (Portaria MDR 3.145/2019 e Acórdão 3481/2024-TCU-2ª Câmara), a efetiva operacionalização e a articulação entre os órgãos ainda se mostram como um desafio, conforme apontam as falhas contínuas nos processos de gestão e controle (CGU, 2017; TCU, 2024; SUDAM, 2023). A definição formal de responsabilidades existe, mas sua implementação prática é parcial.
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	Embora auditorias do TCU e da CGU tenham historicamente apontado a ausência de um ciclo sistemático de avaliação, as próprias superintendências publicaram avaliações abrangentes e recentes em 2023 (SUDAM, 2023; SUDENE, 2023). A SUDAM, inclusive, institucionalizou seu processo por meio de um Manual de Avaliação (Resolução Dicol/SUDAM nº 654/2022). Esse movimento indica um avanço na direção da boa prática, mas o ciclo de monitoramento e avaliação ainda não está plenamente consolidado e internalizado na gestão da política.

Boas Práticas Atendidas

Boa Prática Atendida	Evidência/Justificativa
2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).	Auditorias do TCU apontaram a ausência de metas e indicadores para a política. Em resposta, a Portaria MDR 3.145/2019 estabeleceu objetivos estratégicos e indicadores, como o "Índice de interiorização dos incentivos fiscais", buscando suprir a lacuna identificada (TCU, 2014; TCU, 2020a).

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos diversos relatórios e estudos sobre os incentivos fiscais regionais aponta para um conjunto convergente de recomendações, visando corrigir as falhas identificadas e

aumentar a eficácia da política. As principais sugestões são:

Reformar o Desenho da Política para Aumentar a Coerência e Equidade:

- **Revisar a PNDR e Alinhar os Instrumentos:** A recomendação mais estruturante é a revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional para que seus diagnósticos e diretrizes sejam efetivamente traduzidos em normas que orientem a aplicação dos incentivos. É crucial superar o “descasamento” entre a legislação dos benefícios e os planos regionais (PRDA, PRDNE), atualizando os setores prioritários e os critérios de concessão para refletir as estratégias atuais, como a bioeconomia e a transição energética (TCU, 2014; Portugal, 2024; SUDAM, 2023).
- **Focar na Equidade Intra-regional:** Os critérios de elegibilidade devem ser redesenhados para direcionar os investimentos às sub-regiões de baixa renda e estagnadas, conforme a tipologia da PNDR, combatendo a tendência de concentração de recursos em áreas já desenvolvidas. Isso aumentaria a adicionalidade e a equidade da política (TCU, 2020a; Braz, 2023).

Aprimorar a Governança e a Gestão:

- **Fortalecer Controles Internos:** As superintendências (SUDAM e SUDENE) devem implementar, de forma urgente, sistemas de planejamento e controle mais robustos, com cronogramas, metas operacionais e sistemas de informação adequados, para sanar as fragilidades que persistem há anos na gestão dos benefícios (CGU, 2017).
- **Melhorar a Articulação Intergovernamental:** É imperativo fortalecer as instâncias de coordenação, como a Câmara de Políticas de Integração Nacional, e definir claramente as responsabilidades entre MIDR, superintendências e RFB para evitar sobreposições e lacunas na gestão, especialmente em processos complexos como a devolução de recursos (TCU, 2014; TCU, 2024).

Institucionalizar o Ciclo de Avaliação e Monitoramento:

- **Estabelecer Objetivos e Indicadores Claros:** É fundamental que o governo defina e formalize os objetivos específicos dos incentivos (ex: geração de empregos qualificados, aumento da produtividade, adensamento de cadeias produtivas) e crie indicadores e metas para monitorar seu desempenho de forma contínua (TCU, 2014; Gelcer, 2017; SUDAM, 2023).
- **Realizar Avaliações de Impacto Sistemáticas:** As superintendências e os bancos operadores devem proceder a avaliações periódicas e sistemáticas dos resultados e efeitos socioeconômicos dos incentivos, utilizando metodologias que permitam aferir a adicionalidade e o custo de oportunidade dos benefícios, indo além de análises meramente descritivas (TCU, 2014; SUDENE, 2023).

Garantir a Conformidade Fiscal e Orçamentária:

- **Cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal:** Qualquer prorrogação ou ampliação de benefícios deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação de medidas de compensação, em estrito cumprimento do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT, evitando a criação de leis “inexequíveis” (TCU, 2020b).
- **Definir Prazos para Fruição:** Regulamentar a necessidade de fixar prazos para que as empresas interessadas em usufruir de benefícios, como o de reinvestimento, apresentem seus projetos, sob pena de caracterizar desistência e devolução dos recursos à União, conferindo maior controle e efetividade ao instrumento (TCU, 2024).

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, os incentivos ao Desenvolvimento Regional recebem Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). A política contraria um número expressivo de 9 boas práticas, com apenas uma sendo plenamente atendida. As falhas abrangem quase todas as etapas do ciclo da política pública e incluem problemas estruturais, como a falta de equidade na distribuição dos recursos (2.2) e a incoerência com os objetivos da PNDR (2.5). A maior concentração de inconformidades reside em aspectos de governança, gestão e controle, como a fragilidade dos controles internos (3.3) e o descumprimento de requisitos fiscais básicos (4.2 e 4.3). O próprio relatório de avaliação da SUDAM (2023) confirma a existência dessas falhas generalizadas, o que justifica a classificação de “relevantes”, indicando um sério comprometimento da gestão e da efetividade do gasto tributário.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, os incentivos ao Desenvolvimento Regional recebem Pontuação 2 (Resultados Mistos ou Controversos). A adicionalidade e o retorno da política são controversos. Por um lado, estudos econométricos (SUDENE, 2023; Braz, 2023) encontram efeitos causais positivos sobre emprego e renda, especialmente em municípios menores. Por outro lado, a análise de custo-benefício se mostra negativa: o próprio relatório da SUDENE (2023) conclui que a política não é economicamente viável. Mesmo no cenário mais otimista, os custos da renúncia fiscal superaram os benefícios medidos pela massa salarial gerada, indicando que cada real renunciado não gerou um real de benefício direto em salários. Isso agrega uma evidência quantitativa importante para a discussão sobre o alto custo de oportunidade do benefício, já apontado por TCU e CGU. A avaliação da SUDAM (2023) confirma a natureza controversa dos resultados e a dificuldade em estabelecer um nexo causal claro entre o incentivo e o desenvolvimento.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, os incentivos ao Desenvolvimento Regional recebem Pontuação 1 (Avaliações Sistemáticas e Recentes). Os órgãos gestores demonstram uma cultura de avaliação em desenvolvimento. Tanto a SUDAM quanto a SUDENE realizaram e publicaram avaliações abrangentes sobre os incentivos fiscais em 2023, dentro, portanto, do horizonte de cinco anos. Notadamente, a SUDAM institucionalizou seu processo ao publicar um Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais (Resolução Dicol/SUDAM nº 654/2022), sinalizando a intenção de criar um ciclo contínuo de monitoramento. Embora as avaliações ainda apontem a necessidade de aprimoramento metodológico e de dados, a existência desses estudos recentes e plurais indica um avanço significativo na transparência e na gestão baseada em evidências.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, os incentivos ao Desenvolvimento Regional recebem Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação). A alteração do benefício enfrenta desafios de natureza política e temporal. Politicamente, há forte resistência de grupos de interesse empresariais e uma robusta articulação das bancadas regionais no Congresso Nacional, que defendem a manutenção dos incentivos. Do ponto de vista temporal e jurídico, os incentivos são infraconstitucionais, mas possuem prazos de vigência definidos (2028 e 2033). Embora a prática histórica seja de prorrogações sucessivas, a existência de um prazo legal cria uma janela de oportunidade para a não renovação ou para uma reforma substancial ao final do período. A alteração imediata é politicamente custosa, mas a ação ao término da vigência é uma via mais pragmática e viável.

Conclusão da Avaliação

A avaliação dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, com base na metodologia de risco, revela um quadro de falhas relevantes, mas com viabilidade de aprimoramento. A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 7 (2+2+1+2). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o gasto tributário como de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas significativas de governança e resultados mistos, combinada com uma média viabilidade de ação. Embora a política gere efeitos positivos pontuais no emprego, ela o faz a um custo elevado e com problemas críticos de equidade, coerência e controle. A existência de prazos de vigência definidos (2028 e 2033) e o fato de o benefício ser infraconstitucional tornam a sua alteração uma via mais pragmática do que a revogação imediata, que enfrenta forte resistência política. Portanto, a recomendação central é a de alterações significativas no desenho e na governança do benefício, aproveitando as janelas de oportunidade ao final dos prazos de vigência para promover uma reforma profunda que alinhe o instrumento às boas práticas de gestão pública.

5.7 Zona Franca Manaus

O modelo da Zona Franca de Manaus (ZFM), instituído pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967, constitui uma das mais antigas e relevantes políticas de desenvolvimento regional do Brasil. Seu objetivo primordial é a criação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia Ocidental, visando promover a integração produtiva e o desenvolvimento socioeconômico da região por meio da concessão de um conjunto de incentivos fiscais.

Os principais tributos afetados pelo regime da ZFM são o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Importação (II), a Contribuição para o PIS/PASEP e a COFINS. Em razão de sua magnitude e longevidade, a ZFM representa um dos principais gastos tributários da União. Para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, a renúncia de receita estimada para o benefício é de R\$ 29,9 bilhões.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.1. Minimizar a interferência do benefício na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia.	A sistemática de crédito presumido de IPI para concentrados de refrigerantes gera distorções (TCU, 2020c). Avaliação da CGU aponta estagnação da produtividade da indústria amazonense e um custo de produção elevado no setor de duas rodas, que se mantém viável apenas pela alta proteção tarifária, gerando ineficiência econômica (CGU, 2022). O modelo tornou-se dependente dos incentivos, sem desenvolver competitividade autônoma, o que indica uma alocação de recursos ineficiente no longo prazo (Rey, 2019; Miranda, 2013).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	Avaliação da CGU demonstrou que os efeitos positivos da ZFM são altamente concentrados em Manaus, com transbordamento limitado para os demais municípios do Amazonas, o que pode agravar as desigualdades intrarregionais (CGU, 2022; Vilaça Júnior & Moreira, 2023). Estudo de Oliveira & Souza (2012) aponta que, entre 1991 e 2000, houve piora na distribuição de renda em Manaus (aumento do coeficiente de Gini) e aumento da proporção de pobres, indicando um crescimento excludente.
2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).	Embora o objetivo primordial da ZFM, de criar um polo de desenvolvimento na Amazônia, seja claro em seu marco legal (Decreto-Lei 288/1967), os objetivos secundários e as metas específicas (desenvolvimento social, preservação ambiental, inovação) são frequentemente vagos e não possuem indicadores claros para acompanhamento (Rey, 2019; Holland et al., 2019). Adicionalmente, a Suframa não implementa mecanismos de avaliação de resultados com base nos indicadores previstos no Decreto 6.008/2006 (TCU, 2020b). Auditorias mais recentes confirmam a ausência de um processo sistemático de monitoramento com indicadores e metas para os projetos industriais (TCU, 2024a; TCU, 2024b), e a falta de um planejamento estratégico claro impede a definição de metas de longo prazo (Rey, 2019).
2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.	Análise de custo da CGU para 12 produtos relevantes da ZFM estimou uma perda de bem-estar social ("peso-morto") de R\$ 8,49 bilhões em 2017 (CGU, 2022). O estudo de Holland et al. (2019) e Cavalcante (2020) aponta o alto custo fiscal por emprego direto gerado, questionando a relação custo-benefício do modelo.
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	O modelo da ZFM, prorrogado constitucionalmente até 2073, não possui um mecanismo de revisão periódica compulsória (TCU, 2017). A ausência de prazo de vigência para os projetos industriais aprovados também foi apontada como falha (TCU, 2024a). A prática de sucessivas prorrogações sem uma reavaliação aprofundada dos resultados e objetivos da política é uma crítica central (Mendonça, 2013; Rey, 2019; Portugal, 2024).
3.1. Definir estruturas e processos de coordenação que garantam a coerência das políticas.	Auditoria sistêmica do TCU (Fisc Norte) apontou a baixa integração entre os diversos planos e órgãos (Suframa, Sudam) voltados para o desenvolvimento regional (TCU, 2017). Mendonça (2013) evidencia que o processo decisório do modelo é fragmentado, com disputas de poder entre diferentes ministérios e agências (MDIC, MCTI, SUFRAMA), o que dificulta a coerência das ações.
3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades (órgão gestor setorial e Receita Federal).	O acompanhamento dos programas prioritários (TCU, 2018a) e a análise dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) extrapolam sistematicamente os prazos legais (TCU, 2024a). A CGU também apontou a ausência de procedimentos padronizados na análise dos Relatórios Demonstrativos de investimentos em PD&I via Fundos de Investimento (FIPs) (CGU, 2024c).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
3.3. Definir estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos.	A Suframa apresenta graves fragilidades em seus controles de internação de mercadorias (TCU, 2018b; TCU, 2021) e de investimentos em PD&I (TCU, 2020b). A CGU constatou fragilidade no controle para atestar o enquadramento de Empresas de Base Tecnológica (EBTs) e a existência de conflitos de interesse entre os participantes da política de investimentos em FIPs (CGU, 2024c).
3.5. Promover a transparência dos benefícios tributários.	Há carência de transparência na divulgação dos beneficiários da Lei de Informática e dos valores por eles recebidos (TCU, 2024b). A CGU também apontou transparência insuficiente sobre os recursos de PD&I aplicados via FIPs (CGU, 2024c). Mendonça (2013) destaca que as reuniões decisórias do CAS e do GT-PPB ocorrem de forma pouco transparente, com acordos prévios que limitam o debate público.
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	Há morosidade sistêmica na análise dos Relatórios Demonstrativos (RD) (TCU, 2018a, 2020b) e a análise dos projetos industriais e dos PPBs carece de metodologia e parâmetros objetivos (TCU, 2024a). O processo de definição dos PPBs, muitas vezes, cede a pressões políticas em detrimento de critérios técnicos (Rey, 2019; Mendonça, 2013). Adicionalmente, o estudo de Mendonça (2013) aponta que o processo decisório interno da Suframa e dos ministérios carece de mecanismos de avaliação independentes e contínuos, e que as decisões sobre a política, como a definição de PPBs, nem sempre são transparentes.
5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários, os comportamentos incentivados e a ocorrência de práticas de evasão ou elisão fiscal.	Auditoria constatou o internamento de mercadorias em volumes incompatíveis com a capacidade operacional das empresas (TCU, 2018b; TCU, 2021). A CGU identificou que 80% das empresas de tecnologia analisadas não possuíam atividade principal na região, apesar de receberem aportes de FIPs (CGU, 2024c).

Principais Recomendações das Avaliações

A consolidação dos relatórios de auditoria e dos estudos acadêmicos aponta para um conjunto de recomendações que visam aprimorar a governança, a efetividade e a transparência do modelo da Zona Franca de Manaus. As principais sugestões são:

Governança e Desenho da Política:

- **Reavaliação Periódica e Estratégica:** Instituir um mecanismo de avaliação periódica e compulsória do modelo ZFM, analisando sua aderência aos objetivos de desenvolvimento regional e sua relação custo-benefício. É fundamental que se elabore um planejamento estratégico de longo prazo que vá além da simples prorrogação dos incentivos, focando em competitividade autônoma (TCU, 2017; Rey, 2019; Mendonça, 2013).
- **Definição de Objetivos e Metas Claras:** Reformular os objetivos da política para que sejam claros, mensuráveis e alinhados com indicadores de desempenho socioeconômico, como

a redução das desigualdades intrarregionais, o aumento da produtividade e a inovação tecnológica (TCU, 2024a; Gelcer, 2017).

- **Revisão dos Instrumentos:** Adequar os instrumentos de política, como os Processos Produtivos Básicos (PPBs), para que funcionem como ferramentas dinâmicas de adensamento tecnológico e não apenas como barreiras de entrada formais, sujeitas a pressões políticas (Rey, 2019; Mendonça, 2013).
- **Diversificação Econômica:** Fomentar a diversificação produtiva da região, com estímulo a projetos baseados em recursos minerais, bioeconomia e turismo, para reduzir a dependência do polo industrial (Holland et al., 2019; SUFRAMA, 2024).

Controle, Fiscalização e Transparência:

- **Fortalecimento dos Controles:** Implementar sistemas de informação robustos para o controle da interação de mercadorias e dos investimentos em P&D, utilizando análise de risco para direcionar a fiscalização e combater a morosidade (TCU, 2018a; CGU, 2024c).
- **Aprimoramento da Análise de Projetos:** Desenvolver e formalizar metodologias e parâmetros objetivos para a análise de projetos industriais e PPBs, garantindo que as decisões sejam baseadas em evidências técnicas (TCU, 2024a).
- **Transparência Ativa:** Aumentar a transparência do programa, com a divulgação pública e detalhada das empresas beneficiadas, dos valores de renúncia fiscal associados a cada uma e dos resultados alcançados em termos de contrapartidas (TCU, 2024b; CGU, 2024c; Mendonça, 2013).

Monitoramento e Avaliação de Impacto:

- **Sistema de Monitoramento Contínuo:** Criar um sistema de monitoramento dos resultados da ZFM, utilizando indicadores de impacto como geração de emprego qualificado, variação da produtividade, patentes, e efeitos de transbordamento para a economia local (Holland et al., 2019).
- **Avaliação de Adicionalidade e Custo de Oportunidade:** Realizar avaliações de impacto que isolem a adicionalidade dos incentivos, medindo os resultados que não teriam ocorrido na ausência da política e considerando o custo de oportunidade dos recursos renunciados (Cavalcante, 2020).

