



A Lei Complementar nº 224/2025 e a governança orçamentária no Brasil

05/01/2026

O tema da governança orçamentária e renúncias fiscais é, de fato, complexo e crucial para a gestão pública.

Até a publicação da Lei complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025, tínhamos uma lacuna legislativa na área das renúncias fiscais ou, tecnicamente, dos gastos tributários.

Em minha dissertação de mestrado, intitulada “Governança Orçamentária: Condição Necessária para as Renúncias Fiscais”, foi feita a abordagem de um tema de alta relevância para a administração pública e a economia brasileira: a análise das renúncias fiscais (ou gastos tributários) e sua relação com o processo orçamentário federal, sob a ótica dos princípios de governança da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O estudo é particularmente oportuno, dada a intenção do Brasil de se tornar membro pleno da OCDE e a necessidade de aprimorar a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos.

O objetivo da pesquisa foi identificar como as decisões sobre renúncias fiscais no Brasil se alinham aos aspectos principiológicos e de governança propostos pela OCDE.

Aumento de gastos tributários

Nos últimos anos, os gastos tributários aumentaram muito, sem que houvesse a devida transparência e acessibilidade por parte da sociedade civil. Até mesmo para especialistas em finanças públicas.

Para se ter uma ideia de valores, os benefícios fiscais de 2023 foram de R\$ 519 bilhões, em 2024, R\$ 789 bilhões, em 2025, R\$ 821, podendo chegar a mais de R\$ 900 bilhões em 2026. O total, nos últimos quatro anos, supera a cifra de R\$ 3 trilhões.

O Brasil formalizou a intenção de ingressar na OCDE em 2017, e o reconhecimento veio em 2020 pela organização das boas práticas brasileiras em governança, especialmente no que trata da abertura, transparência e acessibilidade dos documentos e dados orçamentários.

Tal fato é relevante para que possamos garantir:

- **Responsabilidade:** para que gestores públicos sejam responsabilizados.
- **Integridade:** para prevenir corrupção e manter altos padrões.
- **Inclusão:** para que as decisões orçamentárias considerem os diversos interesses sociais.
- **Confiança:** para promover a crença de que o dinheiro público é bem usado.

- **Qualidade:** para apoiar melhores resultados fiscais e políticas públicas.

O problema surge quando se trata da transparência das renúncias fiscais. Aqui a situação do Brasil não é tão boa. Falta transparência e, principalmente, acessibilidade dos dados. Já que os dados quantitativos e qualitativos não fazem parte da lei orçamentária, mas somente consta em um anexo.

Em síntese, podemos afirmar que, apesar de o Brasil ter avançado em transparência e governança orçamentária no aspecto formal, ainda há um grande caminho a percorrer para que essa transparência se traduza em real abertura e acessibilidade, permitindo o controle social efetivo e a melhoria da qualidade do gasto público. A comunicação eficaz e a capacitação dos cidadãos para compreenderem as informações são desafios-chave.

É aqui que entra a recém sancionada LC 224/2025.

Esta lei é, de fato, um marco legislativo que parece ter sido cuidadosamente elaborada para responder a muitas das “lacunas”, “fragilidades” e “desconexões” identificados no sistema de governança dos gastos tributários no Brasil.

A Lei Complementar nº 224/2025 (LC 224/2025) surge como uma resposta legislativa robusta aos desafios da governança orçamentária e da transparência das renúncias fiscais. Ela fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outras normas, instituindo critérios mais rigorosos e mecanismos de controle que buscam alinhar o Brasil às melhores práticas internacionais, em especial as preconizadas pela OCDE.

Principais avanços normativos constantes na LC 224/2025

Transparência e Planejamento de Médio Prazo dos Gastos Tributários

- Vantagens da LC 224/2025:

Artigo 2º (alterando o artigo 5º, § 8º da LRF): Exige que a estimativa global de incentivos e benefícios (renúncias) seja organizada em anexos específicos, com projeções não apenas para o exercício de referência, mas também para os dois exercícios subsequentes.

Benefício: Essa medida eleva a qualidade da informação disponível, proporcionando uma visão de médio prazo para as renúncias fiscais. Isso facilita a análise do impacto fiscal e a integração desses “gastos indiretos” no planejamento orçamentário plurianual, como o Plano Plurianual (PPA). Permite que o Poder Executivo e o Legislativo avaliem a sustentabilidade desses benefícios a longo prazo, em linha com as recomendações da OECD sobre previsibilidade fiscal.

Spacca



Artigo 2º (alterando o artigo 48, § 1º, IV da LRF): Determina a divulgação de dados atualizados sobre benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedidos no Portal de Transparência, em formato aberto e padronizado.

