Por que é tão difícil acabar com as isenções fiscais no Brasil?

Benefícios fiscais superam R$ 800 bi e viram alvo de pressão política, técnica e institucional por revisão

O governo federal tem intensificado a ofensiva por justiça tributária em meio ao esforço para ampliar a arrecadação. Após a aprovação da reforma tributária, em dezembro de 2024, o foco da equipe econômica agora está na reformulação do Imposto de Renda – com a proposta de isenção para quem ganha até R$ 5 mil – e na revisão de isenções e subsídios fiscais que comprometem uma fatia significativa do orçamento público.

O ministro da Fazenda, Fernando Haddad, já anunciou que estuda um corte linear de 10% nos benefícios fiscais, excluindo os que possuem proteção constitucional, como o Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus. A medida faz parte de um pacote mais amplo de revisão das renúncias, que compõem, segundo ele, uma "caixa-preta" de R$ 800 bilhões por ano. "O Brasil banca o agronegócio. E os ricos são os que mais recebem. Temos que enfrentar esses privilégios", afirmou Haddad.

Durante audiência na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, o ministro destacou que o agronegócio é responsável por cerca de R$ 158 bilhões em isenções anuais, o equivalente ao custo do Bolsa Família em 2025, que atende mais de 20 milhões de famílias. Apesar de não declarar explicitamente que o agro não precisa desses benefícios, Haddad disse que o setor é "patrocinado pelo governo" e que, pela primeira vez, a Receita sabe "quem não paga imposto por benefício fiscal".

Parte da ofensiva arrecadatória envolve a tentativa de tributar as Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), hoje isentas de Imposto de Renda. A proposta é aplicar alíquota de 5% sobre os rendimentos desses títulos, medida que deve gerar economia de até R$ 41 bilhões aos cofres públicos. O ministro comparou esse valor ao de programas como o Farmácia Popular, o PAC e o seguro-desemprego. Segundo ele, até 70% do benefício das LCAs fica "no meio do caminho", com o sistema bancário ou os detentores dos papéis.

A ministra do Planejamento, Simone Tebet, fez coro à defesa de cortes nas isenções e subsídios. Segundo ela, há incentivos dados há 40 anos que já não atendem ao interesse coletivo. "Não se consegue avançar porque, quando se mexe com interesses, os lobbies vêm com força", disse. O presidente da Câmara, Hugo Motta (Republicanos-PB), aliado frequente do agro e opositor do governo em diversas pautas, também reconheceu o peso dos incentivos e defendeu, em maio, uma revisão ampla. "São R$ 650 bilhões de isenções a vários setores. Está muito pesado carregar isso", disse.

Reflexo da discussão pública, em julho, a Câmara dos Deputados instalou a Subcomissão Especial das Isenções Fiscais. O colegiado terá a missão de revisar as renúncias, avaliar sua eficácia, propor mudanças e garantir mais transparência sobre quem se beneficia do dinheiro público. Para o deputado Rogério Correia (PT-MG), presidente da Comissão de Finanças e Tributação, "o Brasil não pode continuar abrindo mão de quase R$ 800 bilhões ao ano sem que a sociedade saiba quem se beneficia com isso".

O que são os benefícios fiscais e por que eles são tão grandes?

O termo "isenções fiscais" é amplo e engloba diferentes formas de incentivos: renúncias, subsídios, desonerações, imunidades, deduções, créditos presumidos e parcelamentos especiais. Tudo isso compõe o chamado gasto tributário – ou seja, valores que o Estado deixa de arrecadar em função de políticas específicas.

Essas políticas não são novas. Desde o século 19, diversos setores têm sido beneficiados por esse tipo de mecanismo, com especial destaque a partir das décadas de 1940 e 1950. O uso se intensificou a partir dos anos 2000, explica o economista Róber Iturriet Avila, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

