



## **CONTROLE *EX ANTE* E *EX POST* DOS BENEFÍCIOS FISCAIS NO BRASIL PÓS-LEI COMPLEMENTAR Nº 224/2025: UMA ANÁLISE COMPARADA\***

### ***EX ANTE AND EX POST REVIEW OF TAX EXPENDITURES IN BRAZIL AFTER COMPLEMENTARY LAW NO. 224/2025: A COMPARATIVE ANALYSIS***

**Leonardo Aguirra de Andrade\*\***

#### **RESUMO**

O artigo analisa o controle das estimativas de renúncia de receita e a avaliação de resultados dos benefícios fiscais no direito brasileiro, à luz da Lei Complementar nº 224/2025 e do padrão comparado. Investiga como se opera o controle *ex ante* e sua eventual revisão, quem realiza a avaliação *ex post* e como nove ordenamentos estrangeiros enfrentam essas questões. Conclui que o arranjo pós-2025, embora avance formalmente, permanece sem uma avaliação de correção da estimativa de impacto nem avaliação externa independente.

#### **Palavras-chave:**

Benefícios fiscais. Lei Complementar nº 224/2025. Direito comparado. Controle *ex ante* e *ex post*. Gastos tributários.

#### **ABSTRACT**

This article analyzes the review of revenue-waiver estimates and the outcome evaluation of tax expenditures under Brazilian law, in light of Complementary Law No. 224/2025 and the comparative pattern. It examines how *ex ante* review operates and whether it is later revised, who performs *ex post* evaluation, and how nine foreign legal orders address these issues. It concludes that the post-2025 framework, although formally advancing, still lacks an impact accuracy checks and independent external evaluation.

#### **Keywords:**

Tax expenditures. Complementary Law No. 224/2025. Comparative law. *Ex ante* and *ex post* review. Accuracy check.

\* Publicado em 12 set. 2026.

\*\* Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: leonardo.aguirra@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

O regime brasileiro de controle dos benefícios fiscais organizou-se, ao longo das últimas três décadas, em torno de uma exigência formal e essencialmente prévia. Exige-se a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a indicação de fonte de compensação para toda renúncia de receita (art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7.633, densificou esse dever, tornando-o parâmetro material de validade da concessão. A Lei Complementar nº 224/2025, por sua vez, introduziu elementos *ex post* até então ausentes do desenho federal (metas mensuráveis vinculadas a indicadores, prazo máximo de vigência, monitoramento periódico pelo Poder Executivo e teto agregado de dois por cento do produto interno bruto).

Duas lacunas, contudo, persistem no arranjo pós-2025. A primeira é a ausência de procedimento sistemático de verificação da qualidade da estimativa *ex ante* feita no momento da criação do benefício, ou seja, o direito brasileiro não impõe reconciliação entre a projeção inicial de renúncia e a realização apurada em exercícios subsequentes. A segunda lacuna diz respeito à arquitetura institucional da avaliação de resultados, que permanece fragmentária, distribuída entre atores heterogêneos (Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Tribunal de Contas da União, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e sociedade civil), sem consequência orçamentária automática associada à sua conclusão.

O artigo enfrenta três perguntas de pesquisa. A primeira indaga como se realiza, no direito brasileiro, o controle *ex ante* dos benefícios fiscais e se essa estimativa é revista posteriormente quanto à sua acurácia. A segunda pergunta quem é responsável, no arranjo institucional pós-Lei Complementar nº 224/2025, por avaliar se o benefício está produzindo os efeitos concretos que o justificaram. A terceira examina como ordenamentos estrangeiros de referência endereçam as duas questões anteriores.

O método combina revisão normativa (Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 224/2025, Emenda Constitucional nº 95/2016 e a ADI 7.633) e análise comparada. A seção 2 desenvolve a análise comparada. Apresenta os critérios de seleção dos ordenamentos, os nove países examinados, a matriz de sete atributos institucionais e a síntese dos elementos que endereçam as lacunas do arranjo brasileiro. A seção 3 examina o controle *ex ante*



brasileiro e o problema específico da ausência de revisão da estimativa contra a realização. A seção 4 mapeia o arranjo institucional brasileiro de avaliação *ex post* pós-Lei Complementar nº 224/2025, com atenção à fragmentação entre os múltiplos atores responsáveis. A seção 5 sistematiza os acertos e as lacunas do desenho vigente à luz do padrão comparado e formula cinco proposições normativas de refinamento. A seção 6 conclui o artigo.

## 2. ANÁLISE COMPARADA

### 2.1 Critérios de seleção

A análise comparada, para ser útil ao diagnóstico do arranjo brasileiro, deve mobilizar ordenamentos que compartilhem duas condições. A primeira é a existência, em cada país selecionado, de sistema institucionalizado de reporte e avaliação de benefícios fiscais, ou seja, o país deve ter arquitetura formal (não meramente estatística) de controle das renúncias de receita. A segunda é que o conjunto dos países selecionados cubra a diversidade de arranjos institucionais existentes, de modo a permitir a identificação de categorias analíticas úteis à leitura do desenho brasileiro. Sem essa condição, o exercício comparado colapsa em elogio ao modelo único (risco frequente em análises que se concentram, por exemplo, apenas nos Estados Unidos ou nos Países Baixos).

Sobre essa base, foram adotados cinco critérios de seleção mais específicos. O primeiro é a maturidade do reporte de gastos tributários, aferida pelo estudo comparado do Council on Economic Policies, que classifica ordenamentos segundo a completude do reporte (Redonda; Neubig, 2018)<sup>1</sup>. O segundo é a existência de estrutura institucional específica para avaliação *ex post*, com pelo menos um órgão central de referência. O terceiro é a diversidade de instrumentos de contenção (*sunset* automático,<sup>2</sup> teto agregado, avaliação vinculante, diretrizes formais, revisão externa por instituto de

---

<sup>1</sup> REDONDA, Agustín; NEUBIG, Tom. Assessing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies. Zurique: Council on Economic Policies, 2018. O estudo aplica cinco critérios de completude do reporte (cobertura, periodicidade, metodologia, disponibilidade e análise) e classifica ordenamentos em quatro grupos, o que fornece base metodológica para a seleção dos países desta pesquisa.

<sup>2</sup> Adota-se, para os fins deste artigo, a definição consolidada de *sunset clause* (cláusula do pôr-do-sol ou cláusula de caducidade) como o dispositivo legal que faz com que uma norma expire automaticamente em data ou prazo predeterminado, salvo reautorização legislativa expressa (BLACK'S LAW DICTIONARY, 9. ed., 2009, verbete *sunset law*: "a statute under which a governmental agency or program automatically terminates at the end of a fixed period unless it is formally renewed"). A diferença-chave em relação à legislação permanente está na regra *default* de terminação: enquanto a legislação permanente vigora indefinidamente até revogação expressa, a legislação com *sunset* perde eficácia automaticamente na data prevista, exigindo nova deliberação legislativa para prorrogação (FAGAN, Frank. After the sunset: the residual effect of temporary legislation. *European Journal of Law and Economics*, v. 36, n. 1, 2013, p. 209-226). Na literatura técnica sobre gastos tributários, Rebecca Kysar demonstra que a *sunset provision* é recurso frequentemente empregado para reduzir o custo aparente da medida no orçamento e para forçar revisão periódica pelo legislador, embora sua eficácia dependa da estrutura institucional de reavaliação pré-renovação (KYSAR, Rebecca M.



pesquisa, avaliação distributiva). O quarto é a heterogeneidade dos sistemas jurídicos e da matriz de política pública, evitando concentração exclusiva em modelos de *common law* ou em ordenamentos de tradição continental. O quinto, e mais operacional, é a existência de literatura primária acessível em três idiomas (português, inglês e espanhol), o que assegura a rastreabilidade das afirmações desta seção.

