



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Renan Calheiros

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

Dispõe sobre planejamento, monitoramento, avaliação e controle de benefícios tributários, em atendimento ao inciso IX do art. 163 da Constituição Federal e ao § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre planejamento, monitoramento, avaliação e controle de benefícios tributários.

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - imunidade tributária: qualidade da base econômica não tributável, adquirida por exclusão constitucional da incidência tributária sobre determinada base econômica;

II - isenção tributária: qualidade da base econômica tributável, adquirida por dispensa legal do pagamento de tributo ou contribuição sobre base econômica normalmente sujeita à tributação;

III - benefícios tributários: gastos indiretos realizados por meio do sistema tributário, dos quais decorre renúncia de receita, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, classificados em:

a) gastos tributários: benefícios tributários constituídos como exceção ao sistema tributário de referência;

b) desonerações tributárias: benefícios tributários constituídos sem desvios ao sistema tributário de referência.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Renan Calheiros

IV - benefícios financeiros: gastos diretos realizados por meio de equalização de juros e de preços, de subvenção, ou de assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do ente da Federação e cujos valores constam do orçamento;

V - benefícios creditícios: gastos indiretos realizados por meio de fundos ou programas que emprestem recursos públicos a taxa de juros inferior ao custo de captação do respectivo ente da Federação e mensurados pelo diferencial entre o custo total dos encargos financeiros cobrados dos beneficiários e o custo total de captação pelo ente credor;

VI - benefícios fiscais: gênero, do qual benefícios tributários, creditícios e financeiros são espécies;

VII - sistema tributário de referência: regra geral de aplicação tributária, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal.

Parágrafo único. A classificação dos benefícios tributários independerá de sua denominação normativa, devendo esses, necessariamente, ser enquadrados entre as hipóteses previstas no inciso III do *caput*.

Art. 3º As proposições legislativas de que trata o art. 59 da Constituição Federal, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:

I - conter cláusula de vigência de, no máximo, quatro anos;

II - estar acompanhadas de plano de trabalho com cronograma de entrega de objetivos, metas e contrapartidas para fruição do benefício, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão setorial responsável pelo monitoramento e pela avaliação do benefício quanto à consecução dos objetivos e metas estabelecidos bem como das contrapartidas pactuadas.

§ 1º O órgão a que se refere o inciso III definirá indicadores para acompanhamento dos objetivos, das metas e das contrapartidas e dará publicidade a suas avaliações.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Renan Calheiros

§ 2º O disposto neste artigo poderá ser aplicado a benefícios financeiros ou creditícios concedidos a pessoas jurídicas.

Art. 4º O Poder Executivo disponibilizará cadastro unificado de benefícios tributários, com acesso público em meio eletrônico.

§ 1º O cadastro mencionado no *caput* conterá, no mínimo, as seguintes informações, para cada benefício tributário:

I - denominação unívoca e codificada, nos termos de regulamento;

II - classificação, nos termos do art. 2º, III;

III - descrição;

IV - tributos ou contribuições afetados;

V - base legal instituidora;

VI - prazo de vigência;

VII - metodologia de cálculo;

VIII - estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com agregação dos montantes por, no mínimo:

a) período de apuração mensal e anual;

b) unidade da Federação;

c) tributo ou contribuição

d) benefício tributário;

e) beneficiário:

1. individualizado, se pessoa jurídica;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Renan Calheiros

2. agregado por, ao menos, faixa de renda, ocupação, idade e gênero, se pessoa física.

§ 2º O cadastro mencionado no *caput* deverá ser atualizado periodicamente, com frequência mínima quadrimestral.

Art. 5º O Poder Executivo disponibilizará catálogo de avaliações de benefícios tributários realizadas pela Administração Pública ou pela sociedade civil, com acesso público em meio eletrônico.

§ 1º O catálogo mencionado no *caput* utilizará a denominação unívoca e codificada prevista no inciso I do § 1º do art. 4º, com vistas a favorecer a rastreabilidade e a transparência.

§ 2º O Poder Executivo monitorará e avaliará a efetividade das políticas públicas associadas aos benefícios tributários, observados os seguintes parâmetros:

I - periodicidade mínima de 2 (dois) anos;

II - utilização de metodologias padronizadas ou customizadas, em função da complexidade e montante do benefício tributário.

§ 3º O disposto neste artigo poderá ser aplicado a benefícios financeiros ou creditícios concedidos a pessoas jurídicas.