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, a ZFM recebe Pontuação 3 (Falhas Estruturais Graves). A análise evidencia que o benefício contraria 11 boas práticas do referencial, um número que, por si só, já indica problemas severos e disseminados. Mais importante que a quantidade é a natureza das falhas, que atingem aspectos críticos do desenho e da governança da política. São contrariadas práticas estruturais como a alocação eficiente de recursos (2.1), a equidade (2.2) e a definição de metas (2.6), comprometendo os objetivos fundamentais do benefício e sua legitimidade.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, a ZFM recebe Pontuação 3 (Resultados Negativos ou Nulos). Estudo de Possebom (2017) não encontrou impacto estatisticamente significativo sobre a produção industrial, principal alvo da política, mas sim um efeito negativo sobre a produção agrícola, indicando que a política falhou em seu objetivo principal e gerou má alocação de recursos. Holland et al. (2019) e Cavalcante (2020) corroboram a baixa adicionalidade ao apontar o alto custo fiscal por emprego direto gerado, sugerindo que o custo de oportunidade dos recursos renunciados é elevado.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Pontuação 3 (Ausência ou Insuficiência Crítica). Apesar de auditorias dos órgãos de controle e trabalhos da academia, não foram identificadas avaliações dos órgãos gestores. Além disso, embora existam inúmeras recomendações do TCU e da CGU, a análise de Portugal (2024) e Rey (2019) demonstra que há uma grande inércia na incorporação desses resultados. As prorrogações do modelo ocorrem sem que as falhas estruturais apontadas nas avaliações sejam corrigidas, indicando uma baixa efetividade do ciclo de políticas públicas. Adicionalmente, o CMAP avaliou a ZFM no ciclo de 2019, mas até o momento o relatório consta como “em elaboração” no site do órgão, não tendo ocorrido a divulgação dos resultados da avaliação, o que contraria o dever de transparência previsto no § 16 do art. 37 da Constituição Federal.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, a ZFM recebe Pontuação 1 (Elevados Desafios / Baixa Viabilidade de Ação). A alteração ou revogação do modelo enfrenta desafios significativos. O principal deles é sua robusta proteção constitucional, com vigência prorrogada até 2073 e exclusão expressa do plano de redução gradual de benefícios da EC 109/2021. Adicionalmente, a ZFM é defendida por um dos mais organizados e influentes grupos de interesse do país, incluindo uma forte bancada parlamentar e o apoio de governos locais, que reagem de forma coordenada a qualquer proposta de reforma, dificultando a construção de consenso.

Conclusão da Avaliação

A avaliação da Zona Franca de Manaus, com base na metodologia de risco, revela um quadro de graves deficiências. A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 10 (3+3+3+1). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica a ZFM como um benefício de ALTO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas estruturais graves, resultados negativos ou nulos e uma ausência crítica de avaliações por parte dos órgãos gestores. Embora o modelo apresente alguns impactos positivos localizados, sua manutenção no formato atual representa um uso ineficiente de recursos públicos, com baixa adicionalidade e elevado custo de oportunidade. Contudo, a análise também aponta para a baixa viabilidade de uma revogação completa, dados os elevados desafios jurídicos e políticos. Portanto, a recomendação mais pragmática e urgente é a de alteração profunda do modelo, conforme detalhado nas recomendações dos órgãos de controle, para aprimorar sua governança, aumentar sua efetividade e garantir um melhor retorno para a sociedade.

5.8 Poupança e Títulos de Crédito

Conforme o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, este benefício representa o oitavo maior gasto tributário da União, com uma renúncia de receita estimada em R\$ 22,2 bilhões para o referido exercício.

O montante total deste gasto é composto pela agregação de dois incentivos fiscais distintos, embora relacionados ao mercado de poupança e crédito, cujos objetivos e públicos-alvo apresentam particularidades que demandam análise individualizada:

1. Isenção sobre Rendimentos da Caderneta de Poupança: Trata-se da isenção do imposto de renda sobre os rendimentos auferidos por pessoas físicas em contas de depósitos de poupança. Este benefício, amparado pela Lei nº 8.981/95 (art. 68, III), é o componente mais significativo do gasto, respondendo por uma renúncia estimada de R\$ 12,4 bilhões. Seu objetivo histórico é o de estimular a poupança popular, sendo um dos instrumentos de captação mais tradicionais do país.
2. Isenção sobre Títulos de Crédito (Setor Imobiliário e do Agronegócio): Consiste na isenção do IRPF sobre os rendimentos de uma gama de títulos de renda fixa, incluindo Letras Hipotecárias (LH), Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), Letras de Crédito Imobiliário (LCI), Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA) e Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). Amparado por legislações como a Lei nº 11.033/2004 e a Lei nº 13.097/15, este benefício visa direcionar a poupança privada para o financiamento de setores considerados estratégicos, como o imobiliário e o agronegócio. A renúncia fiscal associada a este componente é de R\$ 9,8 bilhões.

A análise consolidada dos dois componentes do gasto tributário (isenção da poupança e dos títulos de crédito) revela um conjunto semelhante de inconformidades em relação às boas práticas de governança fiscal.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	A escolha da isenção fiscal como instrumento mostra-se ineficiente. Segundo o Ministério da Fazenda, estudos indicam que grande parte do benefício (60% a 70%) é capturada por intermediários financeiros, com apenas uma fração chegando aos setores-alvo. Adicionalmente, o incentivo gera distorções na gestão da dívida pública, forçando o Tesouro a oferecer taxas mais altas para competir com os títulos isentos. Alternativas como subsídios diretos poderiam ser mais eficientes e melhor direcionadas (Carneiro & Raupp, 2022).
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	Ambos os benefícios são altamente regressivos e corroem a progressividade do IRPF. Estudos que combinam dados da PNAD Contínua e da DIRPF demonstram que a estrutura tributária brasileira, ao favorecer rendimentos de capital, contribui para perpetuar uma expressiva desigualdade, consolidando no topo da distribuição um segmento cuja renda corrente é inexpressiva para seu potencial de gasto (Trovão & Dedecca, 2024). A maior parte da renúncia fiscal concentra-se nos estratos de maior renda (Silveira, Passos & Fernandes, 2024; Gobetti, 2018; Valentin et al., 2022), violando a equidade vertical e a horizontal ao tratar a renda do capital de forma mais benéfica que a renda do trabalho (Borba & Coelho, 2016; Orair & Gobetti, 2018).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.1. Minimizar a interferência do benefício na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia.	As isenções criam fortes distorções alocativas. A da poupança privilegia um ativo de baixa rentabilidade, enquanto a dos títulos de crédito direciona o capital para os setores imobiliário e do agronegócio em detrimento de outros setores produtivos. Essa falta de neutralidade interfere nas decisões dos agentes (Borba & Coelho, 2016). O "efeito enquadramento" da isenção influencia a tomada de decisão dos investidores, que demonstram preferência por títulos isentos mesmo quando o retorno líquido é idêntico a um título tributado, indicando uma irracionalidade econômica induzida pelo desenho do benefício (Palma, 2018). A multiplicidade de tratamentos para diferentes formas de poupança no Brasil contraria o princípio de neutralidade defendido na revisão de Mirrlees (2011).
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	Os critérios de elegibilidade para os títulos de crédito mostraram-se excessivamente amplos, permitindo "desvios de finalidade". Empresas de setores não prioritários (como redes de fast-food) utilizaram o mecanismo para captação de recursos, desvirtuando o objetivo do incentivo. Dentro do agronegócio, o benefício não é focalizado, privilegiando commodities de exportação em detrimento da produção de alimentos básicos, o que questiona a aderência aos objetivos declarados da política (Carneiro & Raupp, 2022).
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	Ambos os benefícios foram instituídos por leis com prazo de vigência indeterminado. A ausência de uma "cláusula de caducidade" impede a reavaliação periódica e sistemática de sua pertinência, custo e efetividade, contribuindo para a perpetuação de gastos tributários cujas justificativas originais podem não mais se aplicar ou cujos resultados podem ser ineficazes. A boa prática internacional, como destacado na revisão de Mirrlees (2011), recomenda revisões periódicas para garantir que os benefícios fiscais continuem alinhados aos objetivos de política pública.
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	A necessidade de intervenções regulatórias ex post pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para corrigir os "desvios de finalidade" na emissão de CRI e CRA evidencia uma falha nas estruturas de monitoramento contínuo. Um sistema de governança eficaz deveria ter mecanismos para identificar e coibir tais distorções de forma proativa, e não reativa.

Principais Recomendações das Avaliações

A literatura técnica e os estudos de caso analisados convergem para um conjunto de recomendações que visam corrigir as distorções identificadas e alinhar o benefício fiscal às boas práticas de governança. As principais propostas são:

Revisão do Modelo de Tributação e Fim da Isenção Total:

- **Eliminar a isenção total**, alinhando o tratamento tributário desses rendimentos ao de outras aplicações de renda fixa, para restaurar a equidade horizontal e a neutralidade do sistema

(Gobetti, 2018; Orair & Gobetti, 2018).

- Como alternativa à eliminação completa, **estabelecer um teto de isenção por CPF**. Essa medida protegeria os pequenos e médios poupadores, mantendo o incentivo para a formação de poupança, ao mesmo tempo em que tributaria os grandes volumes de capital que concentram a maior parte da renúncia fiscal e geram a regressividade (Valentin et al., 2022).
- Substituir a isenção por um **sistema de alíquotas reduzidas e progressivas**, que poderiam aumentar conforme o volume de rendimentos, tornando o benefício menos regressivo.

Aprimoramento da Governança e Transparência:

- Instituir **prazos de vigência definidos** (“cláusulas de caducidade”) para os benefícios, forçando o Poder Legislativo e o Executivo a reavaliarem periodicamente sua pertinência, custo e efetividade (Mirrlees et al., 2011).
- Estabelecer um **ciclo contínuo e transparente de avaliações de impacto**, que meçam de forma robusta a adicionalidade, a eficiência, a equidade e o custo de oportunidade da renúncia fiscal, fornecendo subsídios para a tomada de decisão.
- Aperfeiçoar os **mecanismos de monitoramento e controle** para coibir “desvios de finalidade”, garantindo que o incentivo se restrinja estritamente aos setores e projetos originalmente previstos na política.

Focalização e Eficiência do Instrumento:

- Avaliar a **substituição da renúncia fiscal por instrumentos de gasto direto** (subsídios), que podem ser mais eficientes, transparentes e melhor focalizados nos beneficiários finais (produtores rurais, mutuários do setor imobiliário), reduzindo a captura de valor por intermediários financeiros (Carneiro & Raupp, 2022).
- Caso o benefício seja mantido, **condicionar sua concessão a contrapartidas** sociais ou ambientais, como o financiamento de projetos de agricultura sustentável ou habitação de interesse social, para alinhar o incentivo a outros objetivos estratégicos de política pública.
- Revisar o desenho do benefício para **mitigar vieses comportamentais**, como o “efeito enquadramento”, aumentando a “saliência fiscal” para que os investidores possam tomar decisões mais racionais e informadas (Palma, 2018).

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o benefício recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). Foram identificadas 6 boas práticas contrariadas, sem nenhuma prática atendida. As falhas abrangem aspectos relevantes do desenho e da governança do benefício, como seu forte caráter regressivo (prática 2.2), as distorções alocativas que gera na economia (prática 2.1) e a ausência de um prazo de vigência fixo (prática 2.9), o que impede sua reavaliação periódica. A falta de focalização (prática 2.8) e de monitoramento adequado (prática 3.6) também são problemas significativos. Ressalta-se que o número de práticas contrariadas pode ser ainda maior, uma vez que a carência de avaliações sobre o tema limita a identificação de outros potenciais problemas.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o benefício recebe Pontuação 3 (Resultados Negativos ou Nulos). A adicionalidade de ambos os benefícios é incerta. Não há evidências conclusivas de que o volume de poupança ou de crédito para os setores incentivados não ocorreria, ou ocorreria em volume substancialmente menor, na ausência da isenção. O custo de oportunidade é significativo, pois a renúncia fiscal combinada de R\$ 22,2 bilhões poderia ser realocada para políticas de gasto direto com maior focalização e impacto social, como programas de transferência de renda (Silveira, Passos & Fernandes, 2024), ou para a redução de tributos mais distorcivos (Orair & Gobetti, 2018).

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, o benefício recebe Pontuação 3 (Ausência ou Insuficiência Crítica). Há uma escassez de avaliações de impacto sistemáticas e periódicas sobre a efetividade dos benefícios. A ausência de um ciclo contínuo de avaliação impede que os tomadores de decisão (gestores e parlamentares) tenham informações robustas para deliberar sobre a manutenção, alteração ou extinção da política com base em evidências de seus resultados e custos.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, o benefício recebe Pontuação 3 (Baixos Desafios / Alta Viabilidade de Ação). A alteração ou revogação destes benefícios fiscais não encontra impedimentos jurídicos intransponíveis. Nenhum dos benefícios possui amparo constitucional direto e ambos foram instituídos por leis ordinárias com prazo de vigência indeterminado, o que permite sua alteração ou revogação a qualquer tempo por nova lei. Apesar da resistência política e setorial, principalmente dos setores do agronegócio e imobiliário, e da sensibilidade popular em relação à caderneta de poupança, a viabilidade de ação é considerada alta. Os robustos argumentos técnicos que apontam a regressividade, a ineficiência e o alto custo de oportunidade das isenções fornecem uma base sólida para a reforma. A recente Medida Provisória que instituiu uma alíquota sobre os títulos de crédito é um indicativo de que, com determinação política, é possível superar os desafios e avançar na agenda de reforma. A ausência de um prazo de vigência fixo, que é uma falha de governança, paradoxalmente aumenta a viabilidade de ação, pois não há direitos adquiridos atrelados a um período específico.

Conclusão da Avaliação

A avaliação da isenção de IRPF sobre a poupança e títulos de crédito revela um quadro de profundas deficiências de governança e desalinhamento com os princípios de um sistema tributário eficiente e equitativo. A política demonstra baixa efetividade, com questionável adicionalidade econômica, dado seu elevado custo fiscal e a captura de valor por intermediários.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 11 (2+3+3+3). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de ALTO RISCO.

Esta classificação se justifica pela combinação de falhas relevantes de governança (Critério 1), resultados nulos ou negativos com baixa adicionalidade (Critério 2), ausência crítica de avaliações sistemáticas (Critério 3) e uma alta viabilidade de ação para reforma ou revogação (Critério 4). O descumprimento de múltiplas boas práticas, especialmente nos quesitos de equidade, eficiência e transparência, indica que este gasto tributário é problemático e sua manutenção no formato atual é injustificável. A recomendação, portanto, é a revogação do benefício ou, subsidiariamente, uma alteração profunda e urgente.

5.9 Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos

Os benefícios fiscais destinados ao setor de saúde, especificamente os relacionados a medicamentos, produtos farmacêuticos e equipamentos, representam uma renúncia de receita estimada em R\$ 20,4 bilhões para o exercício de 2025. Este gasto tributário é composto por três subgrupos principais, cujos objetivos são reduzir os custos de produção, importação e aquisição de insumos e bens essenciais para a área da saúde no país.

A seguir, detalham-se os componentes deste gasto tributário:

- **Produtos Químicos e Farmacêuticos:** Trata-se da redução a zero das alíquotas de PIS/Cofins sobre a importação e a venda no mercado interno de uma lista específica de produtos químicos, intermediários de síntese e produtos farmacêuticos. Estes itens devem ser destinados ao uso em hospitais, clínicas, campanhas de saúde pública, laboratórios de anatomia patológica, entre outros. A base legal para este subgasto é um conjunto de normativos, incluindo as Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003, e seu prazo de vigência também é indeterminado. Renúncia estimada em R\$ 11,6 bilhões.
- **Medicamentos:** Consiste na concessão de crédito presumido de PIS/COFINS para as pessoas jurídicas que realizam a industrialização ou a importação de medicamentos. Este benefício está amparado na Lei nº 10.147/2000 e possui prazo de vigência indeterminado. Renúncia estimada em R\$ 8,8 bilhões.
- **Equipamentos para uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial:** Este benefício estabelece a redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS sobre a receita de venda de equipamentos e materiais para uso médico. A desoneração aplica-se quando os adquirentes são entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), suas autarquias e fundações, ou entidades beneficentes de assistência social. O incentivo é fundamentado na Lei nº 13.043/2014 e possui vigência indeterminada. Renúncia estimada em R\$ 31 milhões.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	Análises indicam que a assistência farmacêutica gratuita, via gasto direto do SUS, constitui uma modalidade de provisão menos desigual e mais eficaz para ampliar o acesso a medicamentos, especialmente para a população de baixa renda (SECAP, 2019, p. 13; Coelho, 2021, p. 18). A renúncia fiscal, ao contrário, fortalece o mercado privado em detrimento do financiamento do SUS, convertendo-se em um subsídio implícito que agrava o quadro de subfinanciamento público (Mendes & Weiller, 2015, p. 496; Ocké-Reis, 2018, p. 2036). Adicionalmente, não foram localizados estudos de análise de alternativas durante o processo de formulação da política, o que indica que a escolha pelo benefício tributário não foi fundamentada em uma comparação objetiva com outros instrumentos (Rios, 2022, p. 37).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	A política é apontada como "altamente regressiva" (Coelho, 2021, p. 18) e geradora de "injustiça distributiva" (Ocké-Reis, 2018, p. 2042). Avaliações demonstram que a apropriação do benefício acompanha a capacidade de pagamento, concentrando-se nos estratos de maior renda. O quintil mais rico da população se beneficia de quase 44% da receita renunciada (SECAP, 2019, p. 13; Coelho, 2021, p. 18), enquanto os 40% mais pobres recebem apenas 16% do total dos subsídios (CMAP, 2021a, p. 73, 78).
2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).	Não foram localizados documentos relativos a um modelo lógico para a política, com a definição de produtos, atividades, projeção de resultados ou indicadores de efetividade, eficácia e eficiência, contrariando a boa prática de definir medidas de desempenho no desenho da política (Rios, 2022, p. 41).
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	O benefício não é focalizado na população de menor capacidade de pagamento, que é a que mais enfrenta restrições de acesso a medicamentos. O déficit de acesso é consideravelmente maior entre os 20% mais pobres (23,5%) do que entre os 20% mais ricos (5,6%) (SECAP, 2019, p. 8). A maior parte do subsídio é apropriada pelas famílias de maior rendimento (CMAP, 2021a, p. 63, 73), o que indica uma falha no desenho do público-alvo para maximizar o impacto social da política.
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	A legislação que institui o benefício (Lei nº 10.147/2000) o estabelece por prazo indeterminado. A ausência de uma "cláusula de caducidade" contraria a boa prática de forçar uma reavaliação periódica do incentivo, contribuindo para sua perpetuação inercial (Rios, 2022, p. 15). O arcabouço legal brasileiro, de forma geral, assegura a constante ampliação das renúncias fiscais no setor da saúde (Mendes & Weiller, 2015, p. 492).
3.4. Definir estruturas e processos de accountability que garantam a transparência e a responsabilidade sobre os resultados.	O estudo do CMAP (2021a, p. 25, 80) aponta que não há na legislação, nem na prática da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), mecanismos que garantam a accountability, fragilizando a responsabilidade sobre os resultados da política.
3.5. Promover a transparência dos benefícios.	A avaliação do CMAP (2021a, p. 25, 80) indica que a regulação de preços da CMED é insuficiente para promover a transparência, devido à falta de dados públicos sobre os preços efetivamente praticados e sobre o monitoramento realizado, o que aumenta o risco de captura regulatória.
4.2. Elaborar estimativa do impacto orçamentário-financeiro para, no mínimo, o exercício de vigência e os dois seguintes.	O ato normativo que instituiu a política de desoneração descumpriu os mandamentos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois não foi acompanhado da devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro (Rios, 2022, p. 45, 47).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
4.3. Definir medidas de compensação para a redução de receita.	A instituição do benefício também não apresentou as medidas de compensação exigidas pelo art. 14 da LRF e pelo art. 68 da LDO vigente à época (LDO 2000), o que, segundo a análise, representa vício de legalidade que poderia impedir sua entrada em vigor (Rios, 2022, p. 47).