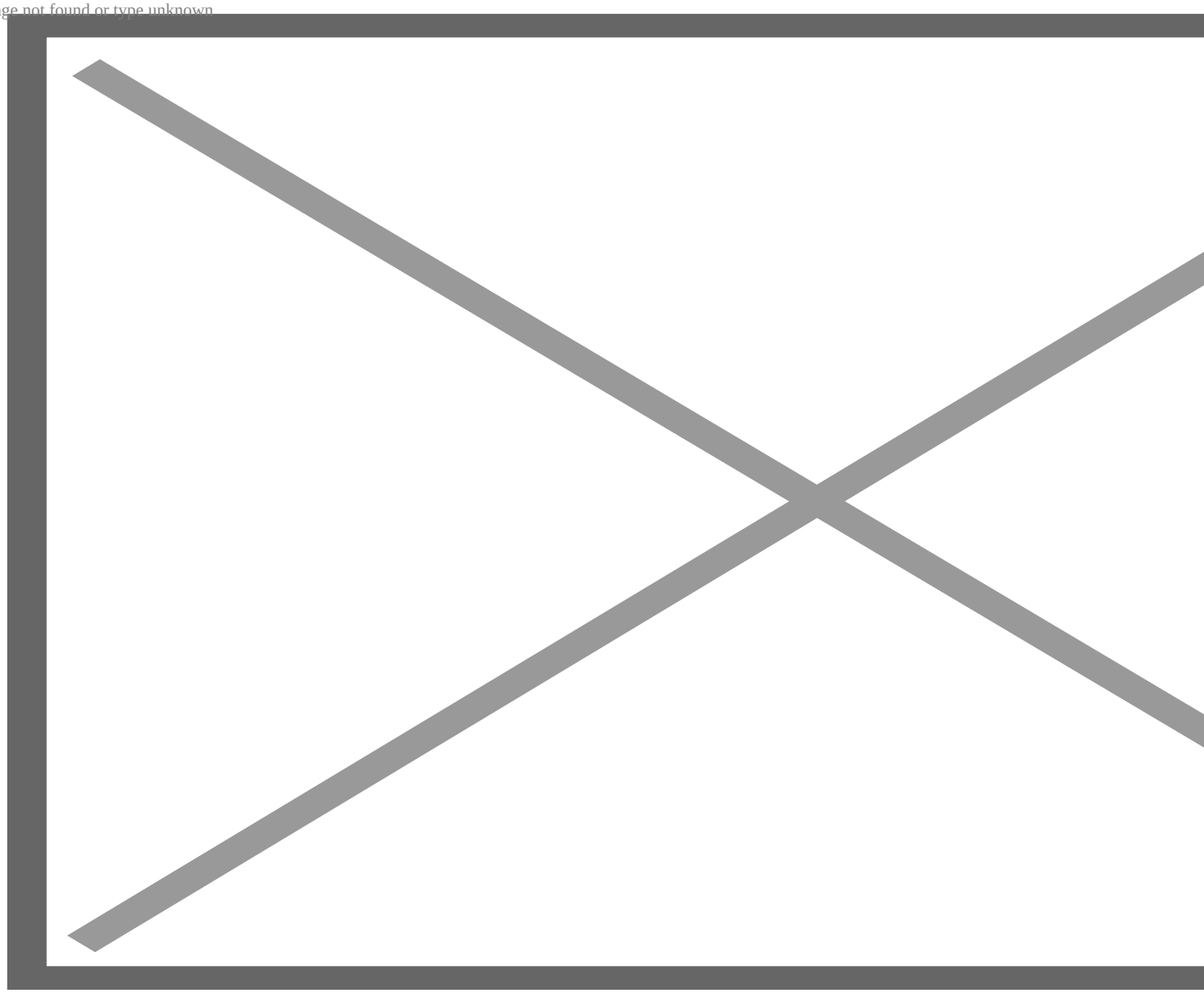
Para 2025, o orçamento federal prevê R$ 544,47 bilhões em gastos tributários – cerca de 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Mas, segundo dados do Ministério da Fazenda obtidos pelo jornal *Valor Econômico*, esse número pode estar subestimado. A constatação é possível por conta da criação, em 2024, da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), que passou a obrigar empresas a declarar o quanto se beneficiam dessas políticas. Apenas nos primeiros meses de funcionamento do sistema, foram identificadas disparidades significativas.

Um exemplo é o setor agropecuário: em 2024, a Receita estimava R$ 58,9 bilhões em benefícios tributários ao segmento. As empresas, no entanto, declararam ter usufruído de R$ 158,3 bilhões. Para 2025, a previsão de gasto com o setor caiu para R$ 83 bilhões, ainda distante da realidade medida no ano anterior.

A discrepância entre o que é projetado no orçamento e o que é efetivamente declarado por empresas mostra que os valores totais podem ser ainda maiores do que os já expressivos R$ 544 bilhões previstos no orçamento de 2025. Não à toa, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem se referido publicamente a R$ 860 bilhões em isenções. “É quatro vezes o Bolsa Família”, comparou em discurso recente.

“Esses créditos foram concedidos ao longo do tempo para favorecer determinados setores, com o argumento de estimular o crescimento. Mas o que temos hoje é um acúmulo de privilégios, e não um projeto de desenvolvimento nacional”, resume o economista Róber Avila.

Image not found or type unknown



Ministro Fernando Haddad (PT) lidera frente do governo por justiça tributária (Fabio Rodrigues-Pozzebom/ Agência Brasil)

Os dados mais atualizados da Receita Federal disponíveis no painel público de dados do Dirbi mostram que, até maio de 2025, foram registrados R$ 419,94 bilhões em renúncias fiscais declaradas por mais de 95 mil empresas. A maior parte se refere à desoneração de Cofins (44,3%), seguido por IRPJ (12,4%), PIS/Pasep (10%), Cofins-Importação (8,4%) e IPI (7,1%).