## 2.2 Os nove países selecionados e a lógica de agrupamento

A aplicação dos cinco critérios levou à seleção de nove países, agrupados em três categorias analíticas, cada uma delas endereçando um aspecto específico da arquitetura de controle. A primeira categoria (modelos com forte separação entre estimativa e avaliação) reúne os Estados Unidos, o Reino Unido e o Canadá. Nesses três ordenamentos, a estimativa das propostas e a avaliação *ex post* são conduzidas por atores institucionalmente distintos, com graus variados de independência. Nos Estados Unidos, atuam o Joint Committee on Taxation e o Government Accountability Office. No Reino Unido, o HMRC combinado ao Office for Budget Responsibility e à antiga Office of Tax Simplification. No Canadá, o Department of Finance Canada é auditado pelo Office of the Auditor General.

A segunda categoria (modelos com cronograma legal de avaliação e revisão externa institucionalizada) reúne a Alemanha, a França, os Países Baixos e a Irlanda. Nesses ordenamentos, a periodicidade da avaliação e a intervenção de órgão externo (institutos de pesquisa, órgão constitucional de contas ou diretrizes formais publicadas pelo próprio Ministério das Finanças) constituem o eixo estrutural do sistema.

A terceira categoria (modelos com consequência normativa automática associada à avaliação) reúne a Coreia do Sul e a Austrália, com particularidades importantes. A Coreia do Sul combina consolidação normativa (Restriction of Special Taxation Act), *sunset* automático e teto agregado. A Austrália, por sua vez, aproxima-se do modelo brasileiro por apoiar-se em obrigação

---

The Sun Also Rises: The Political Economy of Sunset Provisions in the Tax Code. *Georgia Law Review*, v. 40, n. 2, 2006, p. 335-405; e KYSAR, Rebecca M. Lasting Legislation. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 159, n. 4, 2011, p. 1007-1069). Distingue-se, ainda, a *sunset clause* incondicional (expiração em data ou após prazo certo) da *sunset clause* condicional, em que a expiração está subordinada à ausência de avaliação positiva do dispositivo (RANCHORDÁS, Sofia; XANTHAKI, Helen. *Sunset clauses: a contribution to legislative quality*. Londres: UCL, 2019; e KOUROUTAKIS, Antonios. *The Constitutional Value of Sunset Clauses*. Londres: Routledge, 2017). No presente estudo, a expressão *sunset automático* é empregada em sentido estrito, para designar a modalidade em que, alcançado o prazo legal, o dispositivo caduca *ex vi legis*, salvo aprovação expressa de renovação pelo legislador — modalidade que aproxima o instituto do *horizonbepaling* holandês e do *bornage temporel* francês, ainda que com desenhos institucionais distintos quanto ao ônus de reavaliação.



legal de reporte (Charter of Budget Honesty Act 1998), mas introduz elemento distintivo ao acoplar ao Tax Expenditures and Insights Statement a análise distributiva sistemática por decis de renda e por porte de empresa. O Chile aparece na análise como caso adicional (fora das três categorias principais), no qual se destaca a produção regular pelo Servicio de Impuestos Internos desde 2002 e o debate público sobre a insuficiência do quadro pré-reforma, servindo de referência sul-americana comparável no perfil de institucionalidade.

### **2.3 Matriz analítica de comparação**

A leitura dos nove ordenamentos é organizada em torno de sete atributos institucionais, capazes de sintetizar as duas perguntas de pesquisa que estruturam este artigo. Os atributos são: (i) obrigatoriedade de estimativa *ex ante* e órgão responsável; (ii) obrigatoriedade de reconciliação sistemática entre estimativa e realização; (iii) existência de cronograma legal de avaliação *ex post*; (iv) órgão responsável pela avaliação *ex post* e grau de independência técnica; (v) existência de sunset ou horizonte temporal previsto no dispositivo; (vi) existência de teto agregado ou instrumento equivalente de contenção; (vii) consequência orçamentária automática da avaliação (vinculação entre resultado da avaliação e renovação do dispositivo).

A matriz permite avaliar, para cada ordenamento, quais dos sete atributos estão presentes, ausentes ou parcialmente presentes. Ela também permite localizar o Brasil pré-2025 e pós-Lei Complementar nº 224/2025 em relação ao padrão comparado, o que constitui a base analítica da seção 6.

### **2.4. Exame individual de cada jurisdição**

Os subitens abaixo examinam individualmente cada um dos ordenamentos selecionados. A ordem segue a lógica de agrupamento apresentada na seção 2.2. Os três primeiros compõem a categoria de forte separação entre estimativa e avaliação. Os quatro seguintes reúnem modelos com cronograma legal e revisão externa institucionalizada. Os dois posteriores tratam do modelo de consequência normativa automática (Coreia do Sul) e do modelo com reporte distributivo (Austrália). O último apresenta o Chile como caso adicional latino-americano.

#### **2.4.1. Estados Unidos**



O modelo norte-americano organiza-se em torno da separação entre a estimativa legislativa das propostas e a avaliação *ex post* dos regimes vigentes. O Joint Committee on Taxation, comitê bicameral do Congresso, produz estimativas oficiais de custo das propostas de alteração da legislação tributária federal. Sua metodologia é publicada.

O Treasury Office of Tax Analysis produz o *Tax Expenditure Budget*, anexo ao *Budget of the U.S. Government*. Esse documento traz o rol e a estimativa anual dos gastos tributários federais. O Government Accountability Office, órgão de auditoria vinculado ao Congresso, produz avaliações *ex post* dos programas, incluindo temáticas sobre benefícios fiscais.

A característica central do arranjo é a separação institucional entre quem estima e quem avalia. Há dois centros de expertise técnica e um centro executivo. O modelo não conta com *sunset* automático generalizado, uma vez que o *sunset* é aplicado dispositivo por dispositivo. A produção regular de avaliações independentes por órgão vinculado ao Congresso constitui contrapeso relevante à estimativa apresentada pelo proponente.<sup>3</sup>

#### 2.4.2. Reino Unido

O sistema britânico apresenta arquitetura híbrida. O HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs) publica estatísticas anuais de benefício fiscais (*Tax Relief Statistics*), atualmente cobrindo mais de mil dispositivos. Desde 2021, o HMRC conduz programa formal de avaliação em cooperação com o HM Treasury (*HMRC tax relief evaluation programme*).

O Office for Budget Responsibility, órgão independente criado em 2010, realiza *dynamic scoring* das medidas fiscais e projeta seus efeitos macroeconômicos. Até 2020, a Office of Tax Simplification atuou como órgão consultivo independente. Essa instância identificou 1.042 *tax reliefs* em revisão sistemática e recomendou a simplificação, extinção ou revisão de dezenas deles.

A House of Commons Treasury Committee produz relatórios recorrentes sobre *tax reliefs*, com recomendações vinculantes de resposta governamental em prazo de dois meses. O sistema britânico combina três centros externos de avaliação (Office for Budget Responsibility, Treasury

---

<sup>3</sup> Estados Unidos. As estimativas de tax expenditures cabem, no plano legislativo, ao Joint Committee on Taxation (JCT), com pareceres específicos por proposta e relatório agregado periódico (JCT, Revenue Estimating; JCT, Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2024-2028, JCX-48-24). No Executivo, o Office of Tax Analysis (OTA/Treasury) publica anualmente as Tax Expenditures do Fiscal Year correspondente. Disponíveis, respectivamente, em: <https://www.jct.gov/operations/revenue-estimating/>; <https://www.jct.gov/publications/2024/jcx-48-24/>; <https://home.treasury.gov/about/tax-policy/office-of-tax-analysis>; <https://home.treasury.gov/system/files/131/Tax-Expenditures-FY2027.pdf>.