Benefício: Isso ataca diretamente a dificuldade de acessibilidade e compreensão dos dados. Um formato aberto e padronizado facilita a extração, análise e reuso das informações por pesquisadores, imprensa e cidadãos, transformando a “transparência formal” em transparência substantiva, como almejado na conclusão da dissertação. É um passo crucial para atender plenamente ao Princípio da OECD que trata de “Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis”.

Disciplina, eficiência e avaliação baseada em resultados

- Vantagens da LC 224/2025:

Artigo 2º (incluindo o artigo 14-A, II e § 1º na LRF): Estabelece que o prazo de vigência de benefícios tributários a pessoas jurídicas não poderá ser superior a cinco anos, com raras exceções para investimentos de longo prazo, que ainda assim exigem avaliação periódica a cada cinco anos.

Benefício: Essa é uma das maiores vantagens. Elimina a “validade indeterminada”, que a dissertação aponta como prejudicial à fiscalização. Força a revisão sistemática e periódica de cada benefício, impondo um ciclo de vida finito e controlável, que permite a reavaliação de sua pertinência e efetividade.

Artigo 2º (incluindo o artigo 14-A, III e V na LRF): Exige que a proposição legislativa de benefícios venha acompanhada de metas de desempenho objetivas e quantificáveis (econômicas, sociais e ambientais) e de mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação de resultados.

Benefício: Isso cria uma cultura de gestão baseada em resultados para os gastos tributários. Agora, cada benefício deve ter um propósito claro e mensurável, permitindo a correlação direta entre a renúncia de receita e o atingimento de objetivos de políticas públicas, superando a “desconexão” criticada. Isso alinha o Brasil com a Recomendação da OECD sobre a integração de avaliações de desempenho.

Artigo 2º (incluindo o artigo 14-A, § 2º na LRF): Veda a prorrogação de benefícios cujas metas não tenham sido atingidas ou cuja avaliação de resultados não tenha sido realizada.

Benefício: Este é um mecanismo de *accountability* poderoso. Não se trata apenas de avaliar, mas de condicionar a continuidade do benefício ao seu desempenho. Isso combate a ineficiência e a perpetuação de benefícios que não entregam os resultados esperados, fortalecendo a confiança da população no uso dos recursos públicos e aprimorando a qualidade do gasto.

Artigo 2º (incluindo o artigo 14-A, § 4º na LRF): A avaliação será realizada por órgão do Poder Executivo multidisciplinar e especializado no monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Benefício: Profissionaliza o processo de avaliação, buscando garantir isenção e expertise técnica. Responde ao desafio da “capacidade institucional e humana” e à necessidade de aprimorar o monitoramento.

Combate à ineficiência e controle da expansão dos gastos tributários

O Brasil vive “expansão exacerbada” dos gastos tributários, a “ausência de limites” e a “fragilidade na governança fiscal” devido à rigidez para gastos diretos contrastando com a flexibilidade para os indiretos, outra recomendação orçamentária da OCDE é “gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal”

- Vantagens da LC 224/2025:

Artigo 4º (Redução de Incentivos e Benefícios): Estabelece uma redução generalizada de certos incentivos e benefícios fiscais em diversos tributos federais, aplicando alíquotas ou percentuais reduzidos.

Benefício: Esta medida visa diretamente a contenção do volume de gastos tributários, buscando reequilibrar as contas públicas. Ao cortar parte desses benefícios, a lei busca liberar recursos para outras finalidades ou para a redução da carga tributária global, além de sinalizar o compromisso com a disciplina fiscal.

Artigo 5º (Limitação do Valor Total dos Incentivos e Benefícios Tributários): Veda a concessão, ampliação ou prorrogação de novos incentivos se o valor total dos gastos tributários ultrapassar 2% do Produto Interno Bruto (PIB), a menos que haja medidas de compensação.

Benefício: Esta é uma das medidas mais inovadoras e de maior impacto. Cria um limite macrofiscal claro e transparente para o volume total das renúncias. Isso responde diretamente à crítica sobre a “ausência de limites” e a “expansão exacerbada”. O teto de 2% do PIB impõe uma disciplina fiscal análoga ao teto de gastos para despesas diretas, alinhando o Brasil com a Recomendação da OCDE. Isso obriga o governo a gerenciar os gastos tributários de forma mais consciente e estratégica.

Fortalecimento do controle social e combate à sonegação

Com o objetivo de que a sociedade precisa conhecer os beneficiários e os montantes recebidos a título de gasto tributário” para um efetivo controle social, a Lei Complementar traz uma série de normas para aumentar a transparência dos gastos tributários.