Art. 6º O Tribunal de Contas da União, ou órgão equivalente do ente federado, encaminhará, anualmente, relatório de acompanhamento, incluindo, entre outras informações, recomendação de manutenção, alteração ou descontinuação para o conjunto de benefícios tributários que perfaça mais de 80% do volume apurado no último demonstrativo emitido pelo Poder Executivo, agrupados em ordem decrescente.

Parágrafo único. O disposto neste artigo poderá ser aplicado aos benefícios de natureza financeira ou creditícia para pessoas jurídicas.

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º....



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Renan Calheiros

....

§ 2º

....

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, decorrente de benefícios tributários, e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

....

§ 5º

....

VII - plano de redução gradual de benefícios tributários federais, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e contendo:

a) lista consolidada e codificada de todos os benefícios tributários vigentes, com estimativas de renúncia anual;

b) cronograma de revisão dos benefícios tributários de modo a assegurar manutenção do montante global de renúncias no valor previsto no art. 4º, § 1º, II da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021;

c) priorização da revisão de benefícios tributários inefetivos, concentradores de renda ou sem impacto positivo comprovado em desenvolvimento regional, inovação, geração de empregos ou execução de políticas públicas.

....” (NR)

“Art. 5º

....



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Renan Calheiros

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita, decorrentes de benefícios tributários, e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

....” (NR)

“Art. 9º

....

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, a trajetória da dívida e a evolução dos benefícios tributários em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

....” (NR)

“Art. 14. As proposições legislativas de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receita deverão estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

....

§ 1º A renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão ou ampliação de isenção ou incentivo em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, deduções, abatimentos, suspensões, diferimentos e outras medidas que correspondam a vantagem, alívio ou tratamento tributário diferenciado.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Renan Calheiros

....” (NR)

Art. 8º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 198

.....

§ 3º

....

V - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa física, desde que de forma agregada.

.....” (NR)

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem por objetivo oferecer ao ordenamento jurídico brasileiro um marco normativo claro, sistematizado e transparente para o planejamento, o monitoramento, a avaliação e o controle de benefícios tributários. A proposta busca preencher lacuna reconhecida tanto pela Constituição Federal quanto pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que remeteram à lei complementar a tarefa de disciplinar a matéria. A Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades Tributárias (Dirbi), em vigor desde 2024, representou um avanço importante nesse cenário. Pela primeira vez, o Estado brasileiro passou a contar com uma base de dados autodeclarados pelos beneficiários, capaz de subsidiar a fiscalização e o controle social. Ainda assim, a experiência revelou fragilidades que não podem ser ignoradas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Renan Calheiros

Por um lado, os números apurados demonstraram disparidade decorrente de divergências metodológicas e de cobertura – notadamente, da exclusão, na Dirbi, de informações relativas a pessoas físicas e ao Simples Nacional. Enquanto a Dirbi registrou, em 2024, R\$ 333 bilhões em benefícios usufruídos, o projeto de lei orçamentária anual (PLOA), em seu Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) para o mesmo exercício, estimava R\$ 524 bilhões. Por outro lado, ajustando-se o alcance dos benefícios do DGT para refletir a abrangência atual da Dirbi (por exemplo, removendo os benefícios usufruídos pelas pessoas físicas e o Simples), resulta o valor de R\$ 272 bilhões de gastos tributários, no DGT referente a 2024, o que já denota uma subestimação em relação ao número da Dirbi, que representa o benefício efetivamente usufruído, autodeclarado pelos beneficiários.

Em outra esteira, o diagnóstico já consolidado a partir da avaliação da Dirbi, dos DGTs e de outras informações correlatas demonstra que o atual regime dos benefícios tributários carece de maior clareza conceitual e de instrumentos de governança fiscal. A Constituição Federal (CF), o Código Tributário Nacional (CTN) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) utilizam, em seus dispositivos, terminologias diversas – como isenção, imunidade, subsídio, benefício ou incentivo – sem que haja definição legal unívoca que permita distinguir adequadamente os institutos.

Ademais, o conceito operacional de gasto tributário aplicado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) na Dirbi e nos DGTs da União, não se encontra positivado em lei e admite algum grau de subjetividade na classificação das medidas que geram renúncia de receita. O exemplo mais notório é a isenção de dividendos recebidos por pessoas físicas, que não é tratada oficialmente como gasto tributário e, portanto, não integra os demonstrativos públicos, a despeito de seu impacto expressivo. Essa seletividade fragiliza a transparência, dificulta a avaliação de políticas públicas e impede que a sociedade e o Parlamento tenham visão abrangente sobre o real volume de medidas que causam renúncias de receita.