Committee e, até 2020, Office of Tax Simplification). Não há consolidação normativa unificada dos benefícios.<sup>4</sup>

#### **2.4.3. Canadá**

O Department of Finance Canada publica anualmente o *Report on Federal Tax Expenditures: Concepts, Estimates and Evaluations*. O relatório é organizado em dois eixos. Um é metodológico e traz conceitos e estimativas. O outro é avaliativo (*evaluations*) e reúne estudos técnicos sobre dispositivos específicos incorporados ao próprio relatório.

O Office of the Auditor General of Canada audita o processo. Esse órgão produziu relatório específico (*Report 3 — Tax-Based Expenditures*) que avaliou se o Department of Finance, com apoio da Canada Revenue Agency, gerencia adequadamente os gastos tributários.

A característica distintiva do arranjo canadense é a integração metodológica. O mesmo relatório anual combina conceitos, estimativas e avaliações de resultado. O Auditor General audita não apenas a execução, mas também a qualidade da gestão do próprio sistema de gastos tributários.<sup>5</sup>

#### **2.4.4. Alemanha**

O modelo alemão apoia-se no *Subventionsbericht*, relatório bienal produzido pelo Bundesministerium der Finanzen (Ministério Federal de Finanças) sobre subsídios federais, incluindo benefícios fiscais. Desde 2015, a Alemanha institucionalizou avaliação externa por institutos de pesquisa econômica. Entre esses institutos estão o Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut da Universidade de Colônia, o Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e o Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

---

<sup>4</sup> Reino Unido. O Office of Tax Simplification (OTS) mapeou 1.042 reliefs e recomendou a abolição de 47 no relatório Review of Tax Reliefs (OTS, 2011). O Office for Budget Responsibility (OBR) incorpora scoring dinâmico de medidas relevantes em suas previsões fiscais. Disponíveis em: <https://www.gov.uk/government/publications/office-of-tax-simplification-review-of-tax-reliefs-final-report>; <https://obr.uk/box/dynamic-scoring-of-policy-measures-in-obr-forecasts/>.

<sup>5</sup> Canadá. O Departamento das Finanças publica, com periodicidade anual, o Report on Federal Tax Expenditures, que reúne descrição, estimativas de custo e estudos analíticos. O Office of the Auditor General (OAG) submeteu esses instrumentos a auditoria de desempenho no capítulo Tax-Based Expenditures, com recomendações sobre transparência e avaliação (OAG, 2015). Disponíveis em: <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures.html>; [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2015/bvg-oag/FA1-2015-1-3-eng.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2015/bvg-oag/FA1-2015-1-3-eng.pdf).



As avaliações seguem ciclos quinquenais e adotam metodologia contrafactual. O Bundesrechnungshof, órgão de auditoria constitucional, produz relatórios sobre a gestão orçamentária dos subsídios, com efeitos de *accountability*.

A característica central do arranjo alemão é a externalização científica da avaliação. Os institutos de pesquisa contratados possuem independência acadêmica e produzem análises comparáveis do ponto de vista metodológico. A avaliação alimenta a decisão política, mas não condiciona afirmativamente a renovação à aprovação técnica *ex ante*. A decisão sobre a manutenção do benefício permanece com o legislador federal.<sup>6</sup>

#### 2.4.5. França

O modelo francês apoia-se em dupla arquitetura. De um lado, o *Voies et Moyens* (Tome II), anexo ao *Projet de Loi de Finances*, apresenta a estimativa e o catálogo de gastos tributários (*dépenses Fiscales*), com metodologia consolidada ao longo das últimas décadas. De outro, a Cour des Comptes, órgão constitucional de auditoria financeira, produz *Notes d'exécution budgétaire* e relatórios temáticos sobre gastos tributários.

O Conseil des prélèvements obligatoires realiza estudos temáticos periódicos, produzindo crítica externa consolidada. A partir da reforma da *Loi Organique relative aux Lois de Finances* (Lei Orgânica das Leis de Finanças), o direito francês passou a exigir *bornage temporel* (limitação de prazo) para novos dispositivos, com renovação sujeita à reavaliação legislativa.

A característica central do arranjo francês é a combinação entre limitação temporal *ex ante* e crítica externa institucionalizada por órgão constitucional.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Alemanha. Nos termos do § 12 da Lei de Estabilidade e Crescimento (StabG), o Ministério Federal das Finanças (BMF) publica bianualmente o Subventionsbericht, incluindo relação e avaliações das Steuervergünstigungen (30. Subventionsbericht, set./2025). O Bundesrechnungshof (BRH) tem avaliado sistematicamente os relatórios: no exame do 29. Subventionsbericht, apontou a manutenção de benefícios ineficientes e o cumprimento apenas parcial das diretrizes de avaliação (BRH, 5.3.2024). Disponíveis em: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/30-subventionsbericht.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.html); <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/subventionsbericht-volltext.pdf>.

<sup>7</sup> França. Nos termos do art. 32 da LOLF, o Executivo apresenta anualmente o Tome II do Voies et moyens, anexo ao PLF, com relação e estimativa das dépenses fiscales. A Cour des Comptes publica, entre outras análises, a Note d'exécution budgétaire (NEB) sobre Dépenses fiscales, com recomendações reiteradas de racionalização. O Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), órgão associado à Cour, produz relatórios temáticos, como Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus (2024). Disponíveis em: <https://www.budget.gouv.fr/calendrier-budgetaire/evaluations-voies-moyens>; <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-04/NEB-2024-Depenses-fiscales.pdf>; <https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/conseil-des-prelevements-obligatoires-cpo>.



#### 2.4.6. Países Baixos

O modelo holandês é, dentre os examinados, um dos que mais estritamente vinculam avaliação e permanência do dispositivo. A *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek* (Regulamento sobre Avaliação Periódica de Pesquisa) impõe avaliação sistemática de todos os dispositivos de política pública, incluindo os tributários.

O ordenamento holandês generaliza o *horizonbepaling*, cláusula legal de *sunset* embutida no próprio dispositivo, com renovação condicionada à avaliação prévia. O Ministerie van Financiën (Ministério das Finanças) publica anualmente o *Miljoenennota*, com o rol de *fiscale regelingen* e o resultado das avaliações concluídas no ciclo.

A característica central do arranjo holandês é a consequência orçamentária automática. Sem avaliação positiva, não há renovação. O modelo aproxima a avaliação *ex post* do ponto arquimediano do sistema, e não de uma peça auxiliar do ciclo orçamentário.<sup>8</sup>

#### 2.4.7. Irlanda

A Irlanda foi um dos primeiros países a publicar diretrizes (*guidelines*) formais para avaliação de benefícios fiscais. O Department of Finance publicou, em 2014, as *Tax Expenditure Evaluation Guidelines*, revistas em 2024 com base na experiência de mais de cinquenta avaliações concluídas no intervalo (Irlanda, 2024).

O sistema irlandês tem quatro características que interessam à análise comparada. A primeira é a publicação anual do *Report on Tax Expenditures* como parte do processo orçamentário. A segunda é a matriz explícita de critérios *ex ante* e *ex post*. A terceira é a abordagem proporcional, em que a intensidade e a frequência da avaliação são calibradas em função do custo do dispositivo e da existência de *sunset*. A quarta é a priorização de avaliação para dispositivos próximos ao vencimento do *sunset*. Estima-se que cerca de oitenta e sete por cento dos dispositivos irlandeses não possuem cláusula de expiração.

---

<sup>8</sup> Países Baixos. O *Miljoenennota*, anexado ao Orçamento anual, dedica seção específica às *fiscale regelingen*, com *evaluatieagenda* plurianual e avaliação periódica em ciclos previstos por lei (*Miljoenennota* 2026, §4.6). Disponível em: <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2026/bijlage/9913222>.