Boas Práticas com Atendimento Misto

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades.	O Anexo I do Decreto 9.834/2019 atribuiu a responsabilidade pelo gasto tributário ao Ministério da Saúde, mas este não controla o montante ou o destino final do gasto tributário, que depende exclusivamente do nível de despesas com saúde dos contribuintes e empregadores, o que indica uma falha na responsabilidade sobre os resultados e impactos da política (Ocké-Reis, 2018, p. 2041).

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos estudos e relatórios aponta para um conjunto convergente de recomendações que visam corrigir as distorções identificadas na política de subsídio a medicamentos e aprimorar o modelo de regulação do setor. As principais sugestões são:

- **Aprimorar a Transparência e a Focalização do Benefício:** Em alinhamento com as diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS), recomenda-se:
 - **Garantir o Repasse da Desoneração aos Preços:** Implementar medidas eficazes para assegurar que a redução tributária resulte em preços mais baixos para os pacientes e compradores, conforme preconiza a OMS (2021). A falta de transparência e de mecanismos de controle sobre os preços finais dificulta a verificação deste repasse.
 - **Focalizar em Medicamentos Essenciais:** Revisar a “Lista Positiva” de medicamentos desonerados para priorizar aqueles considerados essenciais, em linha com a recomendação da OMS (2021), em vez de manter uma desoneração ampla que abrange cerca de 65% dos medicamentos comercializados (Coelho, 2021, p. 18).
 - **Aumentar a Transparência do Processo Decisório:** Implementar mecanismos de transparência ativa para os processos que subsidiam a inclusão ou exclusão de medicamentos no regime de crédito presumido, aumentando o controle social (CMAP, 2021b, p. 4).
- **Reavaliar a Alocação de Recursos Públicos:** Considerando que a provisão direta de medicamentos pelo SUS é um instrumento mais equitativo e eficaz para ampliar o acesso (SECAP, 2019; Ocké-Reis, 2018), recomenda-se uma reavaliação estratégica sobre a alocação de recursos. Os fundos atualmente direcionados à renúncia fiscal poderiam ser progressivamente realocados para o financiamento do SUS, visando fortalecer a atenção primária e os serviços de média complexidade.

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o gasto tributário recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). A análise identificou 9 boas práticas contrariadas e nenhuma prática atendida. As falhas são relevantes e abrangem múltiplas dimensões da política pública, incluindo seu desenho (caráter regressivo e falta de focalização), a ausência de um ciclo de avaliação (prazo indeterminado e falta de metas) e o descumprimento de requisitos fiscais em sua criação (ausência de estimativa de impacto e de medidas de compensação, conforme a LRF). Embora o número de inconformidades seja elevado, elas se concentram em aspectos de governança e desenho, justificando a pontuação intermediária.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o gasto tributário recebe Pontuação 2 (Resultados Mistos ou Controversos). As evidências sobre a eficácia do benefício são ambíguas. Por um lado, o estudo do CMAP (2021a) encontrou indícios de correlação entre a desoneração e uma inflação de medicamentos menor, sugerindo algum repasse aos preços. Por outro lado, o mesmo estudo ressalta a dificuldade de comprovar a causalidade e a alta probabilidade de apropriação do benefício pela cadeia produtiva, sem que a redução de impostos chegue ao consumidor final. Adicionalmente, a análise de custo de oportunidade, corroborada por diversas fontes (SECAP, 2019; Ocké-Reis, 2018), aponta que a provisão pública gratuita (gasto direto) é um instrumento mais eficaz para reduzir a desigualdade de acesso, questionando a efetividade da renúncia fiscal. Diante de resultados que apontam para um benefício parcial e incerto, a avaliação é classificada como mista.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, o gasto tributário recebe Pontuação 2 (Avaliações Pontuais ou Desatualizadas). Embora exista uma avaliação de escopo abrangente realizada pelo CMAP em 2021, ela se caracteriza como um evento pontual para uma política pública em vigor desde o ano 2000. A ausência de um ciclo institucionalizado e contínuo de avaliação impede o fornecimento de informações tempestivas e consistentes para subsidiar a tomada de decisão sobre a continuidade ou o redesenho da política, tornando o cenário de avaliações insuficiente e desatualizado em relação à necessidade de acompanhamento de um gasto de longa duração.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, o gasto tributário recebe Pontuação 1 (Elevados Desafios / Baixa Viabilidade de Ação). A alteração ou revogação dos benefícios fiscais para medicamentos enfrenta desafios significativos. A indústria farmacêutica e os hospitais filantrópicos constituem grupos de interesse com forte capacidade de influência política (Ocké-Reis, 2018). Mais decisivamente, a Reforma Tributária (EC 132/2023) constitucionalizou um tratamento diferenciado para o setor de saúde, prevendo alíquotas reduzidas e zeradas para medicamentos e equipamentos, penderes de lei complementar. Essa constitucionalização cria uma barreira jurídica e política robusta, tornando a revogação completa do tratamento favorecido inviável e deslocando o debate para a sua regulamentação no novo sistema.

Conclusão da Avaliação

A avaliação do gasto tributário com Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos, com base na metodologia de risco, revela um quadro complexo. O benefício falha em

múltiplos aspectos críticos de governança, equidade e eficiência, apresentando distorções como seu caráter regressivo e a falta de um ciclo de avaliação.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 7 (2+2+2+1). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas relevantes de governança e resultados mistos, combinada com uma baixa viabilidade de revogação. Os elevados desafios políticos e, principalmente, jurídicos, dado o novo status constitucional conferido pela Reforma Tributária, tornam a extinção do tratamento favorecido inviável. Portanto, a via mais pragmática e recomendada é a de alteração profunda. A política atual necessita de reformas significativas e urgentes para corrigir suas falhas estruturais e alinhar-se às boas práticas de gestão de benefícios tributários, aproveitando a janela de oportunidade aberta pela regulamentação da Reforma Tributária.

5.10 Benefícios do Trabalhador

Os Benefícios do Trabalhador são gastos tributários que visam incentivar benefícios aos trabalhadores por meio da diminuição de encargos tributários. De acordo com o DGT PLOA 2025, essa renúncia fiscal totalizou R\$ 18,44 bilhões, correspondendo à 3,39% do total. Este gasto tributário é composto por diversas subcategorias de incentivos fiscais concedidos às empresas:

- Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica: Permite que as empresas deduzam como despesa operacional os gastos com serviços de saúde destinados a todos os seus empregados e dirigentes.
- Benefícios Previdenciários e FAPI (Fundo de Aposentadoria Individual): Autoriza a dedução de despesas com contribuições para planos de previdência complementar e para o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) em favor dos colaboradores.
- PAIT (Planos de Poupança e Investimento): Garante a dedução das contribuições feitas pela empresa a planos de poupança e investimento que ela mesma instituiu para seus funcionários.
- PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador): Permite a dedução, do imposto devido, de despesas com programas de alimentação para os trabalhadores.
- Empresa Cidadã: Concede a dedução, do imposto devido, da remuneração paga durante a prorrogação da licença-maternidade e paternidade. Previdência Privada Fechada: Isenta de Imposto de Renda e CSLL as entidades de previdência complementar sem fins lucrativos (fundos de pensão).

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	Os documentos são unânimes em apontar que os benefícios em saúde e previdência são regressivos. Eles favorecem indivíduos de maior renda, que têm maior capacidade de arcar com planos privados e estão nas faixas mais altas do imposto de renda, e empresas maiores (do Lucro Real). Isso reduz a progressividade do sistema, violando a equidade vertical (MENDES; WEILLER, 2015; OCKÉ-REIS, 2018; CMAP, 2023). A restrição a certos regimes tributários (Lucro Real) que podem se beneficiar dos benefícios previdenciários de previdência complementar e previdência privada fechada também violam a equidade horizontal entre empresas (AZAMBUJA; CAMPANI, 2021).
2.4. Permitir que o benefício tenha flexibilidade para acompanhar as alterações nas condições econômicas.	A literatura sobre o PAT é clara ao apontar que o programa foi criado para combater a desnutrição e não se adaptou à mudança do perfil epidemiológico dos trabalhadores para o sobrepeso e a obesidade, mostrando rigidez (ARAÚJO; COSTA-SOUZA; TRAD, 2010). O gasto com Benefícios Previdenciários e FAPI triplicou em um período de forte crescimento econômico (2009-2017) e depois caiu drasticamente devido a uma mudança metodológica, não a uma adaptação flexível às condições econômicas (CMAP, 2023), demonstrando um comportamento pró-cíclico e inflexível.
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	Os critérios de elegibilidade são restritivos e excludentes. O "Empresa Cidadã" e os "Benefícios Previdenciários" se limitam a empresas do Lucro Real, excluindo a maioria das empresas e trabalhadores do país (FOLLONI; PERON, 2014; CMAP, 2023). Essa focalização não garante adicionalidade, pois beneficia empresas que já teriam maior capacidade de oferecer tais benefícios.
3.1. Definir estruturas e processos de coordenação que garantam a coerência das políticas.	A falta de coordenação é uma falha central na governança desses benefícios. No caso da Assistência Médica, a política de renúncia fiscal é gerida sem a participação ou controle do Ministério da Saúde, órgão responsável pela política nacional de saúde, o que resulta em um incentivo ao setor privado que opera de forma descoordenada e muitas vezes contrária aos objetivos de fortalecimento do sistema público universal (MENDES; WEILLER, 2015). De forma semelhante, para os Benefícios Previdenciários, a política de incentivo fiscal não é coordenada com a estrutura do Regime Geral de Previdência Social; o benefício é concedido sem levar em conta que o sistema público já oferece altas taxas de reposição, o que torna o incentivo descoordenado e ineficiente para o objetivo mais amplo da seguridade social (CMAP, 2023). A falta de alinhamento estratégico está presente na maioria dos gastos tributários enquadrados como Benefícios do Trabalhador.
4.1. Promover a redução gradual do valor global e individual dos incentivos fiscais.	Para os gastos com assistência médica, odontológica, farmacêutica e social e benefícios previdenciários a empregados e FAPIA, ao contrário de promover a redução, os dados mostram uma tendência de crescimento considerável no valor desses gastos ao longo do tempo, tanto em termos nominais quanto reais (MENDES; WEILLER, 2015; CMAP, 2023).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários, os comportamentos incentivados e a ocorrência de práticas de evasão ou elisão fiscal.	Ao analisar a fruição do benefício de assistência médica, a avaliação foi de que o benefício ocorre de forma pulverizada nas declarações de imposto de renda, sem um monitoramento centralizado pelo Ministério da Saúde que verifique o perfil dos beneficiários e o comportamento incentivado, havendo uma concentração nas classes de maior renda (OCKÉ-REIS, 2014). Para o PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador, pesquisas mostram que tanto os gestores nas empresas quanto os próprios trabalhadores desconhecem o programa ou não o identificam como uma política de saúde e nutrição (ARAÚJO; COSTA-SOUZA; TRAD, 2010).

Boas Práticas Atendidas

Boa Prática Atendida	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	As avaliações indicam que a escolha da ferramenta de gasto tributário foi deliberada e baseada em critérios específicos para cada política. O PAT foi concebido com base em um modelo de incentivo fiscal preexistente, visando replicar uma estrutura administrativa já conhecida (COSTA-SOUZA; VIEIRA-DA-SILVA; PINELL, 2016). O programa Empresa Cidadã utilizou o incentivo tributário como o meio direto para alcançar seu objetivo de estender a licença-maternidade, demonstrando clareza de escopo (FOLLONI; PERON, 2014). O benefício para planos de previdência foi instituído com o objetivo claro de fomentar a poupança de longo prazo e complementar a aposentadoria pública (CMAP, 2023).

Principais Recomendações das Avaliações

A análise realizada revela que, apesar dos gastos enquadrados como Benefícios do Trabalhador apresentarem diferentes perspectivas para o fomento a benefícios aos trabalhadores, as políticas carecem de melhorias para um melhor direcionamento do gasto público. As avaliações trazem algumas recomendações:

- **Assistência Médica, Odontológica, Farmacêutica e Social:** A principal recomendação apresentada é reavaliar fundamentalmente a existência deste benefício, propondo seu controle, redução ou eliminação, com o redirecionamento dos recursos para o SUS. Subsidiariamente, caso mantido, recomenda-se a criação de uma regulação robusta, com a instituição de limites (tetos) para a dedução, a exemplo do que ocorre com a educação, e o estabelecimento de condicionalidades para o recebimento do incentivo
- **Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI:** As avaliações trazem recomendações são de natureza estrutural, sugerindo: (i) reavaliar o desenho da política, alinhando-a às altas taxas de reposição já oferecidas pelo sistema público e a boas práticas internacionais para evitar a

regressividade; (ii) estender o benefício para empresas de todos os regimes tributários (Lucro Presumido e Simples Nacional) para promover a equidade e ampliar a cobertura; e (iii) criar mecanismos complementares ao incentivo fiscal, como a inscrição automática, para facilitar a adesão de pequenas empresas e trabalhadores de baixa renda.

- **PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador:** Os estudos recomendam a modernização e ampliação do programa, sugerindo: (i) atualizar suas diretrizes nutricionais para focar na promoção da saúde e na prevenção de doenças crônicas, como sobrepeso e obesidade, em vez do foco original de combate à desnutrição; e (ii) expandir a cobertura para incluir trabalhadores de baixa renda do setor informal e de pequenas empresas, que atualmente são excluídos.
- **Empresa Cidadã:** as recomendações apresentadas giram em torno de uma reforma no desenho do programa para corrigir suas falhas de alcance e efetividade, o que inclui: (i) universalizar o benefício, estendendo-o para empresas de todos os regimes tributários (Lucro Presumido e Simples Nacional); e (ii) tornar o incentivo fiscal mais atrativo para os empregadores e ampliar sua abrangência para incluir outras categorias.
- **Previdência Privada Fechada:** A principal recomendação apresentada pelas avaliações é, conforme descrito acima para outros gastos, a abertura do benefício para empresas de outros regimes além do lucro real, de forma a neutralizar o gasto, além de potencializar seus benefícios.

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, os benefícios abarcados dentro do gasto tributário recebem Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). Embora os programas contrariem boas práticas como equidade horizontal (2.2), a falta de coordenação institucional (3.1), os benefícios foram instaurados com um objetivo claro em mente desde a sua confecção (1.1).

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o benefício recebe Pontuação 3 (Resultados Negativo ou Nulos). As avaliações sobre estes benefícios indicam falhas graves tanto na adicionalidade quanto no custo de oportunidade. Para a assistência médica, a adicionalidade é baixa, pois o incentivo beneficia majoritariamente famílias de alta renda além de o custo de oportunidade ser imenso, pois os bilhões de reais renunciados poderiam ser investidos diretamente no Sistema Único de Saúde (SUS) (MENDES; WEILLER, 2015). No caso dos benefícios previdenciários e FAPI, a adicionalidade também é questionável, pois o incentivo se concentra em empresas e trabalhadores com maior capacidade de poupança, que já teriam essa propensão (CMAP, 2023). Por fim, o programa Empresa Cidadã apresenta adicionalidade praticamente nula para o empregador, pois funciona como uma mera compensação fiscal, e não como um real incentivo para a adoção da política. Seu custo de oportunidade é a alocação de recursos em uma política de alcance extremamente restrito, em vez de investir em políticas universais de proteção à maternidade (FOLLONI; PERON, 2014).

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, a isenção recebe Pontuação 2 (Avaliações Pontuais ou Desatualizadas). Apesar da existência de avaliação pelo CMAP em 2023 quanto aos benefícios previdenciários e de ampla doutrina sobre o PAT, não se pode dizer que haja um ciclo contínuo de monitoramento, quanto mais que essas avaliações sejam abrangentes e consigam avaliar todos os gastos que integram o benefício do trabalhador como um todo. Nem todos os gastos tiveram avaliações específicas.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, a isenção recebe Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação). As alterações do gasto teriam uma dificuldade quanto ao complexo arcabouço normativo existente. Dentro de “Benefícios do Trabalhador” estão inseridos diversos gastos, cada um com uma realidade específica, com um arcabouço normativo e jurídico único. A reavaliação do gasto implicará na necessidade de alteração de diversas normas, buscando corrigir imperfeições que muitas vezes são individuais de um único benefício. Há que se levar em conta ainda uma preocupação com o desestímulo ao trabalho assalariado, devendo-se avaliar os impactos das mudanças como um desincentivo ao mercado regular de trabalhadores assalariados, levando em consideração a fuga dos trabalhadores para outras formas de trabalho, caso os benefícios ora existentes não sejam mais disponibilizados.

Conclusão da Avaliação

A avaliação dos benefícios do trabalhador, com base na metodologia de risco, revela um quadro de políticas fragmentadas que apresentam, cada um, seus desafios. De maneira geral, todos os gastos avaliados apresentam algum tipo de fragilidade.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 9 (2+3+2+2). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas no que concerne à adicionalidade esperada dos gastos, mas que advieram de uma política com um objetivo claro desde sua instituição.

