

Nota Informativa

PLN nº 1/2025

Data do encaminhamento: 19 de março de 2025

Ementa: Altera a Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025.

Prazo para emendas: não definido até a presente data.

1. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES

O projeto de lei visa alterar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025 (Lei nº 15.080/2025) com o intuito de excetuar das regras para a criação e ampliação de gastos tributários, no art. 139 da LDO 2025, os benefícios tributários de proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo associados à redução do imposto sobre a renda das pessoas físicas, a fim de atender ao critério da progressividade tributária de que trata o art. 153, § 2º, inciso I, da Constituição.

Cabe esclarecer que o art. 139 da LDO 2025 fixa condições a serem observadas pelas proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários, quais sejam: (i) vigência máxima de cinco anos; (ii) estabelecimento de metas e objetivos da proposta, preferencialmente quantitativos; (iii) designação de órgão responsável pelo acompanhamento e avaliação do benefício. Logo, a exceção acima seria incluída como inciso V ao § 2º do dispositivo, o qual traz o rol de benefícios

tributários que não precisam atender as referidas condições. Dessa forma, a redação do art. 139 da LDO 2025, na forma proposta pelo PLN, será a seguinte:

“Art. 139. As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:

I - conter cláusula de vigência do benefício de, no máximo, cinco anos;

II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

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

§ 2º Ficam dispensadas do atendimento ao disposto neste artigo as proposições legislativas que tratem de:

I - alterações de normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior;

II - benefícios tributários associados à emissão de letras de crédito destinadas ao financiamento de longo prazo no âmbito de programas de desenvolvimento econômico;

III - benefícios tributários associados às debêntures incentivadas e de infraestrutura;

IV - benefícios tributários previstos nas Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019 e Lei nº 14.968, de 11 de setembro de 2024; e

*V - **benefícios tributários de proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo federal associados à redução do imposto sobre a renda das pessoas físicas, a fim de atender ao critério da progressividade tributária de que trata o art. 153, § 2º, inciso I, da Constituição.**” (NR)*

A Exposição de Motivos (EM) nº 9/2025 MPO, que acompanha a proposição, ressalta que será apresentado projeto de lei com o intuito de promover a alteração da legislação do imposto sobre a renda para torná-lo mais progressivo, em consonância com o princípio de graduação da tributação segundo a capacidade econômica do contribuinte. Logo, segundo a EM, a alteração do art. 139 da LDO 2025

permitirá que os benefícios tributários decorrentes da alteração do imposto sobre a renda das pessoas físicas sejam propostos de forma permanente, excetuando-os da exigência de vigência máxima de cinco anos.

2. ANÁLISE.

O Referencial de Controle de Benefícios Tributários, publicado pelo Tribunal de Contas da União¹, destaca que desde 2012 as LDOs estabelecem que a concessão ou a ampliação de incentivo tributário tenha vigência de, no máximo, cinco anos. Além do prazo de concessão, outras boas práticas para a gestão e a governança de gastos tributários incluem²: i) a definição de responsabilidades dos órgãos competentes pelas políticas públicas associadas aos gastos tributários; ii) a mensuração de impacto orçamentário e financeiro; iii) a definição critérios de elegibilidade dos beneficiários; iv) avaliações *ex ante* e *ex post* dos benefícios; e v) transparência e publicização das estimativas de impacto, monitoramento e avaliação periódicas.

Algumas das boas práticas citadas acima são contempladas no art. 139 da LDO de 2025, o qual exige, desde a apreciação da proposição legislativa referente ao benefício tributário, a fixação do prazo máximo do incentivo, a indicação dos seus objetivos e metas, bem como a definição do responsável pela avaliação dos resultados. Contudo, cabe destacar que o TCU tem registrado nos pareceres prévios

¹ Tribunal de Contas da União. Referencial de Controle de Benefícios Tributários. Brasília: TCU, 2022.