Desde 2022, a Irlanda desenvolveu o *Tax Expenditure Passport*, ficha padronizada por dispositivo. O objetivo é aumentar a transparência do reporte.<sup>9</sup>

#### 2.4.8. Coreia do Sul

O modelo coreano combina três elementos que raramente aparecem juntos em outros ordenamentos. Em primeiro lugar, o *Restriction of Special Taxation Act* (조세특례제한법) consolida a integralidade dos benefícios tributários em uma única lei, com prazo determinado para cada dispositivo. Em segundo lugar, o *sunset* é automático. Alcançado o prazo, o dispositivo caduca, salvo aprovação legislativa expressa de renovação, precedida de avaliação. Em terceiro lugar, a legislação coreana estabelece teto agregado (*national tax expenditure ceiling*) que limita o total de gastos tributários a percentual da receita tributária nacional.

O Ministry of Economy and Finance publica avaliações. O National Assembly Budget Office produz análise técnica independente para o Legislativo.

A característica central do arranjo coreano é a centralização normativa combinada com contenção quantitativa. Por concentrar os benefícios em texto único e submetê-los a *sunset* e a teto, o modelo torna mais visível o custo agregado da renúncia e força revisão periódica de cada dispositivo.<sup>10</sup>

#### 2.4.9. Austrália

O modelo australiano apoia-se em obrigação legal de reporte prevista no *Charter of Budget Honesty Act 1998*. A norma impõe ao Treasury a publicação anual do *Tax Expenditures and Insights Statement*.

---

<sup>9</sup> Irlanda. O Department of Finance publica as Tax Expenditure Evaluation Guidelines (revistas em 2024), definindo pauta ex ante e etapas de avaliação ex post. O Parliamentary Budget Office (Oireachtas) apontou que 87% das tax expenditures listadas então careciam de sunset clause, comprometendo a revisão periódica (PBO, 2018). Disponíveis em: <https://assets.gov.ie/306446/2646abd7-afe7-4e9c-b2d4-508332ef58c3.pdf>; [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBudgetOffice/2018/2018-09-21\\_tax-expenditures-in-ireland-key-issues-for-consideration\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBudgetOffice/2018/2018-09-21_tax-expenditures-in-ireland-key-issues-for-consideration_en.pdf).

<sup>10</sup> Coreia do Sul. A Restriction of Special Taxation Act (RSTA) concentra benefícios tributários com prazos determinados, e o art. 88 do National Finance Act estabelece teto para o crescimento das tax expenditures (média trienal acrescida de 0,5 ponto percentual). O National Assembly Budget Office (NABO) analisa o sistema em publicações periódicas, como Analysis of the Korean Tax Expenditure Management System. Disponíveis em: [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=43262&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=43262&lang=ENG); <https://korea.nabo.go.kr/naboEng/main/contents.do?menuNo=17700025>.



A característica distintiva do arranjo australiano é o acoplamento da estimativa de renúncia à análise distributiva sistemática. O relatório australiano apresenta, para os principais dispositivos, a distribuição do benefício por decis de renda dos beneficiários individuais e por porte de empresa. Esse acoplamento fornece elemento central para avaliação da equidade horizontal e vertical dos gastos tributários. Trata-se de elemento ausente em relatórios de outros países, inclusive no Demonstrativo dos Gastos Tributários brasileiro.

A Productivity Commission, órgão consultivo independente, realiza revisões temáticas de gastos tributários no âmbito de inquéritos setoriais.<sup>11</sup>

#### 2.4.10. Chile

O caso chileno é relevante para o diagnóstico brasileiro por proximidade regional e institucional. O Servicio de Impuestos Internos publica, desde 2002, o *Informe sobre Gasto Tributario*, com estimativas anuais dos gastos tributários provenientes dos impostos à renda e do imposto sobre o valor adicionado. A Dirección de Presupuestos incorpora essas estimativas ao *Informe de Finanzas Públicas* apresentado ao Congreso Nacional.

Em 2012, o Comitê Assessor constituído pela Dirección de Presupuestos recomendou a realização de avaliação econômico-social trienal ou quinquenal do sistema tributário total, em especial do gasto tributário. O comitê apontou a insuficiência da mera medição anual como instrumento de política pública.

A trajetória chilena aproxima o país do padrão brasileiro pré-Lei Complementar nº 224/2025 (produção regular de dados sem uso decisório sistemático) e ilustra a tensão latino-americana entre reporte consolidado e ausência de arquitetura avaliativa vinculante.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Austrália. O Treasury publica anualmente o Tax Expenditures and Insights Statement (TEIS), que reúne relação, custos e, quando disponíveis, evidências distributivas. O Charter of Budget Honesty Act 1998 fixa requisitos de transparência fiscal, e a Productivity Commission integra a revisão periódica de políticas de gasto tributário. Disponíveis em: <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2024-12/p2024-607085-teis.pdf>; [https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/cobha1998258/sch1.html](https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cobha1998258/sch1.html); <https://www.pc.gov.au/>.

<sup>12</sup> Chile. O Servicio de Impuestos Internos (SII) elabora, desde 2003, o Informe de Gasto Tributario, publicado anualmente. Em 2012, o Comitê Assessor constituído pela Dirección de Presupuestos (DIPRES) publicou o informe Medición y Evaluación del Gasto Tributario, com recomendações metodológicas, incluindo a proposta de avaliações econômico-sociais em ciclos regulares. Disponíveis em: [https://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/informegt\\_2003\\_v3.pdf](https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/informegt_2003_v3.pdf); [http://www.dipres.cl/598/articles-94691\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/598/articles-94691_doc_pdf.pdf).



## **2.5. Síntese comparada**

A comparação dos nove arranjos revela quatro elementos institucionais que, presentes de modo variado em cada ordenamento, permitem endereçar as duas lacunas centrais do controle brasileiro de benefícios fiscais. O primeiro é a separação institucional entre quem estima e quem avalia (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Alemanha, com graus variados). O segundo é o cronograma legalmente fixado de avaliação (Alemanha em ciclos quinquenais; França por *bornage temporel*; Países Baixos por *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek* combinado ao *horizonbepaling*; Irlanda por guidelines formais com abordagem proporcional). O terceiro é a consequência orçamentária automática associada ao insucesso na avaliação (Países Baixos, pela vinculação entre avaliação positiva e renovação; Coreia do Sul, pelo *sunset* automático combinado a teto agregado). O quarto é o acoplamento entre estimativa de renúncia e análise distributiva (Austrália e, parcialmente, Irlanda, no *Tax Expenditure Passport*).

Nenhum dos nove arranjos concentra os quatro elementos simultaneamente. Todos, contudo, incorporam ao menos dois. O Brasil pós-Lei Complementar nº 224/2025 incorpora, no plano formal, apenas o segundo (cronograma) e parcialmente o terceiro (teto agregado, sem consequência individual). O primeiro (separação institucional entre estimativa e avaliação, com independência técnica) e o quarto (análise distributiva sistematicamente acoplada) permanecem ausentes.

## **3 O CONTROLE *EX ANTE* E O PROBLEMA DA REVISÃO DA ESTIMATIVA**

### **3.1 O desenho vigente antes da Lei Complementar nº 224/2025**

A arquitetura de controle prévio dos benefícios fiscais no Brasil apoia-se em três dispositivos principais.