5.11 Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica

Os incentivos fiscais para Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica constituem um conjunto de benefícios que visam estimular o investimento privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no país. Com uma renúncia fiscal total estimada em R\$ 8,8 bilhões para o exercício de 2025, esta política se materializa por meio de diferentes mecanismos tributários, principalmente relacionados à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e ao Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Este gasto tributário é composto pelos seguintes incentivos:

- **Inovação Tecnológica (CSLL/IRPJ - Lei do Bem):** Este é o principal mecanismo do conjunto, com valor estimado em R\$ 8.816.525.174. Permite que a pessoa jurídica exclua do seu lucro líquido, para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL, um valor correspondente a um percentual (de 60% a 80%) dos dispêndios realizados com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação. O benefício também abrange a exclusão de dispêndios com projetos de pesquisa executados por Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e entidades privadas sem fins lucrativos, bem como pagamentos vinculados a patentes e cultivares registrados. O principal amparo legal é a Lei nº 11.196/2005.
- **Inovação Tecnológica (IRRF):** Consiste na redução a zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares. A renúncia estimada para este benefício é de R\$ 3.369.567.
- **Pesquisas Científicas (AFRMM):** Concede a isenção do Adicional ao Frete para a Renovação da

Marinha Mercante (AFRMM) para bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. O valor estimado deste gasto é de R\$ 1.313.717.

- **Inovação Tecnológica (IPI):** Trata-se da redução de 50% do IPI sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como seus acessórios, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico. O impacto fiscal previsto é de R\$ 324.766.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	A Lei do Bem privilegia de forma desproporcional as empresas de grande porte. A exigência de que as empresas sejam optantes pelo regime do Lucro Real para usufruir dos benefícios praticamente exclui as micro e pequenas empresas, que majoritariamente adotam o Simples Nacional ou o Lucro Presumido. Embora o MCTI reconheça essa falha e discuta propostas para mitigar o problema, o desenho atual do incentivo concentra os recursos nas empresas de maior faturamento, contrariando o princípio da equidade (TCU, 2020). Dados da RFB corroboram essa concentração, mostrando que 73% do valor do benefício em 2018 foi destinado a empresas com faturamento superior a R\$ 50 milhões (TCU, 2020).
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).	Existe uma incoerência na alocação de recursos entre os instrumentos de fomento à inovação. Enquanto o suporte direto (orçamentário), gerido pela Finep, sofreu com contingenciamentos e redução de valores, os benefícios tributários da Lei do Bem cresceram no mesmo período. Essa dinâmica não foi resultado de uma decisão estratégica que justificasse a priorização do instrumento indireto sobre o direto, indicando uma falta de coordenação e coerência no mix da política de inovação (TCU, 2020).
2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).	Verificou-se a ausência de planejamento estratégico para as políticas de incentivo fiscal, incluindo a Lei do Bem. As unidades gestoras não dispõem de métricas (objetivos, indicadores, resultados e metas) para a avaliação das políticas, restringindo-se a executar o disposto na legislação sem um compromisso formal com resultados ou com a mensuração dos efeitos para o desenvolvimento tecnológico do país (TCU, 2013; TCU, 2025).
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	O mecanismo da Lei do Bem é autoaplicável, e a comprovação dos investimentos em P&D ocorre por meio de formulários autodeclaratórios. Constatou-se que a unidade gestora não realiza fiscalizações in loco para verificar a fidedignidade das informações, o que eleva o risco de que dispêndios sejam aceitos de forma indevida (TCU, 2013). A análise dos dispêndios declarados entre 2016 e 2021 mostrou alta concentração em "Recursos Humanos" (52%), sem que o MCTI possua mecanismos para validar se os profissionais e os valores declarados correspondem à realidade (CGU, 2023). A elegibilidade restrita a empresas no regime de lucro real e com lucro fiscal no ano-base exclui empresas que, apesar de inovadoras, apresentam prejuízo fiscal ou irregularidades fiscais, limitando o alcance da política (Oliveira, Zaba & Forte, 2017; Faccini, 2015).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	Os principais incentivos que compõem este gasto tributário, como os da Lei do Bem, possuem prazo de vigência indeterminado. Esta característica contraria a boa prática de estabelecer prazos fixos, que forçam a reavaliação periódica do benefício e evitam sua perpetuação inercial sem uma análise crítica de sua eficácia e necessidade contínua.
3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades (órgão gestor setorial e Receita Federal).	Constatou-se um vácuo normativo na definição de competências e responsabilidades pela gestão dos benefícios. As leis instituidoras atribuem a gestão a um Ministério de forma genérica, sem especificar a unidade interna responsável. Adicionalmente, não há uma divisão clara de responsabilidades entre o órgão gestor (MCTI) e a Secretaria da Receita Federal (RFB), o que gera um "isolamento burocrático" e zonas de omissão, como na fiscalização dos projetos de P&D (TCU, 2013). Essa falha de comunicação persiste, pois o MCTI não possui informações sobre empresas que obtiveram o incentivo via declaração do IRPJ mas não prestaram contas via FormP&D, e a RFB não é sistematicamente informada sobre os projetos reprovados pelo MCTI, gerando risco de concessão indevida do benefício (CMAP, 2022; CGU, 2023; TCU, 2025).
3.3. Definir estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos.	A ausência de fiscalizações e a dependência de informações autodeclaratórias, sem a devida comprovação, representam uma falha crítica nos controles internos. A inexistência de critérios institucionais para aceitação dos investimentos e a falta de intercâmbio de informações com a Receita Federal para cruzar dados declarados elevam o risco de habilitação indevida de empresas e de usufruto irregular dos benefícios (TCU, 2013). Identificou-se também a ausência de um procedimento para verificar se as empresas beneficiárias estão acumulando benefícios da Lei do Bem com outros regimes, como subvenções da FINEP (CGU, 2016). O acompanhamento do TCU em 2024 identificou um risco de R\$ 1,19 bilhão em benefícios utilizados indevidamente entre 2018 e 2022, devido à falta de cruzamento de dados entre MCTI e RFB (TCU, 2025).
3.5. Promover a transparência dos benefícios.	Os relatórios anuais sobre a utilização dos incentivos não são publicados pelo MCTI desde 2015, comprometendo a transparência (TCU, 2025).
5.2. Elaborar um arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de cada categoria.	A análise das prestações de contas da Lei do Bem pelo MCTI apresenta atrasos significativos. Em 2024, foi identificado um estoque de 7.227 pareceres pendentes de análise pelo MCTI, relativos ao período de 2018 a 2022, com o tempo de análise chegando a 45 meses em alguns casos. A análise é realizada manualmente, sem o auxílio de um sistema automatizado, o que, somado a uma equipe reduzida, gera risco de prescrição do prazo para a cobrança de benefícios utilizados indevidamente (CMAP, 2022; CGU, 2023; TCU, 2025).

Boas Práticas Atendidas

Apesar das fragilidades apontadas, a análise de estudos sobre o tema permite identificar que os incentivos fiscais da Lei do Bem atendem, em parte, a algumas boas práticas, especialmente no que tange à sua concepção e ao estímulo gerado.

Boa Prática Atendida	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	A Lei do Bem foi desenhada como um instrumento de fruição automática, o que simplifica o acesso para as empresas que realizam investimentos em PD&I, diferentemente de outros incentivos que requerem aprovação prévia de projetos. Essa característica demonstra uma escolha por um modelo de menor custo administrativo e burocracia, visando a um público-alvo amplo (empresas de lucro real que inovam), o que se alinha aos critérios de eficiência administrativa e escopo (TCU, 2019; Kannebley & Prince, 2015).
2.3. Mitigar a complexidade que o benefício adiciona ao sistema tributário.	O caráter autoaplicável da Lei do Bem, que dispensa a necessidade de habilitação prévia, é um fator que mitiga a complexidade para as empresas. Ao permitir que o benefício seja usufruído diretamente na apuração dos tributos, a lei reduz a burocracia e os custos de conformidade associados à obtenção de incentivos fiscais (TCU, 2019). No entanto, a complexidade conceitual e a insegurança jurídica sobre o que se qualifica como PD&I levam muitas empresas a contratar consultorias externas, indicando que a simplicidade não é plena (Fabiani & Sbragia, 2014).

Boas Práticas com Atendimento Misto ou Controverso

Análises mais aprofundadas sobre a Lei do Bem revelam um cenário complexo, onde o benefício atende parcialmente a certas práticas, mas com importantes ressalvas que limitam sua eficácia.

Boa Prática	Evidência/Justificativa
<p>2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.</p>	<p>A Lei do Bem é considerada mais alinhada às boas práticas internacionais do que a Lei de Informática, por seu caráter horizontal (aberto a todos os setores). Avaliações de impacto apontam efeitos positivos de adicionalidade da Lei do Bem no investimento em P&D do setor privado. Contudo, sua eficácia é limitada pela concentração em empresas de grande porte e pela falta de mecanismos que alcancem empresas menores e mais novas, onde o potencial de adicionalidade seria maior (TCU, 2020). Além disso, o benefício não permite o acúmulo de créditos para compensação em exercícios futuros, o que desincentiva o investimento em P&D por empresas que apuram prejuízo fiscal, limitando o alcance do instrumento (D'Avila, 2020). Estudo de caso com empresas do Rio Grande do Sul revelou que o incentivo é percebido como complementar, e não determinante, para a decisão de inovar, mas que seu uso contínuo gera aprendizado e qualificação na gestão da inovação (Padilha da Silva & Ruffoni, 2019). A análise dos beneficiários em 2008 mostrou que a concessão dos benefícios reproduziu a distribuição setorial dos esforços de P&D já existentes, indicando que o instrumento, naquele momento, não foi capaz de diversificar a estrutura tecnológica nacional (Zucoloto, 2010). A análise dos impactos dos incentivos por intensidade tecnológica revela que, para inovação de produto, o efeito é positivo apenas em setores de média-alta tecnologia, enquanto para inovação de processo, o impacto positivo se concentra em setores de média-baixa tecnologia, demonstrando uma eficácia setorialmente heterogênea (Santos, Rapini & Mendes, 2020). No setor farmacêutico, apesar dos incentivos, a inovação ainda é concentrada em multinacionais e universidades públicas, com pouca alteração na dinâmica do setor (Abrantes, 2021).</p>

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos diversos relatórios e estudos sobre os incentivos à inovação aponta para um conjunto convergente de recomendações, visando corrigir as distorções identificadas e aumentar a eficácia do benefício. As principais sugestões são:

Reformar o Desenho e a Abrangência do Benefício:

- **Ampliar o Acesso e Mitigar Barreiras:** A recomendação mais crítica é a criação de mecanismos que permitam a inclusão de um espectro maior de empresas. Isso envolve explorar alternativas ao regime de Lucro Real para que Pequenas e Médias Empresas (PMEs) possam acessar o benefício, além de permitir a compensação de créditos fiscais em exercícios futuros para empresas que apurem prejuízo, incentivando projetos de P&D de maior risco e longo prazo (Faccini, 2015; D'Avila, 2020; TCU, 2020).
- **Estabelecer Prazo de Vigência:** Sugere-se a definição de um prazo de vigência determinado para a Lei do Bem. Tal medida forçaria reavaliações periódicas sobre a necessidade e a efetividade do incentivo, evitando sua perpetuação inercial e garantindo que a política se mantenha alinhada aos objetivos de desenvolvimento tecnológico do país (Faccini, 2015).

Aprimorar a Governança e o Ciclo da Política Pública:

- **Estabelecer Objetivos e Indicadores Claros:** É fundamental que o governo defina e formalize os objetivos da política de incentivo (ex: aumento da produtividade, diversificação da matriz tecnológica, adensamento de cadeias produtivas) e crie indicadores e metas para monitorar seu desempenho de forma sistemática (TCU, 2013; CMAP, 2022; TCU, 2025).
- **Fortalecer a Coordenação e os Controles:** Recomenda-se a formalização das responsabilidades do MCTI e da RFB na gestão e fiscalização, aprimorando a comunicação para evitar zonas de omissão. A automação da análise de formulários e o cruzamento de dados são cruciais para mitigar riscos de fraudes e agilizar os processos (TCU, 2013; CGU, 2023; TCU, 2025).

Aumentar a Focalização e a Efetividade do Incentivo:

- **Diferenciar o Incentivo por Setor e Tipo de Inovação:** As avaliações mostram que os impactos da Lei do Bem variam significativamente conforme a intensidade tecnológica dos setores. Recomenda-se o desenho de mecanismos de incentivo diferenciados que reconheçam essas heterogeneidades, potencializando os resultados em áreas estratégicas (Santos, Rapini & Mendes, 2020).
- **Aumentar a Clareza Conceitual e a Segurança Jurídica:** É necessário reduzir a ambiguidade nos conceitos de P&D e inovação tecnológica, oferecendo diretrizes mais claras para as empresas. Isso diminuiria a insegurança jurídica e a dependência de consultorias externas, tornando o processo mais acessível e transparente (Fabiani & Sbragia, 2014; Faccini, 2015).

Adicionar Novas Dimensões à Política:

- **Incorporar Contrapartida Socioambiental:** Sugere-se vincular a concessão do benefício fiscal a práticas de sustentabilidade por parte das empresas, como a adesão à Política Nacional de Resíduos Sólidos e o estabelecimento de parcerias com cooperativas de reciclagem, alinhando o desenvolvimento tecnológico a objetivos de sustentabilidade ambiental e inclusão social (Gomes, Caminha & Memória, 2019).

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o incentivo recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). A análise identifica um total de 9 boas práticas contrariadas, com apenas 2 atendidas. As falhas abrangem aspectos críticos, como a falta de equidade na distribuição do benefício (2.2), que se concentra em grandes empresas, e a ausência de um ciclo de política pública bem definido, evidenciado pela falta de metas (2.6), de prazo de vigência (2.9) e de controles internos robustos (3.3). Embora o benefício apresente resultados positivos de adicionalidade, o elevado número de inconformidades, majoritariamente relacionadas à governança e gestão, justifica a classificação de risco nesta categoria.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o incentivo recebe Pontuação 1 (Resultados Positivos Comprovados). As avaliações de impacto sobre a Lei do Bem demonstram de forma consistente que o benefício gera resultados positivos em termos de adicionalidade, estimulando o investimento privado em inovação. Estudo da SECAP (2021) para o período de 2012 a 2017 apontou um aumento de 8,0% no pessoal técnico-científico nas empresas beneficiadas. Outra análise (Kannebley Júnior, Shimada,

& De Negri, 2016) para o período de 2006 a 2009 também confirmou o efeito de adicionalidade, com impacto médio de 43% a 81% nos dispêndios em P&D. Contudo, embora o resultado principal de estímulo ao investimento seja alcançado, algumas análises sugerem que a efetividade do benefício poderia ser potencializada. Apontam, por exemplo, que seus efeitos são mais concentrados em empresas de grande porte e em setores de maior intensidade tecnológica, indicando oportunidades para aprimoramentos no desenho da política a fim de ampliar seu alcance e diversificar a estrutura tecnológica nacional (TCU, 2020; Zucoloto, 2010; Santos, Rapini & Mendes, 2020).

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, o incentivo recebe Pontuação 1 (Avaliações Sistemáticas e Recentes). O benefício é objeto de um conjunto significativo e plural de avaliações, incluindo análises do CMAP (dentro do período de cinco anos), da CGU, boletins de subsídios da União, além de diversos estudos do IPEA e da academia. Essa existência de múltiplas avaliações recentes é positiva, ressaltando-se a necessidade de maior incorporação dos resultados para o aprimoramento da política, uma vez que a descontinuidade e a falta de sistematização das informações dificultam um processo de avaliação contínuo e transparente (Schmidt et al., 2022).

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, o incentivo recebe Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação). A alteração do benefício é politicamente custosa, mas viável.

- Resistência Política e Setorial: Os incentivos da Lei do Bem são utilizados por um número crescente de empresas, incluindo grandes corporações em setores economicamente relevantes. Essas empresas e os setores que representam possuem considerável influência política e são representados por associações industriais organizadas, o que gera forte resistência a qualquer tentativa de alteração substancial que reduza os benefícios (Araújo, Rauen & Zucoloto, 2016).
- Limitações Jurídicas e Constitucionais: Embora não seja um benefício com amparo direto na Constituição, a Lei do Bem materializa um comando constitucional (arts. 218 e 219) de fomento à inovação. Sua extinção sem a criação de um mecanismo alternativo equivalente poderia ser questionada judicialmente. Adicionalmente, a vigência por prazo indeterminado, embora contrarie as boas práticas, cria uma estabilidade que torna sua alteração politicamente mais complexa.

Conclusão da Avaliação

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 6 (2+1+1+2). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o incentivo como de BAIXO RISCO.

Esta classificação reflete um cenário onde, apesar do elevado número de falhas de governança (Critério 1, Pontuação 2), os resultados positivos e comprovados em termos de adicionalidade (Critério 2, Pontuação 1) e a existência de um volume significativo de avaliações recentes (Critério 3, Pontuação 1) atuam como fortes mitigadores de risco. A viabilidade de ação, embora com desafios moderados (Critério 4, Pontuação 2), aponta para a reforma como um caminho mais pragmático que a revogação.

A recomendação, portanto, é a de manutenção com aprimoramentos pontuais. O foco deve ser a correção das falhas de governança identificadas, como a falta de equidade, a ausência de prazo de vigência e a fragilidade dos controles, para potencializar os resultados positivos que a política já demonstra.

5.12 Microempreendedor Individual – MEI

O Microempreendedor Individual (MEI) é um benefício fiscal enquadrado no Simples Nacional, um regime que unifica o recolhimento de tributos em uma guia mensal de valor fixo. Essa medida busca reduzir a burocracia e a carga tributária, estimulando o empreendedorismo e a formalização de milhões de trabalhadores autônomos no país. Este tratamento favorecido encontra seu fundamento principal nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei Complementar nº 123/2006.