De forma a harmonizar os conceitos e definições, recomenda-se partir da ótica dual estabelecida pela CF e pelo CTN para definir a imunidade tributária como a qualidade da base econômica que, por determinação constitucional, é livre de tributação; e a isenção tributária, *lato sensu*, como a qualidade da base econômica tributável que, por determinação legal, está livre de tributação. Porém, considerando os jargões técnicos de praxe, é preferível usar o termo “benefício tributário” (ao lado dos correlatos benefícios financeiros e creditícios) como gênero, cujas espécies de interesse são os gastos tributários (benefícios que constituam desvios a um sistema tributário de referência – STR) e as desonerações tributárias (benefícios que não desviam do STR).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Renan Calheiros

SF/25142.95776-61



É nesse contexto que o Projeto ora apresentado se propõe a organizar e consolidar o tratamento normativo dos benefícios tributários, conforme prerrogativa estabelecida no art. 163, IX da CF (“cabe à lei complementar dispor sobre condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária”) e apoiado na competência constitucional da União para legislar sobre direito tributário e orçamento (art. 24, I e II) e do Congresso para legislar sobre sistema tributário e leis orçamentárias (art. 48, I e II). Mais que isso, o texto busca cumprir o estabelecido na Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 2021:

Art. 4º, § 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.

A proposição estabelece definições legais claras para imunidades, isenções, benefícios, gastos, desonerações tributários etc., reduzindo a ambiguidade conceitual e oferecendo segurança jurídica. Estabelece, também, parâmetros básicos para o planejamento de novos benefícios, incorporando e aperfeiçoando dispositivos que anualmente são renovados nos projetos de leis de diretrizes orçamentárias



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Renan Calheiros

(PLDOs), mas que merecem a perenidade que não é oferecida nas peças orçamentárias.

Cria-se, ademais, baseado na experiência da Dirbi, um cadastro unificado no Poder Executivo de acesso público e atualizado periodicamente, que reunirá informações detalhadas não só sobre os gastos tributários como também sobre as desonerações tributárias, sua base legal, metodologia de cálculo e estimativas de impacto orçamentário-financeiro, desagregadas por tributo, ente federado, beneficiário etc.

Complementarmente, prevê-se a manutenção, pelo Poder Executivo, de um catálogo de avaliações periódicas de benefícios tributários, ancoradas em metodologias comprovadas e capazes de aferir sua efetividade em termos dos objetivos a que se proponham. Essa estrutura é reforçada pela integração dos órgãos de controle externo ao ciclo de concessão e execução dos benefícios tributários, na forma da realização de acompanhamento contínuo do tema.

No plano fiscal, a proposição promove alterações pontuais na LRF, de modo a integrar as informações sobre benefícios tributários. Primeiro, amplia o alcance dos demonstrativos obrigatórios de estimativas e medidas de compensação a renúncias de receita, para incluir não só os gastos tributários como também as desonerações tributárias (não abrangidas atualmente pelos DGTs), tanto no ciclo do PLOA como no do PLDO. Além disso, institui plano de redução gradual de benefícios, em consonância com as exigências da EC nº 109, de 2021. Também determina que o Poder Executivo apresente, quadrimestralmente, em audiência pública, a evolução dos benefícios tributários em conjunto com o cumprimento das metas fiscais e a trajetória da dívida pública. Por fim, harmoniza as definições relacionadas à renúncia de receita aos conceitos positivados por essa proposição. Ainda no âmbito de ajustes legislativos, adiciona-se um dispositivo ao CTN que permite a divulgação de benefícios tributários concedidos a pessoas físicas, quando se o faça de forma agregada.

O conjunto de medidas ora proposto tem o potencial de produzir resultados concretos e relevantes. Ao positivar conceitos, confere maior clareza e previsibilidade; ao instituir cadastro de benefícios e catálogo de avaliações unificados, amplia a transparência e a rastreabilidade; ao estabelecer parâmetros claros para planejamento, induz reflexão aos agentes políticos sobre prioridades alocativas; ao integrar monitoramento, avaliação e controle, cria condições para que decisões futuras sobre manutenção, revisão ou extinção de benefícios sejam baseadas em evidências e não em pressões casuísticas. Com isso, o Estado brasileiro estará mais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Renan Calheiros

bem preparado para equilibrar sustentabilidade fiscal e desenvolvimento econômico e social.

Em suma, trata-se de uma proposição que moderniza e harmoniza o tratamento dos benefícios tributários, fortalece a governança fiscal e oferece ao Parlamento e à sociedade instrumentos adequados para avaliar se cada real de benefício atende, de fato, ao interesse público.

Sala das Sessões,

Senador **Renan Calheiros** – MDB/AL