Em primeiro lugar, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige, para a concessão ou ampliação de qualquer benefício de natureza tributária que resulte em renúncia de receita, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além do atendimento ao art. 12 da própria lei e da comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, ou da



adoção de medidas de compensação (aumento de receita pela elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição).<sup>13</sup>

Em segundo lugar, o art. 165, §6º, da Constituição Federal determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.<sup>14</sup>

Em terceiro lugar, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, condicionou a criação ou alteração de despesa obrigatória ou de renúncia de receita à apresentação de estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro.<sup>15</sup>

No plano jurisprudencial, a ADI 7.633 densificou esse dever ao afirmar que a exigência de estimativa e de indicação de fonte de compensação constitui condição de validade material (e não meramente procedimental) da concessão do benefício. Trata-se, no arranjo brasileiro, do parâmetro central de controle prévio da renúncia de receita.<sup>16</sup>

### **3.2. O que o controle *ex ante* brasileiro não faz**

O controle *ex ante*, no desenho anterior à Lei Complementar nº 224/2025, opera essencialmente como checagem de conformidade orçamentária. Verifica-se se a proposição legislativa apresenta a estimativa e a fonte de compensação exigidas, mas não audita a qualidade da estimativa. Três consequências decorrem dessa configuração.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 14, I e II, na redação vigente. Sobre a interpretação do dispositivo, ver: SCAFF, Fernando Facury. Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e Tax Expenditure. In: Direito Financeiro e Tributário Comparado. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, § 6º. O dispositivo obriga o encaminhamento anual do demonstrativo regionalizado como anexo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

<sup>15</sup> BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 113, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Sobre o alcance do dispositivo, ver: CORREIA NETO, Celso de Barros. O Averso do Tributo: Incentivos e Renúncias Fiscais no Direito Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.633. Relator: Ministro Cristiano Zanin, medida cautelar deferida em 25.4.2024, com início do referendo no Plenário Virtual em 26.4.2024 (julgamento suspenso naquela ocasião por pedido de vista); mérito julgado em 30.4.2026. A decisão tornou definitiva a medida cautelar e julgou parcialmente procedente a ação para reconhecer, sem pronúncia de nulidade, a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023, fixando o entendimento de que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a indicação de medidas de compensação constituem requisitos materiais (e não meramente procedimentais) de validade da renúncia de receita, nos termos do art. 113 do ADCT e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



A primeira é a ausência de auditoria metodológica da própria estimativa. A LRF e o ADCT exigem que a estimativa seja apresentada; não estabelecem parâmetros de elasticidade, base de cálculo, cenário contrafactual ou horizonte temporal. Não há órgão brasileiro incumbido de revisar, do ponto de vista técnico, se a projeção apresentada é razoável, e o Poder Legislativo delibera sobre o benefício sem crítica técnica externa da estimativa apresentada pelo proponente.

A segunda é a ausência de reconciliação entre estimativa e realização. Nenhum dispositivo brasileiro impõe, aos exercícios seguintes à concessão, a comparação sistemática entre a projeção inicial de renúncia e o valor efetivamente apurado. O Demonstrativo dos Gastos Tributários, produzido anualmente pela Receita Federal do Brasil como anexo à lei de diretrizes orçamentárias, apresenta estimativas por dispositivo, mas não é estruturado como instrumento de accuracy check das projeções<sup>17</sup> feitas ex ante no momento da criação de cada benefício.<sup>18</sup>

A terceira é a ausência de responsabilização técnica pelo erro sistemático de estimativa. Se a projeção inicial subestima ou superestima gravemente a renúncia, não há consequência institucional específica (o dispositivo permanece em vigor, e a nova estimativa passa a ocupar o lugar da anterior nos relatórios subsequentes, sem revisão da decisão original).

---

<sup>17</sup> A expressão *accuracy check* designa, no vocabulário orçamentário internacional, o procedimento formal de reconciliação entre a estimativa de renúncia de receita apresentada no momento da instituição (ou renovação) de um dispositivo de benefício fiscal e a renúncia efetivamente realizada nos exercícios subsequentes, com o objetivo de aferir a qualidade metodológica da projeção inicial, identificar vieses sistemáticos e retroalimentar o modelo de estimativa. Ou seja, o *accuracy check* é procedimento distinto tanto da mera publicação de estimativas realizadas *a posteriori* (que apenas informa o valor apurado) quanto da avaliação de efetividade da política pública (que verifica se o dispositivo atingiu seu objetivo substantivo). Sua função técnica é específica: examinar a acurácia preditiva da projeção *ex ante* — se subestimou ou superestimou o custo, em que magnitude e sob quais premissas comportamentais ou macroeconômicas. A prática é institucionalizada em ordenamentos como o australiano (*Charter of Budget Honesty Act 1998*, seção 16, sobre *Mid-Year Economic and Fiscal Outlook* com reconciliação explícita das estimativas), o britânico (revisões semestrais do *Economic and Fiscal Outlook* pelo Office for Budget Responsibility, com análise da diferença entre *forecast* e *outturn* em cada ciclo) e o canadense (análise retrospectiva de acurácia incluída no *Report on Federal Tax Expenditures*, parte III), e é recomendada como boa prática orçamentária pela OCDE e pelo Fundo Monetário Internacional (OECD. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2010, p. 47-58, seção sobre *reporting and monitoring*; INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fiscal Transparency Handbook*. Washington: IMF, 2018, pilar II, princípio 2.3.2, sobre reconciliação de estimativas fiscais). A doutrina brasileira registra a ausência de *accuracy check* obrigatório no ordenamento pátrio, embora reconheça a existência de déficits estruturais de acurácia nas estimativas do Demonstrativo dos Gastos Tributários (GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 89-96 e 219-226; CORREIA NETO, Celso de Barros. *O Averso do Tributo: Incentivos e Renúncias Fiscais no Direito Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2020, cap. 5, sobre limitações metodológicas do reporte brasileiro).

<sup>18</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas. Brasília: RFB, publicação anual. Ver também: RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Metodologia de Estimativa dos Gastos Tributários. Brasília: RFB, 2023. O documento apresenta a metodologia geral e os benchmark tax systems por tributo.



### **3.3. O que muda com a Lei Complementar nº 224/2025**

A Lei Complementar nº 224/2025 introduziu, no plano federal, elementos até então ausentes do controle brasileiro de benefícios fiscais. A lei exige, para a criação ou renovação de benefício, a definição de objetivos e metas mensuráveis vinculados a indicadores; estabelece prazo máximo de vigência (até cinco anos, prorrogável); impõe monitoramento e avaliação periódica pelo Poder Executivo; e cria teto agregado de dois por cento do produto interno bruto para o conjunto dos benefícios fiscais federais.<sup>19</sup> O desenho aproxima o Brasil, em plano formal, dos modelos holandeses (pela combinação de metas e horizonte temporal) e coreano (pela combinação de sunset e teto agregado).

A lei, contudo, não fecha as três lacunas identificadas na seção 3.2. Quanto à auditoria metodológica da estimativa *ex ante*, o novo diploma não define parâmetros técnicos nem atribui a órgão específico a competência de revisar a projeção apresentada pelo proponente. Quanto à reconciliação entre estimativa e realização, o diploma menciona monitoramento periódico, mas não regulamenta a comparação sistemática entre projeção inicial e realização apurada. Quanto à responsabilização pelo erro preditivo, o diploma não estabelece consequência institucional específica para casos de subestimação ou superestimação relevante.

A insuficiência mais aguda é a da segunda lacuna: sem obrigatoriedade de auditar a estimativa *ex ante* contra a realização, o custo político do erro preditivo é internalizado apenas de forma agregada, quando o teto de dois por cento do produto interno bruto é atingido, e não no plano do dispositivo individual. Trata-se de uma restrição coletiva, não de um instrumento de calibração normativa da estimativa em cada caso concreto.

## **4. QUEM CONTROLA EX POST: O ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO PÓS-LEI COMPLEMENTAR Nº 224/2025**

### **4.1 Mapeamento dos atores**

O arranjo brasileiro de avaliação *ex post* dos benefícios fiscais é policentrado. No Poder Executivo, a Receita Federal do Brasil produz o Demonstrativo dos Gastos Tributários, anexo à lei

---

<sup>19</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 224, de 2025, arts. 3º a 5º e 12. Sobre o conteúdo do diploma, ver: PISCITELLI, Tathiane. Comentários à Lei Complementar nº 224/2025. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, v. 62, 2026.



de diretrizes orçamentárias, com estimativas por dispositivo.<sup>20</sup> A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Política Econômica participam da estimativa fiscal agregada. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada produz avaliações setoriais pontuais, e a antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico manteve, em algumas gestões, avaliações específicas de programas de renúncia.