De acordo com o DGT PLOA 2025, a renúncia fiscal associada especificamente ao MEI, por meio de um tratamento diferenciado na Contribuição para a Previdência Social (CPS), totalizaria R\$ 8,76 bilhões, o que corresponde a 1,61% do total de gastos tributários da União.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.1. Minimizar a interferência do benefício na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia.	As avaliações demonstram que a política do MEI interfere na alocação de recursos do mercado de trabalho. A suspeita de “migração de segurados de planos mais equilibrados” (COSTANZI, 2025) e o estímulo à “pejotização” (ANSILIERO, COSTANZI, CIFUENTES, 2024; RAGC, 2020), distorcem o mercado de trabalho e o financiamento da previdência, o que afeta a neutralidade da política.
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	Os trabalhos são unânimes em apontar a “inadequada focalização” do MEI (COSTANZI, 2025; COSTANZI, 2018; COSTANZI, MAGALHÃES, 2023). A política beneficia desproporcionalmente indivíduos de estratos de renda mais altos, que não necessitariam de um subsídio tão expressivo, ferindo o princípio da equidade e gerando um efeito regressivo.
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).	Os documentos apontam um desalinhamento entre o MEI e outras políticas públicas. Há um conflito com a proteção ao emprego formal (CLT), com a sustentabilidade do sistema de seguridade social (RGPS) e com a lógica da assistência social (BPC/LOAS), como discutido por COSTANZI (2018) e pelo relatório do CMAP (2021).
2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.	As análises financeiras e atuariais presentes nos relatórios (COSTANZI, 2018; COSTANZI, 2025; CMAP, 2021) são enfáticas ao demonstrar que a relação custo-benefício da política é extremamente negativa para o Estado, com um alto custo fiscal (déficit) para um benefício social gerado cujos efeitos positivos em outras áreas são questionáveis.
2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.	A definição do público-alvo é considerada falha. Os critérios de elegibilidade, como o teto de faturamento, permitem a inclusão de um público não-alvo (COSTANZI, 2018; COSTANZI, 2025). A estrutura do benefício também cria oportunidades para elisão fiscal (“pejotização”) e evasão (alta inadimplência), como documentado nos relatórios avaliativos (RAGC, 2020).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
4.1. Promover a redução gradual do valor global e individual dos incentivos fiscais.	Os documentos mostram uma expansão contínua do número de beneficiários do MEI e propostas legislativas para aumentar seus benefícios (como o teto de faturamento), ampliando o valor global do incentivo, em vez de reduzi-lo (COSTANZI, 2025; ANSILIERO, COSTANZI, CIFUENTES, 2024).
4.3. Definir medidas de compensação para a redução de receita.	A análise conjunta dos documentos revela que a política do MEI foi implementada sem a definição de qualquer medida de compensação para a perda de receita que ela acarreta. O custo fiscal do benefício, decorrente de uma alíquota de contribuição (5%) atuarialmente insuficiente, não é coberto por uma fonte de receita específica ou por um corte de despesa equivalente. Em vez disso, o custo é simplesmente absorvido pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na forma de um déficit estrutural (COSTANZI, 2018; CMAP, 2021; COSTANZI, 2025).
5.2. Elaborar um arcabouço de gestão que considere as diferentes necessidades de cada categoria.	A análise dos documentos revela que a gestão do MEI é baseada em um modelo "one-size-fits-all". Apesar da evidente heterogeneidade do público (desde o empreendedor de subsistência até profissionais em processo de pejetização), o arcabouço de gestão não considera essas diferentes necessidades, aplicando um conjunto único de regras e alíquotas que se mostra inadequado tanto do ponto de vista da focalização quanto da sustentabilidade (ANSILIERO, COSTANZI, CIFUENTES, 2024; CMAP, 2021).

Boas Práticas Atendidas

Boa Prática Atendida	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	Os documentos são consistentes ao apontar que o MEI foi desenhado com base em critérios de eficiência administrativa. O processo de formalização é descrito como simplificado, célere e de baixo custo, o que confere ao microempreendedor previsibilidade e um escopo claro de atuação (CMAP, 2021; ANSILIERO, COSTANZI, CIFUENTES, 2024).
2.3. Mitigar a complexidade que o benefício adiciona ao sistema tributário.	O desenho do MEI é consistentemente apresentado como uma simplificação tributária, especialmente através do recolhimento unificado no Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), que mitiga a complexidade para o pequeno empreendedor (RAGC, 2020; ANSILIERO, COSTANZI, CIFUENTES, 2024).

Boa Prática Atendida	Evidência/Justificativa
2.4. Permitir que o benefício tenha flexibilidade para acompanhar as alterações nas condições econômicas.	A legislação do MEI demonstrou flexibilidade ao longo do tempo, com diversas alterações no teto de faturamento e nas ocupações permitidas, adaptando-se às pressões políticas e às mudanças no cenário econômico (ANSILIERO, COSTANZI, CIFUENTES, 2024; CMAP, 2021).

Principais Recomendações das Avaliações

A análise realizada revela que, apesar da base sólida da política com um objetivo claro, foram encontradas distorções ocorridas ao longo do tempo, bem como algumas contradições frente a outras áreas sensíveis ao Estado, como o equilíbrio fiscal e o déficit previdenciário. As avaliações trazem algumas recomendações:

- **Revisão necessária da Alíquota de Contribuição Previdenciária:** A alíquota de 5% foi considerada insuficiente para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, sendo necessária uma avaliação para eventual majoração, considerando o equilíbrio atuarial.
- **Alterações na Política, Focalização, Redefinição do Público-Alvo e Gradações:** As avaliações entendem pela necessidade de um direcionamento da política para trabalhadores de baixa renda e sem capacidade contributiva, mas que no formato atual acaba por beneficiar segmentos com maior renda, que não necessitariam de um subsídio tão elevado. Foram sugeridas alterações aos critérios para acesso ao benefício e aos limites do faturamento, considerando ainda formatos de gradação dos benefícios como forma de “suavizar” as mudanças entre MEI e o restante das pessoas jurídicas, de forma a desincentivar práticas de manutenção no MEI de pessoas que estejam no processo de crescimento.
- **Avaliar o MEI em sintonia com o combate à “****Pejotização****” e Precarização do Trabalho:** Foram apresentadas preocupações com a utilização do MEI como um instrumento para mascarar relações de emprego (pejotização), substituindo a contratação com carteira assinada, surgindo-se a adoção de medidas para coibir essa prática e proteger o trabalhador.

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o MEI recebe Pontuação 2 (Falhas Relevantes de Governança). O programa apresenta distorções quanto à regressividade e equidade (2.3), abarcando em uma mesma regra de tributação diversos estratos da sociedade que muitas vezes não necessitariam do benefício para se manterem, além de não ter um foco alinhado com as demais políticas públicas (2.5), como o regime geral da previdência e as regras gerais do trabalho assalariado (CLT). Por outro lado, é positiva a simplicidade que traz para a tributação daqueles que estão dentro do programa (2.5), bem como a existência de um objetivo simples e bem delimitado desde sua criação (1.1). O maior problema se refere ao déficit público que o MEI acarreta para a previdência, em grave contraste ao custo-benefício (2.7).

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o benefício recebe Pontuação 2 (Resultados Mistos ou Controversos). As avaliações sobre o MEI indicam que ele teve sucesso na formalização e inclusão de trabalhadores que antes atuavam na informalidade, consequência de outro aspecto positivo que é sua simplicidade para o trabalhador autônomo. Ocorre que não é possível deixar de avaliar seu contraponto, que é a abrangência do benefício para estratos superiores de renda e de beneficiários que poderiam contribuir para o regime geral sem necessidade das benesses concedidas. Isso se soma ainda ao custo de oportunidade desproporcional do regime, caracterizado pelo gigantesco déficit atuarial que a política causa. Há também que se mencionar o desafio que as avaliações mencionam ser causado pelas mudanças nas regras de trabalho, que permitem o enquadramento muitas vezes irregular dos trabalhadores em um sistema de “pejotização”.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, a isenção recebe Pontuação 2 (Avaliações Pontuais ou Desatualizadas). Há evidências de avaliações do MEI com razoável frequência, inclusive avaliações recentes. Ocorre que não é possível afirmar que haja um ciclo contínuo de monitoramento.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, a isenção recebe Pontuação 1 (Elevados Desafios / Baixa Viabilidade de Ação). O MEI se insere dentro de um contexto da previsão constitucional de um regime diferenciado para microempreendedores (arts. 146, III, 'd' e 170). A Emenda Constitucional 109/2021, que determinou um plano de redução gradual dos benefícios tributários federais, explicitamente excluiu de seu alcance os benefícios fundamentados no Art. 146 da Constituição. Além disso é importante ressaltar que o benefício tem amplo alcance na sociedade e sua revogação enfrentaria resistência de parcela relevante das empresas ativas, mais de 80% do total (segundo dados do painel <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>, acessado em julho/2025, 20,78 milhões de empresas se enquadram como microempresas ativas em uma população de 23,68 milhões).

Conclusão da Avaliação

A avaliação do MEI, com base na metodologia de risco, revela um programa que promoveu o benefício esperado quando da sua instituição, mas que também apresenta seus vícios.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 7 (2+2+2+1). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de MÉDIO RISCO.

Esta classificação reflete as suas evidências positivas de formalização de trabalhadores autônomos na informalidade e a integração dele com a previdência, mas não deixa de lado os problemas associados ao déficit causado ao RGPS e aos maus enquadramentos causados pela amplitude de beneficiários do regime, inclusive em razão da ampliação do debate quanto à quadros de pejotização.

5.13 Informática e Automação

O benefício fiscal de Informática e Automação, consubstanciado principalmente na Lei de Informática (Lei nº 8.248/91) com vigência prevista até 31 de dezembro de 2029, consiste em um crédito financeiro a título de Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Este incentivo é concedido a pessoas jurídicas habilitadas como fabricantes de bens

de tecnologias da informação e comunicação que realizam investimentos em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I).

O objetivo da política é fomentar o avanço tecnológico no setor, condicionando a fruição do benefício à realização de investimentos em P&D&I. O valor do crédito financeiro é apurado com base nos dispêndios em P&D e no faturamento da empresa no mercado interno. Para o exercício de 2025, a renúncia fiscal estimada para este benefício é de R\$ 8.134.913.689 (Receita Federal, 2024).

A base legal para este gasto tributário inclui, principalmente, o art. 4º da Lei nº 8.248/91, a Lei nº 13.969/19, o Decreto nº 5.906/06 e o Decreto nº 10.356/20.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	A Lei de Informática constitui um benefício tributário para fomento à inovação em um setor específico. A literatura internacional aponta que o suporte indireto (benefícios tributários) é mais adequado para o fomento horizontal e transversal, enquanto o suporte direto (despesas orçamentárias) é mais eficiente para políticas setoriais (TCU, 2020).
2.1. Minimizar a interferência do benefício na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia.	O modelo de incentivo, baseado na desoneração do IPI, distorce a alocação de recursos ao favorecer apenas a etapa de montagem de bens finais, que possui baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica, em detrimento de outros elos da cadeia produtiva, como o desenvolvimento de software e componentes (Sousa, 2011; Salles Filho et al., 2012). O Processo Produtivo Básico (PPB) tende a reproduzir a capacidade produtiva já existente no país, sem pressionar pela execução de atividades mais complexas e de maior valor agregado (Prochnik et al., 2015).
2.2. Atender ao princípio da equidade (horizontal e vertical), sem reduzir a progressividade do sistema tributário.	O benefício privilegia de forma desproporcional as empresas de grande porte em detrimento das pequenas e médias empresas (PMEs) e das empresas novas (TCU, 2020). O desenho do benefício, com a concessão do incentivo ocorrendo apenas após a venda do produto, prejudica empresas menores, que possuem maiores dificuldades de financiamento para a P&D (Prochnik et al., 2015). Em 2014, embora empresas de médio e pequeno porte representassem mais de 60% das beneficiárias, as grandes empresas concentraram 81,7% do faturamento bruto total (Ministério da Economia, 2019). Há também uma forte concentração regional dos incentivos, com as regiões Sul e Sudeste recebendo 96% do total (CMAP, 2019).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
<p>2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).</p>	<p>A Lei de Informática resulta, em grande medida, de um conflito político entre os interesses das empresas da Zona Franca de Manaus e as da Região Sudeste, funcionando como uma medida compensatória (Prochnik et al., 2015). Essa origem explica a multiplicidade de objetivos, por vezes divergentes (política industrial, incentivo a P&D, barreira comercial e equalização com a ZFM), o que dificulta sua coerência e efetividade (Sousa, 2011). A fiscalização do TCU (2013) também apontou a ausência de um planejamento estratégico específico para a política pública. Adicionalmente, auditoria do TCU (2018) constatou que o Brasil não dispõe de uma estratégia de longo prazo para CT&I, o que resulta em ações fragmentadas. Estudos do Ipea apontam a “completa ausência de sentido estratégico” dos investimentos em P&D, que se dão de forma pulverizada e sem conexão (De Negri, 2017), e sem uma agenda estratégica que oriente os projetos (Sousa, 2011).</p>
<p>2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).</p>	<p>Verificou-se que a unidade gestora não dispõe de métricas (objetivos, indicadores, resultados e metas) para a avaliação da política. Essa lacuna impede a verificação do alinhamento estratégico e a avaliação da eficiência no alcance dos objetivos finalísticos (TCU, 2013). A ausência de metas para objetivos prioritários, como diversificação de produtos e aumento de exportações, também foi apontada por Sousa (2011). A auditoria do TCU (2014) identificou que o ciclo da política pública carecia de sistematização dos objetivos e de qualquer suporte metodológico para sua definição, resultando na ausência de correlação entre metas e indicadores. Além disso, os gestores não se apropriavam das avaliações externas para revisar ou aprimorar a política. Essas falhas foram reiteradas nos monitoramentos de 2018, 2020 e 2025, sem que houvesse correções estruturais, levando o TCU a converter recomendações em determinações formais.</p>
<p>2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.</p>	<p>O desenho do incentivo apresenta um descolamento temporal crítico: a obrigação de investir em P&D ocorre após a definição do projeto de produção (PPB). Isso significa que o investimento obrigatório não financia o desenvolvimento do produto incentivado, mas sim atividades posteriores, o que compromete a lógica do instrumento e dificulta a análise de custo-benefício (Prochnik et al., 2015).</p>

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
<p>2.8. Definir público-alvo e critérios de elegibilidade que garantam maior adicionalidade e evitem evasão e elisão fiscais.</p>	<p>O caráter autodeclaratório dos relatórios de cumprimento de obrigações, sem a exigência de comprovação das despesas, gera um risco elevado de que as empresas apresentem informações não fidedignas (TCU, 2013). A principal motivação declarada pelas empresas para aderir à lei é a redução de custos (86%), e não o fomento à inovação, o que sugere baixa adicionalidade (Salles Filho et al., 2012). Os critérios de elegibilidade, como o PPB, são considerados ultrapassados (Sousa, 2011) e o modelo exclui do público-alvo atores relevantes para a inovação, como empresas de software, serviços e startups (Sousa, 2011). A auditoria de 2014 identificou ainda que o tratamento homogêneo entre empresas muito distintas impedia o uso estratégico dos incentivos e favorecia os agentes já estabelecidos. Além disso, avaliação da CGU identificou a ausência de controle formal do MCTI para assegurar que os investimentos via FIPs fossem aplicados em empresas de base tecnológica (CGU, 2023). Essas fragilidades foram mantidas nos monitoramentos posteriores, mesmo após determinações expressas do TCU.</p>
<p>3.1. Definir estruturas e processos de coordenação que garantam a coerência das políticas.</p>	<p>Foi constatado um vácuo normativo na divisão de competências entre os ministérios gestores e a Secretaria da Receita Federal (SRFB), gerando um "isolamento burocrático" (TCU, 2013). Essa fragmentação é sistêmica, com diversas iniciativas de fomento à inovação sendo executadas sem uma coordenação horizontal (TCU, 2018). Há também incoerência entre os instrumentos de suporte direto (geridos pela Finep) e os indiretos (benefícios tributários) (TCU, 2020).</p>
<p>3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades (órgão gestor setorial e Receita Federal).</p>	<p>A fiscalização apontou a inexistência de normas que atribuam formalmente a responsabilidade pela gestão do mecanismo de renúncia. A gestão é atribuída, no máximo, a um Ministério, mas sem a definição de qual unidade administrativa interna é responsável pela execução dos procedimentos, o que prejudica a responsabilização (TCU, 2013).</p>
<p>3.3. Definir estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos.</p>	<p>Foram identificadas múltiplas fragilidades nos controles internos, como a intempestividade nas análises dos relatórios (TCU, 2013), a ausência de controle sobre os depósitos devidos ao FNDCT e a desestruturação dos processos de arquivamento de pareceres (TCU, 2013). A burocracia e a morosidade no processo de aprovação de produtos são incompatíveis com a velocidade da indústria de TICs (Sousa, 2011). A não implantação de um sistema de gestão para automatizar e monitorar os processos foi uma falha central apontada desde a auditoria inicial (TCU, 2014 e monitoramentos). O TCU também destacou a ausência de critérios para avaliação de desempenho de institutos de pesquisa, o que dificultava a escolha qualificada pelas empresas. Em 2023, a CGU apontou ainda a inexistência de critérios de credenciamento de gestores e FIPs, além da ausência de limites de valor e prazos para investimentos, aumentando o risco de alocação ineficiente dos recursos.</p>

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
3.5. Promover a transparência dos benefícios tributários.	A não divulgação de informações públicas individualizadas sobre as empresas beneficiárias, os valores dos convênios e a renúncia fiscal concedida foi objeto de determinação específica do TCU (TCU, 2014 e monitoramentos). A CGU também apontou a ausência de publicação de informações sobre os FIPs e as empresas investidas na página do MCTI (CGU, 2023). O descumprimento reiterado dessa obrigação levou o TCU a converter suas recomendações em determinações no Acórdão 729/2018. No Acórdão 1294/2025, após nova verificação do não atendimento, a Corte rejeitou as justificativas do MCTI e alertou que a não divulgação por CNPJ inviabiliza o controle social e a avaliação de legitimidade dos recursos públicos transferidos ao setor privado.
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	O TCU verificou a ausência de um processo sistemático de monitoramento e avaliação de resultados. As avaliações, que deveriam ser bienais, são realizadas a cada dez anos, e os indicadores de resultados previstos na legislação não são utilizados (TCU, 2013). Estudo do Ipea aponta que repetidas avaliações que indicam problemas no desenho e implementação da política não têm sido suficientes para alterar seus rumos (Schmidt et al., 2022). O sistema então utilizado, o Sigplani, foi classificado pelo TCU como mero formulário eletrônico, incapaz de gerar relatórios consolidados e apoiar a gestão (TCU, 2014). As falhas persistiram por mais de uma década, tendo sido alvo de reiteradas determinações nos Acórdãos 729/2018 e 2816/2020. A ausência de monitoramento efetivo foi apontada como uma das causas centrais da prorrogação automática dos incentivos sem avaliação de impacto (TCU, 2025).
5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários, os comportamentos incentivados e a ocorrência de práticas de evasão ou elisão fiscal.	A fiscalização do cumprimento das obrigações é deficiente. Os procedimentos de fiscalização técnica sobre os projetos de P&D são, em regra, protocolares, sem a realização de análises contábil-financeiras para confirmar a fidedignidade dos custos declarados (TCU, 2013). A CGU apontou fragilidades na fiscalização do Processo Produtivo Básico (PPB) e a necessidade de aperfeiçoar os critérios de seleção das empresas a serem fiscalizadas (CGU, 2013).
6.2. A periodicidade da avaliação, os indicadores e a forma de coleta de dados devem ser previstos no desenho do benefício.	Foi constatada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática, em desacordo com a Lei 8.248/1991, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 5.906/2006 para fins de avaliação de resultados (TCU, 2013).