- Vantagens da LC 224/2025

Artigo 3º (alterando o artigo 1º, § 3º da LC 105/2001): Permite a prestação ou publicação de informações relativas à identificação dos beneficiários pessoas jurídicas e dos valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício que implique diminuição de receita ou aumento de despesa.

Benefício: Esta é uma vantagem imensa para a transparência e o controle social. Ao permitir a divulgação nominal dos beneficiários e dos valores, a lei quebra uma barreira significativa para o escrutínio público. Cidadãos, acadêmicos e órgãos de controle terão acesso a dados que antes poderiam estar protegidos por sigilo fiscal, permitindo análises mais profundas sobre quem realmente se beneficia das renúncias e se elas estão atingindo os objetivos propostos. Isso empodera a sociedade para fiscalizar, conforme as “contribuições sociais” da dissertação.

Conclusão final sobre as vantagens

A Lei Complementar nº 224/2025 não é apenas uma reforma pontual, mas uma reestruturação profunda na forma como o Brasil lida com seus gastos tributários. Suas vantagens para a transparência orçamentária são inegáveis, pois ela:

- **Institucionaliza a avaliação de desempenho**, transformando a renúncia fiscal em um instrumento de política pública com objetivos, metas e mecanismos de acompanhamento explícitos.
- **Impõe limites e prazos**, acabando com a perpetuação de benefícios ineficazes e forçando a revisão periódica.
- **Amplia radicalmente o acesso à informação**, permitindo que a sociedade identifique quem se beneficia e em que medida, fortalecendo o controle social.
- **Cria disciplina fiscal**, ao estabelecer um teto para o volume total de renúncias, integrando-as de forma mais efetiva ao planejamento macroeconômico.

A LC 224/2025 fornece as bases legais para a obtenção de dados mais claros, mensuráveis e passíveis de avaliação, permitindo análises mais profundas sobre a efetividade dos incentivos fiscais e sua relação com a sustentabilidade das contas públicas e o desenvolvimento socioeconômico.

Essa lei parece ser precisamente o tipo de avanço necessário para que o Brasil não apenas cumpra formalmente as recomendações da OCDE, mas as incorpore de forma substantiva, construindo uma governança orçamentária mais sólida e transparente.

Referências

HENRIQUES, Elcio Fiori. Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário – O Gasto Tributário no Direito Brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

KRAAN, Dirk-Jan (2004), “Off-budget and Tax Expenditures,” OECD Journal on Budgeting, vol. 4, no. 1, OECD, Paris.

OECD. Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management. 1995.

OECD. OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD Journal on Budgeting, v. 1/3, n. 12, 2002.

OECD. Results of the Survey on Budget Practices and Procedures. World Bank Governance and Knowledge Sharing Program. 2003.

OECD. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD Publishing: Paris, 2007.

OECD. Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials. OECD Publishing: Paris, 2009.

OECD. Tax Expenditures in OECD Countries. OECD Publishing: Paris, 2010.

OECD. Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector. Public Governance Committee and Working Party of Senior Budget Officials. OECD Publishing: Paris, 2010.

OECD. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD Publishing: Paris, 2012.

OECD. Restoring Public Finances: 2012 Update. OECD Publishing: Paris, 2012.

OECD, Institutional and Financial Relations across Levels of Government. OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing: Paris, 2012.

OECD. Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. OECD Publishing: Paris, 2014.

OECD. Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government. OECD Publishing: Paris, 2014.

OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD Publishing: Paris, 2014.

OECD. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD Publishing: Paris, 2014.

OECD. Executive Budget Negotiations and Off-Budget Expenditures” in Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017. OECD Publishing: Paris, 2016.

OECD. OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management. OECD Publishing: Paris, 2017.

OECD. Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector. OECD Digital Government Studies. OECD Publishing: Paris, 2018.

OECD. Digital Government Toolkit. OECD Publishing: Paris, 2020.

Receita Federal do Brasil. Gasto tributário – conceitos e critérios de classificação. Brasília, 2020. [Conceito de Gastos Tributários — Receita Federal \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/receita-federal/conteudo/gastos-tributarios).

PÔSSAS, Rodrigo. Governança Orçamentária: Condição Necessária para as Renúncias Fiscais. Fundação Getúlio Vargas. 2023.



STIGLITZ, A. (2007). Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework. OECD Journal on Budgeting, v. 7, n. 3, 2007.

SANTOS, R. de C. L. F. Agenda Formal e Agenda Substantiva na Adesão do Brasil às Recomendações de Governança Orçamentária da OECD. Governança Orçamentária no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Rio de Janeiro, 2022.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jan-05/a-lei-complementar-no-224-2025-e-a-governanca-orcamentaria-no-brasil/>