No Poder Legislativo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, prevista no art. 166 da Constituição, exerce o controle orçamentário no ciclo anual, mas seu papel na avaliação qualitativa dos benefícios fiscais é limitado. A Instituição Fiscal Independente, criada em 2016 e vinculada ao Senado, produz relatórios técnicos, incluindo análises de gastos tributários, sem competência decisória.<sup>21</sup>

O Tribunal de Contas da União exerce controle externo por meio de auditorias operacionais e temáticas. Em relação aos benefícios fiscais, o Tribunal produziu, ao longo das últimas duas décadas, acórdãos relevantes sobre a desoneração da folha de salários, o Programa Universidade para Todos e a Zona Franca de Manaus, entre outros regimes.<sup>22</sup> As decisões têm caráter de recomendação e de accountability, não de revogação normativa.

Fora da estrutura estatal, universidades, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil (o próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em publicações independentes, o Instituto de Estudos Socioeconômicos, e a rede acadêmica em revistas especializadas) produzem estudos regularmente, sem canal formal de retroalimentação ao ciclo orçamentário.

#### ***4.2 O que a Lei Complementar nº 224/2025 institucionaliza (e o que não institucionaliza)***

A Lei Complementar nº 224/2025 institucionaliza, no Poder Executivo, o dever de avaliação periódica dos benefícios federais. A lei, contudo, deixa três aspectos-chave da arquitetura institucional em aberto.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários — Projeto de Lei Orçamentária Anual. Brasília: RFB, publicação anual. A edição relativa ao PLOA 2025 estima os gastos tributários federais em R\$ 543,7 bilhões, equivalentes a 4,39% do PIB e a cerca de 19,72% da receita administrada; a edição relativa ao PLOA 2026 projeta R\$ 612,8 bilhões, correspondentes a 4,43% do PIB.

<sup>21</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 42, de 2016, que institui a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. Ver também: INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Brasília: IFI, publicação mensal, com seções específicas sobre gastos tributários.

<sup>22</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 713/2016-Plenário (desoneração da folha); Acórdão nº 3.001/2018-Plenário (Prouni); Acórdão nº 1.205/2014-Plenário (Zona Franca de Manaus). Sobre o papel do TCU no controle dos benefícios fiscais, ver: HENRIQUES, Elcio Fiori. O Regime Jurídico do Gasto Tributário no Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.



Em primeiro lugar, a lei não estabelece independência técnica do avaliador. A avaliação permanece no âmbito do Executivo, sem separação institucional entre quem propôs, quem estimou e quem avalia o benefício. Isso contrasta com os modelos alemão (avaliação por institutos de pesquisa externos) e norte-americano (separação entre Joint Committee on Taxation, para estimativa legislativa, e Government Accountability Office, para avaliação ex post).

Em segundo lugar, a lei não vincula a renovação do dispositivo à avaliação positiva. O prazo de cinco anos e a exigência de metas mensuráveis não são acompanhados de cláusula que condicione a prorrogação a resultado técnico satisfatório na avaliação. A renovação depende de decisão legislativa que pode ou não considerar o produto da avaliação. O modelo holandês do *horizonbepaling*, no qual a renovação exige avaliação positiva prévia, oferece contraste institucional relevante.

Em terceiro lugar, a lei não cria consequência orçamentária individual associada ao insucesso na avaliação. O teto de dois por cento do produto interno bruto opera no plano agregado; no plano do dispositivo específico, não há mecanismo automático de contenção. O modelo coreano, no qual todos os benefícios estão consolidados no Restriction of Special Taxation Act com prazo determinado e sunset automático, oferece o modelo mais estrito de consequência normativa.

#### **4.3. Diagnóstico**

O quadro brasileiro combina, então, produção regular de dados sobre benefícios fiscais e fragmentação decisória. A avaliação existe, mas circula em documentos técnicos que não estão estruturalmente vinculados ao ciclo de renovação ou revogação. Esse desenho reproduz o padrão histórico brasileiro do Demonstrativo dos Gastos Tributários (produção regular sem uso decisório sistemático), agora acrescido de novo dever formal, sem alterar a lógica de fragmentação. A questão central que emerge é, portanto, menos de produção de informação e mais de arquitetura institucional. O que se põe em questão é quem avalia, com que independência e com que consequência.

### **5. O QUE A LEI COMPLEMENTAR Nº 224/2025 ACERTA E O QUE FALTA: SÍNTESE ANALÍTICA**

#### **5.1. Acertos**

A Lei Complementar nº 224/2025 representa avanço estruturalmente relevante no controle brasileiro dos benefícios fiscais federais.



Em primeiro lugar, a exigência de metas mensuráveis vinculadas a indicadores aproxima o desenho brasileiro do padrão holandês de política pública baseada em evidência.

Em segundo lugar, o prazo máximo de cinco anos aproxima o Brasil dos modelos coreano (*sunset* automático) e francês (*bornage temporel*), forçando revisão periódica do dispositivo pelo legislador.

Em terceiro lugar, o dever de monitoramento e avaliação periódica pelo Poder Executivo institucionaliza, no plano federal, prática que, embora existente na Receita Federal e no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, não estava anteriormente incorporada como dever normativo geral.

Em quarto lugar, o teto agregado de dois por cento do produto interno bruto opera como equivalente funcional do teto coreano, ainda que fixado em base distinta. É pertinente observar, contudo, que o Demonstrativo dos Gastos Tributários relativo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 estimou os benefícios federais em 4,39 por cento do produto interno bruto, e a estimativa do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 os projeta em 4,43 por cento (o dobro do teto), de modo que a atuação plena do dispositivo depende de revisão significativa do estoque vigente ou de aplicação apenas prospectiva, o que reduz o efeito de contenção no curto prazo.

## **5.2. *Lacunas persistentes***

Permanecem, contudo, cinco lacunas centrais em relação ao padrão comparado consolidado.

A primeira é a ausência de uma avaliação de precisão (*accuracy check*) obrigatório da estimativa *ex ante* contra a realização, isto é, o direito brasileiro não impõe reconciliação sistemática entre a projeção apresentada no momento da criação do benefício e o valor efetivamente apurado nos exercícios seguintes.

A segunda é a ausência de avaliador externo independente. A avaliação permanece no Poder Executivo. Não há a externalização científica presente no modelo alemão (institutos de pesquisa), a auditoria constitucional presente no modelo francês (Cour des Comptes e Conseil des prélèvements obligatoires) ou a estrutura britânica de contrapesos (Office for Budget Responsibility, Treasury Committee e, até 2020, Office of Tax Simplification).

A terceira é a limitação da consequência orçamentária individual associada à avaliação. O teto de dois por cento é agregado, e, embora o art. 14-A, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000



(incluído pela Lei Complementar nº 224/2025) vede a prorrogação de benefícios cujas metas não tenham sido atingidas ou cuja avaliação não tenha sido realizada (e o §3º condicione a vigência à realização periódica de avaliação e ao atingimento de metas nos benefícios voltados a investimentos de longo prazo), a diferença de arquitetura em relação ao *horizonbepaling* holandês é sutil, mas relevante: em ambos os regimes, o silêncio do avaliador impede a prorrogação; no arranjo brasileiro, porém, o dispositivo continua vigente até o termo final do prazo original, cabendo à autoridade administrativa apurar a inocorrência da avaliação para bloquear a renovação (lógica negativa); no arranjo holandês, ao contrário, a cláusula de expiração automática desliga o dispositivo no termo final, e a avaliação positiva prévia é condição afirmativa para religá-lo (lógica afirmativa, com inversão do default temporal).

A quarta é a fragmentação normativa, uma vez que o Brasil não consolidou os benefícios federais em um único diploma, à moda coreana, o que reduz a visibilidade agregada e dificulta a comparação sistemática.

A quinta lacuna, com forte peso normativo, é a ausência de análise distributiva sistematicamente acoplada ao reporte, elemento presente no modelo australiano e que dialoga diretamente com a exigência constitucional brasileira de capacidade contributiva (art. 145, §1º, da Constituição).