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos diversos relatórios e estudos sobre a Lei de Informática aponta para um conjunto convergente de recomendações, visando corrigir as distorções identificadas e aumentar a eficácia da política. As principais sugestões de diferentes órgãos avaliadores e instituições acadêmicas são:

Governança, Planejamento e Avaliação:

- **Planejamento Estratégico e Definição de Metas:** Elaborar um planejamento estratégico específico para a política, com objetivos, metas e indicadores claros e mensuráveis, abandonando o modelo atual sem foco estratégico (TCU, 2013; Ipea, 2017).
- **Avaliações Periódicas e de Impacto:** Instituir um processo sistemático e obrigatório de avaliação de resultados e impactos (bienal, conforme a lei), utilizando métodos robustos para medir a adicionalidade e o custo-benefício. A continuidade da política deve ser condicionada a evidências de sua efetividade (TCU, 2013, 2020; Ipea, 2022).
- **Uso das Evidências:** Garantir que os resultados das repetidas avaliações que apontam falhas no desenho e implementação da política sejam efetivamente utilizados para aprimorar ou descontinuar o programa, evitando prorrogações automáticas de um instrumento com ineficácia comprovada (Ipea, 2022).
- **Definição de Responsabilidades:** Regulamentar formalmente as competências e responsabilidades pela gestão da política entre os ministérios e a Receita Federal, eliminando o vácuo normativo e o “isolamento burocrático” (TCU, 2013).

Desenho, Foco e Instrumentos da Política:

- **Revisão do Modelo de Incentivo:** Avaliar a adequação do benefício tributário para um fomento setorial, considerando que o suporte direto (gasto orçamentário) pode ser mais eficiente. Redesenhar o incentivo para focar em elos da cadeia de maior valor agregado, como desenvolvimento de software e componentes, em detrimento da simples montagem (TCU, 2020; Sousa, 2011; Salles Filho et al., 2012).
- **Foco em Missões Estratégicas:** Orientar os investimentos em P&D para missões e desafios estratégicos do país (saúde, energia, etc.), em vez de investimentos pulverizados e sem conexão, que demonstram “completa ausência de sentido estratégico” (De Negri, 2017).
- **Aprimoramento dos Critérios de Elegibilidade:** Revisar critérios como o Processo Produtivo Básico (PPB), considerados ultrapassados, e ampliar o público-alvo para incluir atores relevantes como empresas de software e startups, atualmente excluídos (Sousa, 2011).
- **Governança de Institutos e Fundos:** Estabelecer diretrizes e controles para os institutos de pesquisa credenciados (TCU, 2014) e instituir critérios de credenciamento, limites e regras claras para investimentos via Fundos de Investimento em Participações (FIPs), mitigando conflitos de interesse (CGU, 2023).

Transparência, Controle e Fiscalização:

- **Transparência Total:** Dar ampla e detalhada divulgação pública às informações da política, incluindo beneficiários (por CNPJ), valores de renúncia, projetos de P&D, resultados (patentes, etc.) e dados de investimentos via FNDCT e FIPs (TCU, 2018; CMAP, 2019; CGU, 2023). A falta de transparência inviabiliza o controle social.
- **Modernização do Controle:** Implementar um sistema de gestão informatizado para automatizar, monitorar e avaliar os resultados (TCU, 2018). Utilizar verificação automatizada de dados (cruzamento com RAIS, NF-e, etc.) para garantir a fidedignidade das informações prestadas pelas empresas (CMAP, 2019).

- **Fiscalização Efetiva:** Aperfeiçoar o processo de análise dos relatórios anuais (RDAs), tornando-o tempestivo e baseado em risco. Realizar fiscalizações contábil-financeiras para confirmar a fidedignidade dos custos de P&D declarados, superando a análise meramente protocolar (TCU, 2013; CGU, 2013).

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, a Lei de Informática recebe Pontuação 3 (Falhas Estruturais Graves). O benefício contraria 14 boas práticas do referencial, um número que, por si só, já indica problemas severos. Mais importante que a quantidade é a natureza das falhas, que são estruturais e comprometem os objetivos fundamentais da política. O incentivo falha em critérios críticos como equidade (2.2), pois concentra benefícios em grandes empresas e regiões desenvolvidas; alocação eficiente de recursos (2.1), ao focar em atividades de baixo valor agregado; e coerência (2.5), por não se alinhar a uma estratégia nacional de CT&I. Soma-se a isso uma governança extremamente frágil, marcada pela ausência de metas (2.6), de responsabilidades claras (3.2), de controles internos eficazes (3.3) e de um ciclo de monitoramento e avaliação (3.6). Essas falhas não são meramente operacionais, mas sim conceituais, afetando a legitimidade e a capacidade do benefício de gerar os resultados esperados para a sociedade.

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, a Lei de Informática recebe Pontuação 2 (Resultados Mistos ou Controversos). As evidências são conflitantes: se por um lado alguns estudos apontam um efeito positivo no market share das empresas beneficiadas, a grande 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.

A relação entre o investimento em P&D e a renúncia fiscal decresceu significativamente, de 0,62 em 2002 para 0,26 em 2008 (Salles Filho et al., 2012). Estudos econométricos não conseguiram concluir que o esforço tecnológico das firmas beneficiárias seja significativamente superior ao de um grupo de controle comparável (Queiroz Filho, Araújo & Nogueira, 2022), e outros apontam que as empresas beneficiárias são, na verdade, menos produtivas (Ribeiro et al., 2011; Chaves, 2013). A avaliação de resultados da política é dificultada pela multiplicidade de objetivos, e uma análise do CMAP (2019) demonstrou ausência de consenso sobre seus impactos, com a maioria indicando ausência de efeitos significativos em produtividade, balança comercial e desenvolvimento tecnológico. Estudos do Ipea chegam a classificar o incentivo como “extremamente ineficaz” (De Negri, 2017), apontando que a Lei de Informática não obteve resultados positivos nos investimentos em P&D (De Negri, 2021), possuindo baixa densidade científica e tecnológica (Sousa, 2011). Por fim, um estudo de impacto do Ipea, utilizando métodos como Propensity Score Matching e Diferenças em Diferenças, apontou que, embora não haja impacto tecnológico, há um efeito positivo no market share das empresas. Isso, em conjunto com outros estudos (Garcia & Roselino, 2004; Salles Filho et al., 2012; Sousa, 2011), sugere que o incentivo estimula a produção local, mas com agregação de valor limitada, mantendo a indústria em um papel predominantemente de montadora de equipamentos.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, a Lei de Informática recebe Pontuação 3 (Avaliações Pontuais ou Desatualizadas). Apesar da existência de auditorias e estudos, não há um ciclo institucionalizado e contínuo de avaliação de impacto. As avaliações são pontuais e, como no caso do CMAP,

desatualizadas. A ausência de avaliações periódicas e sistemáticas, conforme exigido em lei, é uma falha crítica que tem permitido a prorrogação de um benefício de alto custo sem a devida comprovação de seus resultados.

Desde 2014, o TCU já alertava que a ausência de avaliação ex post e de análise de custo-benefício comprometia o êxito da política. Em 2020 e 2025, o Tribunal reiterou que as fragilidades persistiam, com incentivos sendo prorrogados sem avaliação de impacto e sem comprovação de que os resultados justificavam a renúncia fiscal. A avaliação realizada pelo CMAP (2019) já tem mais de cinco anos, o que a torna desatualizada para subsidiar decisões correntes.

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, a Lei de Informática recebe Pontuação 3 (Baixos Desafios / Alta Viabilidade de Ação). Embora exista resistência política de um setor econômico concentrado e influente, a viabilidade de ação sobre o benefício é considerada alta por três fatores principais. Primeiro, trata-se de uma política infraconstitucional, o que a torna juridicamente menos rígida do que regimes com amparo direto na Constituição. Segundo, o benefício possui um prazo de vigência definido (até 2029), o que cria uma janela de oportunidade natural para sua não renovação ou profunda reformulação, evitando a perpetuidade inercial. Terceiro, o histórico da política já demonstrou sua suscetibilidade a alterações: a necessidade de adaptação após o questionamento na OMC (que resultou na Lei 13.969/19) prova que, diante de pressões externas ou de um novo consenso político, o instrumento pode ser modificado. Esses elementos, somados ao robusto e persistente corpo de evidências negativas sobre sua eficácia, aumentam a viabilidade de uma ação corretiva por parte do poder público.

Conclusão

A avaliação da Lei de Informática, com base na metodologia de risco, revela um quadro crítico. A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 11 (3+2+3+3). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de ALTO RISCO.

Esta classificação reflete a combinação de falhas estruturais graves na concepção da política (Critério 1), resultados no mínimo controversos e sem comprovação de adicionalidade tecnológica (Critério 2), uma insuficiência crítica de avaliações sistemáticas e atualizadas (Critério 3) e uma alta viabilidade de ação corretiva, dada sua natureza infraconstitucional e seu prazo de vigência definido (Critério 4).

O resultado da avaliação evidencia que a Lei de Informática falha em múltiplos aspectos cruciais de governança, equidade e eficiência. As sucessivas avaliações ao longo de mais de uma década, notadamente pelo TCU, têm reiterado as mesmas falhas estruturais sem que ações corretivas eficazes tenham sido implementadas.

5.14 Setor Automotivo

Os benefícios fiscais direcionados ao Setor Automotivo visam estimular o desenvolvimento e a modernização da indústria automobilística em regiões específicas do país, notadamente o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Com uma renúncia fiscal estimada em R\$ 7,7 bilhões para 2025, esses incentivos são concedidos majoritariamente na forma de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A política é composta por dois principais mecanismos, detalhados a seguir.

- Setor Automotivo - Novos Projetos em Empreendimentos Industriais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste): Instituído pela Lei nº 9.440/98, este benefício concede às empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores, instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o direito a um crédito presumido do IPI. O crédito funciona como ressarcimento do PIS/PASEP e da COFINS, e é condicionado à apresentação de projetos que contemplem novos investimentos e o desenvolvimento de novos produtos ou tecnologias. Este é o componente de maior peso no grupo, com uma renúncia estimada de R\$ 7,3 bilhões.
- Setor Automotivo - Empreendimentos Industriais (SUDAM, SUDENE, Centro-Oeste): Amparado pela Lei nº 9.826/99, este incentivo concede aos empreendimentos industriais instalados nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e na região Centro-Oeste, um crédito presumido de 32% do IPI incidente sobre a saída de veículos classificados em posições específicas da TIPI. O objetivo é fomentar a instalação e a operação de plantas industriais nessas regiões. A renúncia fiscal associada a este benefício é estimada em R\$ 475 milhões para 2025.

Boas Práticas Contrariadas

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
1.1. Selecionar o benefício tributário como instrumento de implementação da política pública com base em critérios de eficiência administrativa, escopo e previsibilidade.	As PADR não foram formuladas com base em um diagnóstico prévio. A auditoria de 2023 concluiu que a instituição das políticas decorreu da "concertação para o atendimento de grupos de interesse", com "condição privilegiada das montadoras" (TCU, 2023). Schapiro (2017) classifica a política como a de um Estado "pastor", que protege um segmento já estabelecido, em vez de um Estado "parteiro", que estimula novas competências. Pinheiro & Motta (2001) criticam a institucionalização via Medida Provisória, reeditada inúmeras vezes, como incompatível com uma política industrial bem planejada.
2.5. Garantir a coerência do benefício dentro do mix de política pública (alinhamento vertical e horizontal).	A auditoria de 2000 reconheceu que os benefícios lograram "uma real desconcentração dos investimentos" (TCU, 2000). No entanto, estudo do IPEA (Lima, 2016) e de Pinheiro & Motta (2001) aponta que o Regime Automotivo Especial (RAE), ao oferecer incentivos adicionais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, gerou uma reação dos estados do Sul/Sudeste, culminando na "guerra fiscal". A auditoria de 2023 confirmou a desarticulação da política com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a falta de planejamento cooperativo entre os entes federativos (TCU, 2023; Elias, 2023).
2.6. Definir previamente medidas de desempenho (metas e indicadores).	A auditoria de 2023 apontou que as políticas não dispõem de objetivos concretos (SMART), nem de indicadores e metas. Os objetivos declarados são genéricos, como "ampliação do parque industrial" (TCU, 2023).
2.7. Escolher o tipo de benefício tributário que apresente a melhor relação custo-benefício.	As políticas não estão fundamentadas em um modelo lógico que explique como a concessão de crédito presumido de IPI trataria as causas do subdesenvolvimento regional. Não houve análise de alternativas que demonstrasse que essa era a opção com a melhor relação custo-benefício (TCU, 2023).

Boa Prática Contrariada	Evidência/Justificativa
2.9. Estabelecer prazo de vigência fixo com previsão de avaliações periódicas.	Embora as leis que regem as PADR estabeleçam formalmente um prazo de vigência determinado, a prática de sucessivas prorrogações por quase três décadas, sem a realização de avaliações de impacto, enfraquece o propósito da “cláusula de caducidade”. A Emenda Constitucional nº 132/2023 (Reforma Tributária), em seu Art. 20 do ADCT, prorrogou novamente os benefícios até 31 de dezembro de 2032. Essa renovação, realizada sem uma revisão estrutural prévia da política, pode ter contrariado as determinações do Acórdão 600/2023 do TCU, que alertou que a prorrogação sem a correção das falhas de formulação e governança poderia caracterizar conduta irregular. A manutenção de longo prazo da política sem essa reavaliação substantiva contraria o espírito da boa prática.
3.2. Definir estruturas e processos de gestão com clara atribuição de responsabilidades.	A auditoria de 2023 constatou um “apagão de governança e gestão”. Os papéis de direção, supervisão e coordenação não foram adequadamente estabelecidos. A atuação existente limita-se a verificações de conformidade, sem uma gestão focada nos resultados finalísticos (TCU, 2023).
3.3. Definir estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos.	A Decisão 147/2002 evidenciou falhas graves de controle no caso da empresa Asia Motors, que obteve US\$ 60 milhões em benefícios sem a devida contrapartida de investimentos, devido a uma cláusula contratual excepcional que representou uma falha de gestão de risco (TCU, 2002).
3.4. Definir estruturas e processos de accountability que garantam a transparência e a responsabilidade sobre os resultados.	A ausência de uma estrutura de governança clara e de objetivos definidos, identificada em 2023, inviabiliza a prestação de contas. Não há mecanismos para que os gestores reportem resultados, nem consequências para decisões ou omissões (TCU, 2023).
3.6. Definir estruturas e processos de monitoramento e avaliação.	Desde o início, a governança é frágil. A auditoria de 2000 já apontava dados “insuficientes” para avaliação e a de 2014, a ausência de mapa de processos e de previsão da gestão no regimento do MDIC (TCU, 2000; TCU, 2014). Em 2023, o TCU concluiu que, após mais de 20 anos, as PADR nunca foram objeto de uma avaliação ex-post (TCU, 2023).
5.3. Analisar a fruição dos incentivos, verificando o uso pelos beneficiários, os comportamentos incentivados e a ocorrência de práticas de evasão ou elisão fiscal.	A Decisão 571/2000 determinou ao Ministério que realizasse um levantamento para identificar empresas inadimplentes, indicando que o acompanhamento não era proativo. A Decisão 147/2002 reforçou a falha, ao constatar que a maioria das empresas do regime regional não havia implementado seus programas adequadamente (TCU, 2000; TCU, 2002).

Principais Recomendações das Avaliações

A análise consolidada dos diversos relatórios e estudos sobre as Políticas Automotivas de Desenvolvimento Regional (PADR) aponta para um conjunto convergente de recomendações, visando

corrigir as distorções identificadas e aumentar a eficácia do regime. As principais sugestões são:

Aprimorar a Governança e o Ciclo da Política Pública:

- **Institucionalizar a Avaliação:** É fundamental que o Poder Executivo realize avaliações de impacto periódicas e sistemáticas das PADR, superando o modelo atual de ausência de avaliações ex-post. Os resultados devem ser utilizados para o aprimoramento constante da política, subsidiando as decisões sobre sua renovação ou alteração (TCU, 2023).
- **Estabelecer Objetivos e Indicadores Claros:** O governo deve definir e formalizar objetivos específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazo determinado (SMART) para as políticas, como a efetiva descentralização industrial, o adensamento de cadeias produtivas locais e a geração de empregos qualificados, criando indicadores para monitorar seu desempenho (TCU, 2023; Pinheiro & Motta, 2001).
- **Integrar a Governança e o Planejamento:** Recomenda-se a criação de uma estrutura de governança mais coesa, que articule os órgãos setoriais (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços) com os responsáveis pelo desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional) e os entes subnacionais, garantindo que os incentivos estejam alinhados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e evitando a sobreposição de ações e a “guerra fiscal” (TCU, 2023; Elias, 2023).

Rever o Desenho e a Justificativa dos Incentivos:

- **Realizar Diagnóstico Prévio:** Qualquer futura renovação ou criação de incentivos deve ser precedida por um diagnóstico robusto que identifique claramente o problema público a ser enfrentado, suas causas e justifique a escolha do benefício tributário como o instrumento mais custo-efetivo em comparação com alternativas (TCU, 2023).