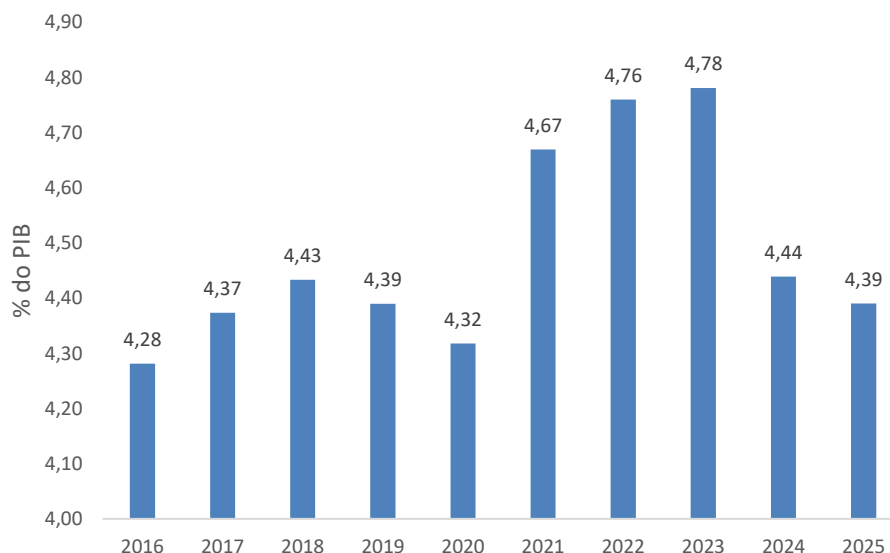
² SILVERWOOD-COPE, Karen; LING, Marcelo. Fugindo do jogo para ganhar: o peso dos gastos tributários. In: COUTO, Leandro; RODRIGUES, Júlia. **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. p. 381-410.

às contas dos Presidentes da República a ocorrência de benefícios tributários que são instituídos sem o cumprimento das LDOs³.

O disposto no art. 139 da LDO 2025 vai ao encontro da lei complementar prevista no art. 4º da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021, a qual deveria fixar critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária. Recentemente, a EC nº 135/2024 incluiu o inciso IX ao art. 163 da Constituição para reforçar que lei complementar deverá dispor sobre condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício tributário.

Apesar dessas iniciativas para restringir a concessão e a prorrogação de gastos tributários, em 2025 esses incentivos devem atingir 4,39% do PIB, patamar distante dos 2% do PIB pretendidos na EC nº 109/2021:

Gráfico 1 – Montante de gastos tributários em proporção ao PIB



Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 4/2024, subsídios ao PLN nº 26/2024

³ Nas contas de 2023, por exemplo, analisadas no Acórdão TCU nº 1.124/2024-Plenário, foi registrado o descumprimento da LDO na implementação dos benefícios instituídos ou ampliados nas Leis nº 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023.

Cabe destacar, ainda, que a efetividade do prazo máximo de 5 anos previsto na LDO é mitigada diante da existência de gastos tributários com prazo indeterminado. No demonstrativo de gastos tributários apresentado no PLOA 2025⁴, por exemplo, consta uma tabela com 172 benefícios vigentes no ano de 2025 em diante, dos quais 112 têm prazo indeterminado.

Portanto, a alteração proposta no PLN nº 1/2025 criará outra exceção ao art. 139 da LDO 2025, cujo conteúdo constava em LDOs anteriores e busca limitar o prazo dos gastos tributários a no máximo 5 anos. Contudo, a efetividade desse dispositivo é prejudicada pela grande quantidade de benefícios com prazo indeterminado e prévios à LDO.

Ressalta-se que, inobstante a alteração do art. 139 da LDO 2025, permanecerão aplicáveis à proposta de redução do imposto sobre a renda de pessoas físicas outras exigências constitucionais e legais para proposições que concedam renúncias de receita. Dentre esses requisitos destacamos o art. 113 do ADCT, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 129 da LDO 2025.

Brasília, 21 de março de 2025.

MARCELO DE SOUSA TEIXEIRA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa>.