### ***5.3. Proposições normativas para o desenho institucional brasileiro***

A leitura comparada permite formular cinco proposições normativas de refinamento do arranjo brasileiro sem exigir alteração constitucional.

A primeira é a obrigatoriedade de reconciliação bienal entre estimativa e realização, com metodologia publicada e produção pelo próprio órgão responsável pela estimativa inicial (Receita Federal do Brasil, com participação da Secretaria do Tesouro Nacional), a exemplo do que a Irlanda passou a fazer no ciclo pós-2014.

A segunda é a externalização de parcela da avaliação periódica prevista na Lei Complementar nº 224/2025 para órgão técnico independente. A escolha natural, na institucionalidade brasileira já existente, é a combinação entre a Instituição Fiscal Independente e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, eventualmente com consórcio universitário rotativo (a inspiração é o modelo alemão de rodízio entre institutos de pesquisa e o exemplo britânico da Office for Budget Responsibility).



A terceira é a conversão do gatilho brasileiro em lógica afirmativa, com vinculação da renovação à avaliação positiva prévia do avaliador externo, complementando o regime do art. 14-A, §§2º e 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (incluído pela Lei Complementar nº 224/2025) (adaptação do *horizonbepaling* holandês ao arranjo brasileiro).

A quarta é a consolidação, em texto único, dos benefícios fiscais federais, inclusive daqueles hoje esparsos, à moda da lei coreana (Restriction of Special Taxation Act), o que aumentaria a visibilidade agregada e permitiria comparação sistemática entre dispositivos.

A quinta é o acoplamento da análise distributiva ao Demonstrativo dos Gastos Tributários. A referência é o Tax Expenditures and Insights Statement australiano. O objetivo é permitir avaliação de equidade horizontal e vertical dos dispositivos.

As cinco proposições são compatíveis com a Lei Complementar nº 224/2025 e podem ser implementadas por decreto regulamentar, por resolução do Congresso Nacional ou por lei complementar de refinamento, conforme o caso. A discussão de qual instrumento normativo é adequado a cada uma escapa ao escopo deste artigo.

## 6. CONCLUSÃO

O artigo analisou o controle brasileiro dos benefícios fiscais em três dimensões. A primeira examinou como se opera o controle *ex ante* e se ele é revisto quanto à sua acurácia. A segunda identificou quem realiza a avaliação *ex post* no arranjo pós-Lei Complementar nº 224/2025. A terceira mapeou como ordenamentos estrangeiros de referência estruturam essas duas etapas. As respostas às três perguntas de pesquisa podem ser sintetizadas do modo seguinte.

Quanto à primeira pergunta (como se realiza o controle *ex ante* e se a estimativa é revista quanto à acurácia), a resposta é que o controle brasileiro opera essencialmente como checagem de conformidade orçamentária. Verifica-se a apresentação formal da estimativa e da fonte de compensação (art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e art. 165, § 6º, da Constituição Federal), sob parâmetro material densificado pela ADI 7.633, mas não se audita a qualidade metodológica da projeção. Não há órgão brasileiro incumbido de rever tecnicamente a estimativa apresentada pelo proponente, nem existe dispositivo que imponha reconciliação sistemática entre a projeção inicial de renúncia e a realização apurada nos exercícios seguintes. A Lei Complementar nº 224/2025 inaugurou exigência de metas



mensuráveis e monitoramento periódico. Não fechou, contudo, essa lacuna. Ela não estabelece *accuracy check* obrigatório nem consequência institucional para o erro preditivo sistemático.

Quanto à segunda pergunta (quem avalia *ex post* se o benefício está produzindo os efeitos que o justificaram), a resposta é que o arranjo pós-Lei Complementar nº 224/2025 permanece policentrado e sem eixo institucional único. A avaliação distribui-se entre a Receita Federal do Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Tribunal de Contas da União, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a Instituição Fiscal Independente e a academia, sem separação institucional entre proponente, estimador e avaliador, sem independência técnica assegurada, sem consequência orçamentária individual associada ao resultado da avaliação e sem análise distributiva sistemática. O teto agregado de dois por cento do produto interno bruto opera no plano coletivo, e não no plano do dispositivo individual, ou seja, a Lei Complementar nº 224/2025 institucionaliza o dever de avaliação, mas não redesenha a arquitetura institucional que decide a partir da avaliação.

Quanto à terceira pergunta (como ordenamentos estrangeiros endereçam essas duas questões), a resposta é que o padrão comparado combina, em graus variados, quatro elementos institucionais: (i) separação entre quem estima e quem avalia, presente nos Estados Unidos, no Reino Unido, no Canadá e na Alemanha; (ii) cronograma legal de avaliação, presente na Alemanha, na França, nos Países Baixos e na Irlanda; (iii) consequência orçamentária automática associada ao insucesso na avaliação, presente nos Países Baixos (*horizonbepaling*) e na Coreia do Sul (*sunset* automático combinado com teto agregado); (iv) análise distributiva acoplada ao reporte, presente na Austrália e, parcialmente, na Irlanda. Nenhum dos nove ordenamentos concentra os quatro elementos, mas todos incorporam ao menos dois. O Brasil pós-Lei Complementar nº 224/2025 incorpora apenas um deles no plano formal (cronograma), parcialmente um segundo (teto agregado, sem consequência individual), e permanece ausente nos outros dois.

A conjunção dessas três respostas produz o diagnóstico central do artigo. O arranjo brasileiro pós-2025 avançou formalmente em relação ao desenho anterior, mas não superou o padrão histórico de produção regular de informação sem uso decisório vinculante. Enquanto o ordenamento não incorporar *accuracy check* da estimativa, avaliador externo independente, gatilho afirmativo de vinculação entre avaliação positiva e prorrogação do dispositivo (complementar ao regime do art. 14-A, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (incluído pela Lei Complementar nº 224/2025), que veda a prorrogação apenas em caso de meta não atingida ou avaliação não realizada) e análise distributiva



sistemática, permanecerá abaixo do patamar já assente entre ordenamentos de maturidade institucional comparável. As cinco proposições formuladas na seção 5.3 constituem, no plano comparado, o conjunto mínimo de refinamentos infralegais e infraconstitucionais capaz de aproximar o Brasil desse patamar. São elas a reconciliação bienal entre estimativa e realização, a externalização parcial da avaliação, a conversão do gatilho de prorrogação em lógica afirmativa (complementar ao regime do art. 14-A, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000, incluído pela Lei Complementar nº 224/2025), a consolidação normativa em texto único e o acoplamento da análise distributiva ao Demonstrativo dos Gastos Tributários.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Sobre a leitura das cinco proposições como agenda de refinamento infralegal, ver o desenho comparado apresentado nas seções 2.4 e 2.5, em especial a matriz de sete atributos institucionais e a síntese dos quatro elementos identificados como constitutivos do padrão comparado.