Fortalecer as Contrapartidas e o Foco no Desenvolvimento Regional:

- **Fomentar Cadeias Produtivas Locais:** As contrapartidas devem ser redesenhadas para estimular efetivamente o adensamento das cadeias produtivas locais, condicionando os benefícios à aquisição de um percentual mínimo de insumos de fornecedores instalados na mesma região, combatendo a baixa adicionalidade identificada (TCU, 2023).
- **Incluir Capacitação de Mão de Obra:** Os incentivos devem incluir a obrigatoriedade de investimentos na capacitação e treinamento da mão de obra local, especialmente para lidar com os desafios da automação e robotização, utilizando parte dos recursos do crédito presumido para este fim (Elias, 2023; Pinheiro & Motta, 2001).

Análise de Risco

Critério 1: Gravidade das Boas Práticas Contrariadas

Com base no Critério 1, o benefício recebe Pontuação 3 (Falhas Estruturais Graves). A análise evidencia o descumprimento de 10 boas práticas, sem nenhuma prática atendida. As falhas são de natureza estrutural e comprometem a legitimidade e os fundamentos da política, incluindo a ausência de diagnóstico prévio (1.1), a falta de coerência com a política de desenvolvimento regional (2.5), a inexistência de metas e indicadores (2.6) e um “apagão de governança” completo, com

ausência de definição de responsabilidades (3.2), de prestação de contas (3.4) e de qualquer tipo de monitoramento ou avaliação (3.6).

Critério 2: Insuficiência dos Resultados Apresentados

Com base no Critério 2, o benefício recebe Pontuação 3 (Resultados Negativos ou Nulos). A auditoria de 2023 realizou uma avaliação de impacto pelo método de controle sintético, demonstrando que houve uma criação de empregos muito baixa, a um custo elevado (R\$ 34.000 mensais por emprego), pois não houve fomento das cadeias produtivas locais (78% dos insumos adquiridos do Sul/Sudeste) e a indústria automotiva continua concentrada nessas regiões (TCU, 2023). A auditoria de 2000 já havia demonstrado que o regime resultou em uma redução líquida de empregos (-21,86% nas montadoras da amostra) devido à automação (TCU, 2000). Estudo do IPEA (Rocha & Rauen, 2018) concluiu que a intensificação dos incentivos fiscais não teve efeito relevante no investimento empresarial em P&D. Adicionalmente, Pinheiro & Motta (2001) e Elias (2023) criticam a ausência de estímulos à capacitação de mão de obra e ao desenvolvimento tecnológico local, já que a maioria das novas fábricas foram concebidas para operar como montadoras, evitando custos de P&D e agora enfrentam o desafio da robotização.

Critério 3: Lacunas na Avaliação e Monitoramento

Com base no Critério 3, o benefício recebe Pontuação 3 (Ausência ou Insuficiência Crítica de Avaliações), pois inexistem avaliações dos órgãos gestores ou do CMAP. O relatório do TCU de 2014 já apontava que o então MDIC não realizava uma avaliação de resultados estruturada, limitando-se a verificar o cumprimento de contrapartidas com base em informações fornecidas pelas próprias empresas, sem análise de impacto ou custo-benefício (TCU, 2014).

Critério 4: Viabilidade de Ação (Revogação ou Alteração)

Com base no Critério 4, o benefício recebe Pontuação 2 (Médios Desafios / Média Viabilidade de Ação). A alteração ou revogação dos incentivos fiscais para o setor automotivo regional enfrenta desafios significativos de natureza política e jurídica.

- Resistência Política e Setorial: O setor automotivo possui uma “condição de interlocutor privilegiado” junto ao poder público (TCU, 2023) e constitui um grupo de interesse altamente organizado, com forte capacidade de lobby. Qualquer tentativa de revisão profunda ou extinção dos benefícios enfrenta forte resistência, tornando o processo politicamente custoso.
- Limitações Jurídicas e Constitucionais: A prorrogação contínua dos benefícios, culminando na sua extensão até 2032 pela Reforma Tributária (Emenda Constitucional 132/2023), cria uma barreira jurídica robusta contra a sua revogação antecipada. A constitucionalização da prorrogação confere um status de maior rigidez ao benefício, tornando sua extinção antes do prazo estipulado juridicamente complexa.
- Impacto da Reforma Tributária (EC 132/2023): A Reforma Tributária não apenas prorrogou os benefícios, mas também iniciou um processo de reformulação, direcionando o incentivo para a eletrificação e estabelecendo um cronograma de extinção gradual. Embora incorpore parcialmente algumas críticas, a prorrogação por um longo período sem uma avaliação de impacto prévia, como recomendado pelo TCU, mantém o desafio de garantir que o alto custo fiscal gere os resultados esperados.

Conclusão da Avaliação

A avaliação das Políticas Automotivas de Desenvolvimento Regional (PADR), com base na metodologia de risco, revela um quadro de graves e persistentes deficiências. A política falha em múltiplos aspectos críticos de formulação, governança e avaliação, apresentando resultados negativos a um custo fiscal elevado.

A Pontuação Final de Risco, obtida pela soma das avaliações dos quatro critérios, é 11 (3+3+3+2). De acordo com a metodologia, essa pontuação classifica o benefício como de ALTO RISCO.

Esta classificação reflete a existência de falhas estruturais graves, a ausência de avaliações sistemáticas e evidências de resultados negativos ou nulos, que comprometem a legitimidade e a eficácia da política. Apesar dos médios desafios para sua alteração, devido à resistência setorial e à recente prorrogação constitucional, a manutenção do benefício em seu formato atual representa um uso ineficiente de recursos públicos. O TCU (Acórdão 600/2023) já havia alertado que a prorrogação sem uma revisão estrutural prévia poderia caracterizar conduta irregular.



6

Referências

6 Referências

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de Controle de Benefícios Tributários. Brasília: TCU, 2022.

REINO UNIDO. Her Majesty's Treasury (HMT). The Green Book: central government guidance on appraisal and evaluation. Londres: The National Archives, 2022.

6.1 Simples Nacional

Afonso, J. R. (2019). Não é (o) Simples!. Conjuntura Econômica.

Alvarez, B., Pessoa, J. P., & Souza, A. P. (2022). Firm size distribution and informality effects of a revenue-dependent tax policy. (Working Paper 561). FGV São Paulo School of Economics.

Azuara, O., Azuero, R., Bosch, M., & Torres, J. (2019). Special Tax Regimes in Latin America and the Caribbean: Compliance, Social Protection, and Resource Misallocation. (IDB Working Paper Series N° IDB-WP-970). Inter-American Development Bank.

Banco Mundial. (2016). Small Business Tax Regimes: What Surveys Reveal about Tax System Use and Abuse. Trade and Competitiveness Global Practice Note 349.

Banco Mundial. (2017). Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: Síntese.

Carvalho, A. N. M. de. (2022). Avaliação dos efeitos do Simples Nacional sobre o faturamento das micro e pequenas empresas (MPE's) e arrecadação de ICMS no estado do Ceará. (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará).

Castro, A. L. de. (2010). Uma análise de impactos do Simples Nacional no DF. (Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília).

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2020). Relatório de Avaliação: Simples Nacional - Ciclo 2020.

Controladoria-Geral da União (CGU). (2024). Relatório de Avaliação: Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Relatório de Avaliação 1481924.

Corseuil, C. H. L., & Moura, R. L. (2017). O impacto do Simples no nível de emprego da indústria Brasileira. IPEA.

Delgado, G., Querino, A. C., Campos, A., Vaz, F., Rangel, L., & Stivali, M. (2007). Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária. (Texto para Discussão N° 1277). IPEA.

Dutz, M. et al. (2017). Business Support Policies in Brazil: Large Spending, little Impact. (Background Paper, Um Ajuste Justo). Banco Mundial.

Gomes, E. R., & Guimarães, F. (2012). A política de simplificação e renúncia fiscal para as micro e pequenas empresas no Brasil e o pacto federativo: uma análise do Simples Nacional. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, 21(2), 34-47.

Lima, J. A. C. de. (2019). O perfil das pesquisas sobre o Simples Nacional: uma revisão bibliográfica das produções nacionais. (Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Uberlândia).

Nascimento, M. V. (2022). Regime de tributação do Simples Nacional e o efeito limitador no

crescimento das empresas. (Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas).

Nogueira, M. O. (2016). O panorama das políticas públicas federais brasileiras voltadas para as empresas de pequeno porte. (Texto para Discussão 2217). IPEA.

Paes, N. L. (2014). Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. *Nova Economia*, 24(3), 541-554.

Paula, R. M. de, Costa, D. L., & Ferreira, M. P. (2017). A Percepção da Carga Tributária nas Micro e Pequenas Empresas antes e após o Simples Nacional. *Revista da Micro e Pequena Empresa*, 11(1), 34-51.

Pessoa, L. C., & Pessoa, S. (Orgs.). (2022). *Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional* (2ª ed.). FGV Direito SP.

Piza, C. (2016). Revisiting the impact of the Brazilian SIMPLES program on firm's formalization rates. (Policy Research Working Paper Series 7605). The World Bank.

Santiago, S. (2024). *Simples Nacional: Alívios Tributários Estruturantes, Controle e Avaliação*. (Tese de Doutorado, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa).

Sereno, L. G. F., Saiani, C. C. S., & Ribeiro, C. G. (2022). Por que as empresas morrem? Efeitos do Simples Nacional na taxa de falência das micro e pequenas empresas brasileiras. *Economia e Sociedade*, 31(3), 601-626.

6.2 Agricultura e Agroindústria

Alencar, H. N. (2020). Fim da desoneração tributária da cesta básica e impactos na renda da população brasileira. (Dissertação de Mestrado, Instituto Brasiliense de Direito Público).

Araújo, E. M., & Paes, N. L. (2019). Desoneração da cesta básica ou expansão do Programa Bolsa Família? Uma simulação por equilíbrio geral computável. *Revista de Economia Contemporânea*, 23(1).

Banco Mundial. (2021). *Indirect Tax Incidence in Brazil: Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms*. Policy Research Working Paper 9891.

Banco Mundial. (2023). *Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil: cenários relativos à isenção da Cesta Básica*. Notas de Pobreza e Equidade.

Brasil. (2022). *Plano Nacional de Fertilizantes 2050*.

Câmara dos Deputados. (2019). *Cesta Básica*. Estudo Técnico.

Catini, B. R., Meira, L. A., & Santana, H. L. S. (2023). Limitações das políticas de seletividade como instrumento fiscal de progressividade: a desoneração da cesta básica no Brasil. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, 11, e0409.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2021). *Relatório de Avaliação: Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica - Ciclo 2021*.

Ministério da Fazenda. (2018). *Boletim Mensal sobre os Subsídios da União: Desoneração da Cesta Básica*. Edição 2.

Ministério da Economia. (2019). *Boletim Mensal sobre os Subsídios da União: Desoneração da Cesta Básica*. Edição 11.

Silva, R. B. da. (2018). *Uma análise comparativa do custo da cesta básica*. (Trabalho de Graduação, Universidade Federal da Grande Dourados).

Supremo Tribunal Federal. (2020-2024). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5553.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). Acórdão nº 709/2018 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2020a). Acórdão nº 2956/2020 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2020b). Relatório sobre o Parecer Prévio das Contas do Presidente da República, exercício de 2019.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2020c). Relatório do Acórdão nº 2.195/2020 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2023). Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2023). Monitoramento do Acórdão 709/2018-TCU-Plenário - TC 034.368/2018-3.

6.3 Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2020). Relatório de Avaliação: Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente - Ciclo 2020.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2021). Relatório de Avaliação: Parcela isenta do IRPF para rendimentos provenientes da aposentadoria ou pensão de declarantes com 65 anos – Ciclo 2021.

FRITSCHER, André Martínez; CAFÉ, Renata Motta; SILVEIRA, Fernando Gaiger; MACIEL, Fábio Bentz; ALVIM, Leonardo de Andrade Rezende. Avaliação do gasto tributário do imposto de renda dos aposentados no Brasil. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2023.

Isenção de IR concedida a portador de doença grave vale para resgates de PGBL e VGBL – disponível em

LVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana; FERNANDES, Rodrigo Cardoso. Benefícios fiscais do imposto sobre a renda das pessoas físicas e seus impactos redistributivos. Pesquisa e Planejamento Econômico (ppe), v. 54, n. 1, p. 10-36, abr. 2024.

6.4 Entidades sem Fins Lucrativos

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2019). Relatório de Avaliação: CEBAS Educação - Ciclo 2019.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2020). Relatório de Avaliação: Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Saúde – CEBAS - Ciclo 2020.

Controladoria-Geral da União (CGU). (2017). Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701198: Secretaria Executiva - Ministério da Educação.

Controladoria-Geral da União (CGU). (2020). Relatório de Avaliação nº 201900696: Certificação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde.

Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas (FONIF). (2016). A contrapartida do Setor Filantrópico para o Brasil.

Pessôa, L. C., & Trezza, V. M. (2014). Principais Problemas na Regulação Tributária das Organizações da Sociedade Civil: Incidência sobre a Folha de Pagamento e Certificações. Anais do

XXXVIII Encontro da ANPAD.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2011). Acórdão nº 2826/2011 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2015). Acórdão nº 2260/2015 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). Acórdão nº 683/2018 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). Acórdão nº 822/2018 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). Acórdão nº 823/2018 – Plenário.

Vasconcelos, P. (2019). Imunidades em Tempos de Crise Fiscal. *Revista de Doutrina e Jurisprudência do TJDF*, 111(1), 115-128.

Zanatta, C. L., & Scheffer, M. C. (2021). Flexibilização legislativa para a certificação de hospitais sem fins lucrativos no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, 21, e-0024.

6.5 Deduções do Rendimento Tributável - IRPF

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). (2020). Relatório de Avaliação: Dedução das Despesas Médicas do IRPF - Ciclo 2020.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). (2021). Relatório de Avaliação: Dedução de Despesa com Educação no IRPF - Ciclo 2021.

FALCO, C. (2014). A dedução dos gastos com instrução no imposto de renda no contexto das desigualdades brasileiras. *Anais do II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA*.

GOBETTI, S. W. (2024). Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma. *Carta de Conjuntura*, (65), Nota de Conjuntura 8. IPEA.

OCKÉ-REIS, C. O. (2021). Avaliação do gasto tributário em saúde: O caso das despesas médicas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). *Texto para Discussão*, (2712). IPEA.

OCKÉ-REIS, C. O.; FERNANDES, A. M. P. (2018). Descrição do Gasto Tributário em Saúde - 2003 a 2015. *Nota Técnica*, (48). IPEA.

PIGNATARO, O. M. A. (2018). A necessidade de uma reforma tributária sobre a dedução parcial de gastos com educação na declaração do imposto de renda de pessoa física. In *Reforma Tributária IPEA-OAB/DF*.

PORTO, L. F. G. (2019). Gastos tributários e o financiamento do Sistema Único de Saúde - SUS: os efeitos sobre a equidade e o modelo de atenção à saúde. *Journal of Management & Primary Health Care*, 11(Supl 1).

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L.; FERNANDES, R. C. (2024). Benefícios fiscais do imposto sobre a renda das pessoas físicas e seus impactos redistributivos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 54(1).

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L.; GUEDES, D. R. (2018). Reforma tributária no Brasil: por onde começar? *Saúde em Debate*, 42(Especial 3), 212-225.

6.6 Desenvolvimento Regional

BRAZ, M. S. (2023). Análise da política de incentivos fiscais da Sudene sobre indicadores do mercado de trabalho dos municípios [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará].

CARNEIRO, D. R. F., COSTA, E. M., BRAZ, M. S., VELOSO, P. A., & DIAS, T. K. M. (2023). Impacto dos Incentivos Fiscais da Sudene sobre o mercado de trabalho das empresas beneficiadas. Universidade Federal do Ceará; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). (2017). Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701598. Unidade Auditada: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

DOS SANTOS, F. R. A. (2022). Impacto da política de incentivos fiscais da Sudam nas transferências constitucionais (FPE e FPM) dos estados e municípios da Amazônia Legal [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará].

GELCER, D. M. (2017). Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo].

PORTUGAL, R. (2024). Avaliação de desenho dos incentivos fiscais federais para o desenvolvimento regional. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 26, e202425.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2014). Acórdão nº 3564/2014 – Plenário. Processo TC 033.934/2011-8. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2020a). Acórdão nº 4056/2020 – Plenário. Processo TC 030.747/2019-8. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2020b). Acórdão nº 62/2020 – Plenário. Processo TC 000.605/2019-0. Relator: Ministro Bruno Dantas.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2024). Acórdão nº 3481/2024 – 2ª Câmara. Processo TC 039.880/2020-6. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). Relatório de Avaliação Executiva dos Incentivos Fiscais Administrados pela SUDAM. Belém: SUDAM, 2023.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE); UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Avaliação dos Resultados dos incentivos fiscais sob gestão da Sudene - 1º ano 1º Ciclo - Relatório Final. Recife: SUDENE, 2023.

6.7 Zona Franca de Manaus

Cavalcante, L. R. (2020). Zona Franca de Manaus: uma revisão sistemática de impactos. InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade, 6, e202001.

Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). Relatório de Avaliação: Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Controladoria-Geral da União (CGU). (2024c). Relatório de Avaliação nº 1110898: Avaliação de investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, modalidade Fundo de Investimento, decorrente dos benefícios fiscais concedidos pela Lei nº 8.387/1991.

Costa, N. S. S. (2020). Das zonas francas e sua importância na atualidade: os exemplos de Manaus e a Terra do Fogo. Cadernos Metrópole, 22(49), 869-892.

Gelcer, D. M. (2017). Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil).

Holland, M., Gurgel, A., Cerqueira, C., Serigatti, F., Gelcer, D., Andrade, J. M. A., Albuquerque, P., & Pieri, R. (2019). Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades. FGV EESP.

Mendonça, M. B. de. (2013). O processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus (Tese

de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil).

Miranda, R. N. de. (2013). Zona Franca de Manaus: Desafios e Vulnerabilidades (Textos para Discussão nº 126). Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal.

Oliveira, J. L. da C., & Souza, R. B. de L. de. (2012). Um estudo sobre renúncia tributária e os benefícios gerados pela Zona Franca de Manaus. *Revista Estudos do CEPE*, 36, 38-60.

Portugal, R. (2024). Avaliação de desenho dos incentivos fiscais federais para o desenvolvimento regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 26, e202425.

Possebom, V. (2017). Free Trade Zone of Manaus: An Impact Evaluation using the Synthetic Control Method. *Revista Brasileira de Economia*, 71(2), 217-231.

Rey, K. M. M. (2019). Zona Franca de Manaus: análise dos 50 anos de atuação estatal no âmbito da Suframa em busca da promoção do desenvolvimento da Amazônia (Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, Brasil).

SUFRAMA. (2024). Política Pública: Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2017). Acórdão nº 2388/2017 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018a). Acórdão nº 2970/2018 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018b). Acórdão nº 1107/2018 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2020a). Acórdão nº 2198/2020 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2020b). Acórdão nº 1705/2020 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2020c). Acórdão nº 2832/2020 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2021). Acórdão nº 329/2021 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2024a). Acórdão nº 1911/2024 – Plenário.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2024b). Acórdão nº 1365/2024 – Plenário.

Vilaça Júnior, A. P., & Moreira, I. G. (2023). Panorama da Política de Desenvolvimento Regional: uma análise sobre a efetividade da Zona Franca de Manaus e dos Fundos Constitucionais. X Encontro Brasileiro de Administração Pública.

6.8 Poupança e Títulos de Crédito

Borba, B. E., & Coelho, A. F. C. (2016). Imposto de renda da pessoa física, isonomia e capacidade econômica: analisando o atributo da generalidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, 3(2), 199-223.

Carneiro, A. M., & Raupp, F. M. (2022). Renúncia de receita de IRPF em investimentos e a promoção de direitos básicos existenciais. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, 17(1), 200-236.

Gobetti, S. W. (2018). Tributação do capital no Brasil e no mundo. *Texto para Discussão*, Ipea, (2380).

Gobetti, S. W. (2024). Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma. *Carta de Conjuntura*, (65), Nota de Conjuntura 8.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles,

G., & Poterba, J. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

Orair, R., & Gobetti, S. W. (2018). Reforma tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. *Novos Estudos CEBRAP*, 37(2), 213-244.

Palma, D. R. (2018). Efeito enquadramento: um estudo da influência dos incentivos fiscais sobre investidores individuais em renda fixa [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais].

Silveira, F. G., Passos, L., & Fernandes, R. C. (2024). Benefícios fiscais do imposto sobre a renda das pessoas físicas e seus impactos redistributivos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 54(1), 9-36.

Trovão, C. J. B. M., & Dedecca, C. S. (2024). Desigualdade de renda no Brasil (2012-2019): uma abordagem com base na PNAD Contínua e nas declarações do IRPF. *Revista de Economia Contemporânea*, 28, e242813.

Valentin, J., Passos, M. F., & Sanches, O. F. (2022). Regressividade tributária no Brasil. IX Encontro Brasileiro de Administração Pública.

6.9 Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos

Coelho, M. (2021). Brazil: Tax Expenditure Rationalization within Broader Tax Reform. IMF Working Paper, WP/21/240.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2021a). Relatório de Avaliação: Política de Subsídio Tributário a Medicamentos - Ciclo 2021. Ministério da Economia.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). (2021b). Relatório de Recomendações: Política de Subsídio Tributário a Medicamentos - Ciclo 2021. Ministério da Economia.

Machado, F. G. (2017). Renúncia de Arrecadação Fiscal em Saúde no Estado Brasileiro: forma política-jurídica no capitalismo contemporâneo. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Mendes, A., & Weiller, J. A. B. (2015). Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. *Saúde em Debate*, 39(105), 491-505.

Ocké-Reis, C. O. (2018). Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6), 2035-2042.

Rios, D. C. I. M. (2022). Política de Desoneração dos Medicamentos: Uma análise à luz do Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas), Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, DF.

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP). (2019). Boletim Mensal sobre os Subsídios da União: Desoneração dos Medicamentos (Edição 14). Ministério da Economia.

World Health Organization. (2021). WHO guideline on country pharmaceutical pricing policies, second edition.

6.10 Benefícios do Trabalhador

ARAÚJO, Maria da Purificação Nazaré; COSTA-SOUZA, Jamacy; TRAD, Leny Alves Bomfim. A alimentação do trabalhador no Brasil: um resgate da produção científica nacional. *História, Ciências,*

Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.17, n.4, p. 975-992, out.-dez. 2010.

AZAMBUJA, Sandro de; CAMPANI, Carlos Heitor. Redução da desigualdade tributária entre empresas via novo pilar previdenciário. *Redeca*, v. 8, n. 1, p. 52-78, jan.-jun. 2021.

CASTRO, Raphael Velly de. Tributação dos Fundos de Pensão: Conveniência ou Equívoco?. *Direito Tributário Atual*, n. 16, p. 229-256, [s.d.].

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). Relatório de Avaliação: Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI. Ciclo 2022. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023.

COSTA-SOUZA, Jamacy; VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria; PINELL, Patrice. Uma abordagem sócio-histórica à análise de políticas: o caso do Programa de Alimentação do Trabalhador no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 2016.

DAIN, Sulamis et al. Regime Fiscal dos Estabelecimentos e Empresas de Planos e Seguros Privados de Saúde. Relatório Final. Rio de Janeiro: ANS; Ministério da Saúde; FIOCRUZ; OPAS, nov. 2015.

FOLLONI, André; PERON, Rita de Cássia Andrioli Bazila. Tributação extrafiscal e direitos fundamentais: programa empresa cidadã e licença-maternidade. *EJLL*, Chapecó, v. 15, n. 2, p. 399-420, jul./dez. 2014.

LIMA, Júlia Freitas de; MACHADO, Danielle Carusi. Licença-maternidade e mercado de trabalho: uma análise sobre os impactos ocupacionais no Brasil. Área temática: Economia. [Trabalho acadêmico]. Niterói: Universidade Federal Fluminense, [ca. 2023].

MEIRELES, Débora Chaves. Gênero e mercado de trabalho no Brasil. 2018. 152 f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

MENDES, Áquilas; WEILLER, José Alexandre Buso. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 491-505, abr.-jun. 2015.

MOTHÉ, Thais de Oliveira Barbosa; VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Entre o público e o privado: o financiamento da seguridade social brasileira. *Desenvolvimento em Debate*, v. 4, n. 1, p. 57-81, 2016.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Mensuração dos Gastos Tributários: O Caso dos Planos de Saúde – 2003-2011. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, 5).

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar?. In: *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Capítulo 12. Brasília: Ipea, 2014.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 6, p. 2035-2042, 2018.

PORTILHO, Lúcio Antônio; LIMA, Nilton Cesar. A Renúncia Fiscal na Função Saúde: Uma Avaliação Empírica. *RAGC*, v. 8, n. 35, p. 101-113, 2020.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 2 – Programa de Alimentação do Trabalhador. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 8, p. 1931-1945, ago. 2007.

6.11 Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica

ABRANTES, M. L. F. (2021). Lei do Bem e Inovação - Impactos no Setor Farmacêutico nas Décadas de 2010 a 2020 no Brasil. Dissertação de Mestrado, Universidade Anhanguera de São Paulo.

ARAUJO, B. C., RAUEN, A. T., & ZUCOLOTO, G. F. (2016). Impactos da suspensão dos incentivos fiscais previstos pela Lei do Bem sobre o investimento privado em PD&I. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, (44), 29-33.

ARAUJO, B. C. et al. (2012). Impactos dos fundos setoriais nas empresas. Texto para Discussão 1737, IPEA.

CALZOLAIO, A. E., & DATHEIN, R. (2012). Políticas fiscais de incentivo à inovação: uma avaliação da Lei do Bem. Texto para Discussão, (15/2012), UFRGS/FCE/DERI.

CHAVES, S. K. (2016). O Impacto da Lei do Bem sobre o Desempenho Econômico de Empresas de Capital Aberto. Dissertação de Mestrado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). (2022). Relatório de Avaliação: Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). (2016). Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201603301.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). (2017). Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700824.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). (2023). Relatório de Avaliação: Lei nº 11.196/2011, Capítulo III - Lei do Bem.

D'AVILA, L. S. (2020). Incentivo Tributário à Inovação no Brasil: Recomendações e Melhorias Frente às Diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Organização Mundial do Comércio. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 28, IPEA.

FABIANI, S., & SBRAGIA, R. (2014). Tax Incentives for Technological Business Innovation in Brazil: The Use of the Good Law - Lei do Bem (Law No. 11196/2005). Journal of Technology Management & Innovation, 9(4), 53-63.

FACCINI, L. E. (2015). Incentivos Fiscais à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica no Brasil: Uma Análise da Lei do Bem. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GOMES, A. V. M., CAMINHA, U., & MEMÓRIA, C. V. (2019). A Destinação dos Resíduos Sólidos das Empresas Inovadoras: a Lei do Bem e o seu papel na sustentabilidade ambiental e social. Sequência (Florianópolis), (82), 120-145.

GUIMARÃES, O. O. (2024). Inovação Tecnológica e Direitos Fundamentais: Uma Análise da Lei do Bem e sua Eficácia. Dissertação de Mestrado, Universidade de Passo Fundo.

KANNEBLEY JÚNIOR, S., & PRINCE, D. de. (2015). Restrição financeira e financiamento público à inovação no Brasil: uma análise com base em microdados da PINTEC. Nova Economia, 25(3), 553-574.

KANNEBLEY JÚNIOR, S., SHIMADA, E., & DE NEGRI, F. (2016). Efetividade da Lei do Bem no Estímulo aos Dispendios em P&D: uma análise com dados em painel. Pesquisa e Planejamento Econômico, 46(3), 111-145.

NOGUEIRA, M. O., ZUCOLOTO, G. F., CARNEIRO, F. L., & GRIMALDI, D. S. (2012). Vende mais porque é fresquinho, ou é fresquinho porque vende mais: uma avaliação de políticas selecionadas de

desenvolvimento tecnológico no Brasil. Texto para Discussão 1691, IPEA.

OLIVEIRA, O. V., ZABA, E. F., & FORTE, S. H. A. C. (2017). Razão da não utilização de incentivos fiscais à inovação tecnológica da Lei do Bem por empresas brasileiras. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 14(31), 67-88.

PADILHA DA SILVA, F., & RUFFONI, J. (2019). A Lei do Bem como Incentivo à Atividade de Pesquisa e Desenvolvimento das Firms: uma reflexão a partir das experiências de empresas selecionadas no Rio Grande do Sul. *Planejamento e Políticas Públicas*, (53), 115-150.

PORTO, G. S., & MEMÓRIA, C. V. (2019). Incentivos para inovação tecnológica: um estudo da política pública de renúncia fiscal no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(3), 520-541.

ROCHA, G., & RAUEN, A. (2018). Mais Desoneração, Mais Inovação? Uma Avaliação da Recente Estratégia Brasileira de Intensificação dos Incentivos Fiscais a Pesquisa e Desenvolvimento. Texto para Discussão 2393, IPEA.

SANTOS, G. R. (2016). Mudanças no apoio à pesquisa em energias no Brasil: subindo degraus da inovação? *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, (44), 7-18.

SANTOS, U. P., RAPINI, M. S., & MENDES, P. S. (2020). Impactos dos incentivos fiscais na inovação de grandes empresas: uma avaliação a partir da pesquisa Sondagem de Inovação da ABDI. *Nova Economia*, 30(3), 803-832.

SCHMIDT, F. H., BIN, A., PINHEIRO, L. V., & DE NEGRI, F. (2022). O Uso das Evidências nas Políticas Brasileiras de Ciência, Tecnologia e Inovação. Em N. M. Koga et al. (Orgs.), *Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: Conceitos, Métodos, Contextos e Práticas*. IPEA.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA (SECAP). (2021). Boletim sobre os Subsídios da União - Edição 19: Lei do Bem.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2013). Acórdão nº 3695/2013 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2019). Acórdão nº 1237/2019 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2020). Acórdão nº 3141/2020 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2025). Acórdão nº 447/2025 – Plenário.

ZUCOLOTO, G. F. (2010). Lei do Bem: impactos nas atividades de P&D no Brasil. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, (6), 14-20.

ZUCOLOTO, G. F., NOGUEIRA, M. O., GRIMALDI, D. S., & CARNEIRO, F. L. (2013). Há endogeneidade no acesso às políticas de desenvolvimento tecnológico e exportador no Brasil? *Revista de Economia Contemporânea*, 17(1), 39-68.

6.12 Microempreendedor Individual – MEI

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; CIFUENTES, Ricardo. *Microempreendedor individual (MEI): evolução da legislação, revisão da literatura e temas para o debate*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2024. (Texto para Discussão, n. 2971).

CAVALCANTE, Geisiane Nunes et al. O impacto do microempreendedor individual (MEI) na arrecadação do regime geral da previdência social (RGPS). *RAGC*, v.8, n.37, p.79-94, 2020.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Relatório de Avaliação: Microempreendedor Individual (MEI). Ciclo CMAP 2021. Brasília: Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União, 2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Impactos do Microempreendedor Individual (MEI) no Equilíbrio Financeiro e Atuarial da Previdência Social. Observatório de Política Fiscal - FGV IBRE, 12 de junho de 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI). Carta de Conjuntura, n. 38, 1º trimestre de 2018. Brasília: Ipea, 2018.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. A Evolução do MicroEmpreendedor Individual (MEI) e os Impactos no Financiamento da Previdência Social e no Mercado Formal de Trabalho. In: temas de economia aplicada. São Paulo: informações fipe, mar. 2023.

MARTINS, Andrea Cristina; COSTA, Lucia Cortes da. Análise crítica da natureza jurídica do microempreendedor individual (MEI). In: VASCONCELOS, Adaylson Wagner Sousa de (Org.). Teorias da justiça: justiça e exclusão. Ponta Grossa: Atena Editora, 2021. Capítulo 14.

6.13 Informática e Automação

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). (2019). Relatório de Avaliação: Lei de Informática.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). (2019). Relatório de Recomendações: Lei de Informática.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). (2013). Relatório de Auditoria Anual de Contas: Secretaria do Desenvolvimento da Produção. Relatório nº 201306214.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). (2019). Relatório de Avaliação da Lei de Informática. Relatório nº 201800694.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). (2023). Relatório de Avaliação: Fundos de Investimento em Participações - Lei de Informática. Relatório nº 1359284.

DE NEGRI, F. (2017). Por uma nova geração de políticas de inovação no Brasil. In L. M. Turchi & J. M. de Moraes (Orgs.), Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações. Ipea.

DE NEGRI, F. (2021). What do we know about the effectiveness of fiscal incentives for research and development in Brazil's 'Law of Good'? (Policy Research Brief No. 77). International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. (2019). Boletim Mensal sobre os Subsídios da União: Lei de Informática. Edição 6.

PROCHNIK, V.; LABRUNIE, M. L.; SILVEIRA, M. A.; RIBEIRO, E. P. (2015). A política da política industrial: o caso da Lei de Informática. Revista Brasileira de Inovação, 14(n. esp.), 133-152.

QUEIROZ FILHO, A. S. M. de; ARAÚJO, B. C.; NOGUEIRA, M. O. (2022). Avaliação de impacto da Lei de Informática utilizando os métodos Propensity Score Matching e Diferenças em Diferenças. (Texto para Discussão nº 2757). Ipea.

RECEITA FEDERAL. (2024). Demonstrativo dos Gastos Tributários - PLOA 2025. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros.

SALLES FILHO, S. et al. (2012). Avaliação de impactos da Lei de Informática: uma análise da política industrial e de incentivo à inovação no setor de TICs brasileiro. Revista Brasileira de Inovação, 11(n. esp.), 191-218.

SCHMIDT, F. H., BIN, A., PINHEIRO, L. V., & DE NEGRI, F. (2022). O uso das evidências nas políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In N. M. Koga, P. L. de Moura Palotti, J. Mello, & M. M. Saboya Pinheiro (Orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Ipea.

SOUSA, R. A. F. de. (2011). Vinte anos da Lei de Informática: estamos no caminho certo? Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 16.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2013). Acórdão nº 3695/2013 – TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2014). Acórdão nº 458/2014 – TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2018). Acórdão nº 729/2018 – TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2018). Auditoria Operacional: Políticas Públicas Federais de Fomento à Inovação no Setor Produtivo. TC 017.220/2018-1. Relatora: Ministra Ana Arraes.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2020). Acórdão nº 2816/2020 – TCU – Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2020). Acórdão nº 3141/2020 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2025). Acórdão nº 1294/2025 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6.14 Setor Automotivo

Cirilo, S. B. M., Clark, G., & Corrêa, L. A. (2020). O desenho institucional das políticas industriais: incentivos fiscais concedidos ao setor automobilístico e suas contrapartidas. *Revista Estudos Institucionais*, 6(1), 256-276.

Elias, M. O. (2023). Os incentivos fiscais federais como ferramenta para mitigação dos efeitos da robotização nas montadoras de veículo [Tese de Doutorado, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa].

Lima, U. M. (2016). O Brasil e a cadeia automobilística: uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014 (Texto para Discussão nº 2167). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Pinheiro, I. A., & Motta, P. C. D. (2001). O Regime Automotivo Brasileiro (RAB) como instrumento de modernização tecnológica do parque industrial nacional - uma análise crítica. *Anais do XXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, Salvador, BA, Brasil.

Rocha, G., & Rauen, A. (2018). Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento (Texto para Discussão nº 2393). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Schapiro, M. G. (2017). Estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. *Revista de Economia Política*, 37(2), 437-455.

Tavares de Araujo Jr., J. (2001). A proteção à indústria automobilística na Europa e no Mercosul.

In R. Baumann (Org.), Mercosul: avanços e desafios da integração. IPEA/CEPAL.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2023). Acórdão nº 600/2023 – TCU – Plenário. Relatório de Auditoria nas Políticas Automotivas de Desenvolvimento Regional (PADR).

Tribunal de Contas da União (TCU). (2014). Anexo I - Renúncias Tributárias sob Gestão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Análise das Contas do Governo.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2002). Decisão nº 147/2002 – Plenário. Acompanhamento da Decisão 571/2000.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2000). Decisão nº 571/2000 – Plenário. Relatório de Auditoria Operacional no Regime Automotivo.

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.