## REFERÊNCIAS

- ALGEMENE WET INZAKE RIJKSBELASTINGEN. *Nederlandse Staatscourant*, art. 25 e 27e.
- AUERBACH, Alan J. Dynamic Revenue Estimation. *Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 1, p. 141-157, 1996.
- AUSTRÁLIA. Charter of Budget Honesty Act 1998. Canberra: Commonwealth of Australia.
- AUSTRÁLIA. Productivity Commission Act 1998. Canberra: Commonwealth of Australia.
- AUSTRÁLIA. Treasury. Tax Expenditures and Insights Statement 2024-25. Canberra: Australian Government, 2025.
- BLACK'S LAW DICTIONARY. 9. ed. St. Paul: Thomson Reuters, 2009.
- BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. 22. ed. Paris: LGDJ, 2023.
- BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 113. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 42, de 2016. Brasília: Congresso Nacional, 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Institui o Novo Regime Fiscal. Brasília: Congresso Nacional, 2016.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília: Congresso Nacional, 2000.
- BRASIL. Lei Complementar nº 224, de 2025. Dispõe sobre a instituição, o monitoramento e a avaliação de benefícios tributários. Brasília: Congresso Nacional, 2025.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários. Brasília: RFB, publicação anual.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Metodologia de Estimativa dos Gastos Tributários. Brasília: RFB, 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.633/DF. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Medida cautelar deferida em 25 abr. 2024; referendo iniciado no Plenário Virtual em 26 abr. 2024, com julgamento suspenso por pedido de vista; mérito julgado em 30 abr. 2026. Brasília: STF.
- BRASIL. Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Brasília: IFI, publicação mensal.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.205/2014 — Plenário. Brasília: TCU, 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 713/2016 — Plenário. Brasília: TCU, 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.001/2018 — Plenário. Brasília: TCU, 2018.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN. Subventionsbericht: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen. Berlim: BMF, publicação bienal.
- Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 14, n. 22, janeiro/junho, 2026.



- BUNDESRECHNUNGSHOF. Bericht nach § 99 BHO über die Steuervergünstigungen. Bonn: Bundesrechnungshof.
- CANADÁ. Department of Finance. Report on Federal Tax Expenditures: Concepts, Estimates and Evaluations. Ottawa: Department of Finance, publicação anual.
- CANADÁ. Office of the Auditor General. Report 3 — Tax-Based Expenditures. Ottawa: OAG.
- CHILE. Comité Asesor Sistema Tributario Chileno. Propuestas para el fortalecimiento del sistema tributario chileno. Santiago, 2015.
- CHILE. Dirección de Presupuestos. Medición y Evaluación del Gasto Tributario. Santiago: DIPRES.
- CHILE. Servicio de Impuestos Internos. Informe sobre Gasto Tributario. Santiago: SII.
- CONSEIL DES IMPÔTS. *Fiscalité et vie économique*. Paris: La Documentation française, 1979.
- CORREIA NETO, Celso de Barros. *O Averso do Tributo*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2020.
- COUR DES COMPTES. Les dépenses fiscales: un enjeu budgétaire majeur, une transparence insuffisante. Paris: Cour des Comptes, 2022. Ver também: Note d'analyse de l'exécution budgétaire (publicação anual) e Rapport public annuel, com seções sobre a eficiência das dépenses fiscales.
- DE RIDDER, Ko. Belastinguitgaven in Nederland. *Bulletin Ministerie van Financiën*, Haia, 2012.
- EILANDER, Martijn. *Horizonwetgeving*. Nijmegen: Radboud Universiteit, 2007.
- ESTADOS UNIDOS. Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. Public Law 93-344. Washington: Congress, 1974.
- ESTADOS UNIDOS. House Rule XIII.8 — Macroeconomic Analysis. Washington: House of Representatives, 2015.
- FAGAN, Frank. After the sunset: the residual effect of temporary legislation. *European Journal of Law and Economics*, v. 36, n. 1, p. 209-234, 2013.
- FRANÇA. *Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*. Paris: Journal Officiel, 2023.
- FRANÇA. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. Évaluations des Voies et Moyens, Tome II — Dépenses fiscales. Paris: Direction du Budget, anexo anual ao Projet de Loi de Finances.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions. Washington: GAO, 2013.
- HENRIQUES, Elcio Fiori. *O Regime Jurídico do Gasto Tributário no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Transparency Handbook. Washington: IMF, 2018.



- IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL. Assessment of the Draft Budgetary Plan. Dublin: IFAC, 2021.
- IRLANDA. Department of Finance. Tax Expenditure Evaluation Guidelines. Dublin: Department of Finance, 2014.
- IRLANDA. Department of Finance. Tax Expenditures Evaluation — Updated Guidelines. Dublin: Department of Finance, 2024.
- IRLANDA. Department of Finance. Tax Expenditure Passport. Dublin: Department of Finance, 2022.
- IRLANDA. Department of Finance. Report on Tax Expenditures. Dublin: Department of Finance, publicação anual.
- JOINT COMMITTEE ON TAXATION. Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years. Washington: JCT, publicação anual.
- JOINT COMMITTEE ON TAXATION. Macroeconomic Analysis of Various Proposals to Provide \$500 Billion in Tax Relief (JCX-4-05). Washington: JCT, 2005.
- KOUROUTAKIS, Antonios. *The Constitutional Value of Sunset Clauses: An Historical and Normative Analysis*. Londres: Routledge, 2017.
- KYSAR, Rebecca M. Lasting Legislation. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 159, p. 1007-1069, 2011.
- KYSAR, Rebecca M. The Sun Also Rises: The Political Economy of Sunset Provisions in the Tax Code. *Georgia Law Review*, v. 40, p. 335-406, 2006.
- MANKIW, N. Gregory; WEINZIERL, Matthew. Dynamic Scoring: A Back-of-the-Envelope Guide. *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 8-9, p. 1415-1433, 2006.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN. Miljoenennota: Bijlage Fiscale Regelingen. Haia: Rijksoverheid, publicação anual.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN. Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Haia: Rijksoverheid, 2018.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN. Rijksbegrotingsvoorschriften. Haia: Rijksoverheid.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN. Toetsingskader Fiscale Regelingen. Haia: Rijksoverheid, 2020.
- MINISTRY OF ECONOMY AND FINANCE (República da Coreia). Tax Expenditure Budget. Seul: MOEF, publicação anual.
- OECD. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2010.
- PARK, Sung-Ho. *Tax Expenditure Management in Korea*. Seul: Korea Institute of Public Finance, 2020.
- PISCITELLI, Tathiane. Comentários à Lei Complementar nº 224/2025. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 62, 2026.
- RANCHORDÁS, Sofia. *Sunset Clauses and Experimental Legislation*. Tilburg: Tilburg University, 2014.
- RANCHORDÁS, Sofia; XANTHAKI, Helen. Sunset clauses: a contribution to legislative quality. *UCL Institute for Legal Studies Working Paper*. Londres: University College London, 2019.
- REDONDA, Agustín; NEUBIG, Tom. Assessing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies. Zurique: Council on Economic Policies, 2018.



- REINO UNIDO. HM Revenue and Customs. Tax Relief Statistics. Londres: HMRC, publicação anual.
- REINO UNIDO. HM Revenue and Customs; HM Treasury. Tax Reliefs Evaluation Framework. Londres: HMRC/HMT, 2020 (revisto em 2023).
- REINO UNIDO. House of Commons Treasury Committee. Tax Reliefs. Londres: House of Commons, 2020.
- REINO UNIDO. Office for Budget Responsibility. Dynamic Scoring at the OBR. Londres: OBR, 2023.
- REINO UNIDO. Office of Tax Simplification. Review of Tax Reliefs — Interim Report. Londres: OTS, 2010.
- REINO UNIDO. Office of Tax Simplification. Review of Tax Reliefs — Final Report. Londres: OTS, 2011.
- REPÚBLICA DA COREIA. Restriction of Special Taxation Act (조세특례제한법). Seul.
- REPÚBLICA DA COREIA. National Assembly Budget Office. Analysis of Tax Expenditure Budget. Seul: NABO, publicação anual.
- RWI — LEIBNIZ-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG. Evaluation von Steuervergünstigungen. Essen: RWI, 2019.
- SCAFF, Fernando Facury. *Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e Tax Expenditure: uma abordagem crítica*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- SURREY, Stanley S. *Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.
- SURREY, Stanley S. The United States Income Tax System — The Need for a Full Accounting. Discurso perante o Money Marketeers, Nova Iorque, 15 nov. 1967, reproduzido em *Annual Report of the Secretary of the Treasury*, Washington, 1969.
- SURREY, Stanley S.; McDANIEL, Paul R. *Tax Expenditures*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- THÖNE, Michael. Evaluation of the Federal Government's Tax Expenditures. Colônia: FiFo-CPE, 2019.