Os cinco setores mais beneficiados foram:

1. Adubos e fertilizantes – R$ 36,86 bilhões
2. Carnes – R$ 36,53 bilhões
3. Zona Franca de Manaus – R$ 28,32 bilhões
4. Defensivos agropecuários – R$ 27,94 bilhões
5. SUDAM/SUDENE – Redução de 75% – R$ 27,05 bilhões

Entre as dez empresas que mais se beneficiaram, estão multinacionais da indústria eletroeletrônica e grandes conglomerados do agronegócio e da alimentação:

1. Moto Honda da Amazônia – R$ 11,3 bilhões
2. Samsung Eletrônica – R$ 11,2 bilhões
3. JBS S/A – R$ 5,28 bilhões
4. Yamaha Motor da Amazônia – R$ 4,4 bilhões
5. LG Eletronics – R$ 4,3 bilhões
6. Syngenta – R$ 3,9 bilhões
7. Bunge Alimentos – R$ 3,2 bilhões
8. Sendas Distribuidora (Assaí) – R$ 3 bilhões
9. TAM Linhas Aéreas – R$ 2,8 bilhões
10. Azul Linhas Aéreas – R$ 2,7 bilhões

Hegemonia, lobby e blindagem: por que é tão difícil mexer nas isenções?

A dificuldade de revisar os benefícios fiscais no Brasil está longe de ser apenas técnica. Para os especialistas ouvidos pela reportagem, o entrave é político. Segundo o economista Róber Avila, os incentivos se multiplicaram nas últimas décadas como parte de um modelo que favorece grandes grupos econômicos, sem retorno proporcional à sociedade. “É um sistema de exceções que se perpetua. Muitos desses benefícios deveriam ter prazo de validade, mas acabam se tornando permanentes”, afirma.

De acordo com ele, os incentivos fiscais raramente se justificam com base em resultados concretos. Ao contrário, consolidaram uma “cultura da renúncia”, que favorece os setores mais ricos da economia brasileira. O agronegócio é o caso mais emblemático: mesmo sendo altamente lucrativo, segue sendo um dos campeões em benefícios tributários. “Esses benefícios, via de regra, não funcionam. Eles não geram o retorno esperado em arrecadação, investimento ou emprego”, acrescenta Avila.

No Congresso, a influência dos setores beneficiados é decisiva para manter esse quadro. Para Adalberto Floriano Greco Martins, conhecido como Pardal – engenheiro agrônomo e doutor em geografia pela UFRGS, autor de livros sobre a questão agrária e a história fundiária no Brasil –, boa parte dos subsídios é protegida por bancadas poderosas, como a ruralista, com 300 deputados e 47 senadores. “A classe dominante brasileira vive em torno de privilégios. Ela é parasitária, não só do trabalho, mas também do Estado”, resume.

Gerson Teixeira, agrônomo e ex-presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), afirma que esse arranjo compromete diretamente a reforma agrária no país. “Quando você tem mais de R$ 800 bilhões por ano em desonerações, fica difícil pensar em ter espaços fiscais significativos para programas como a reforma agrária”, diz. Para ele, o financiamento público termina reforçando justamente os grupos que se

opõem à redistribuição de terras.

A JBS, maior produtora de proteína animal do planeta, é um símbolo dessa engrenagem. O grupo recebeu R$ 8,52 bilhões em isenções fiscais federais entre janeiro de 2024 e maio de 2025 – valor que representa cerca de 68% do seu lucro líquido consolidado no mesmo período (R$ 12,5 bilhões). “Isso é uma mamata sem tamanho. É o Bolsa Agronegócio”, ironiza Pardal.

Consequências, impactos e os caminhos para rever o sistema de isenções

Fontes ouvidas pelo **Brasil de Fato** concordam entre si ao afirmar que o atual modelo de isenções fiscais não apenas limita a capacidade do Estado brasileiro de financiar políticas públicas como também aprofunda distorções econômicas e sociais. Para o agrônomo Gerson Teixeira, ex-presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), o volume atual de renúncia “erode os espaços fiscais do Estado” e compromete áreas estratégicas como a reforma agrária. “Fica difícil pensar em ter espaço fiscal significativo para programas estruturantes enquanto se mantém essa sangria bilionária”, avalia.

A concentração dos incentivos em setores como o agronegócio contribui para o aprofundamento das desigualdades. “São barreiras quase intransponíveis. Muitos desses setores nem sequer precisam de subsídio, de tão suculentos que são do ponto de vista financeiro, mas continuam gozando de benefícios pagos pelo povo brasileiro”, afirma Teixeira. Segundo ele, além de drenar recursos públicos, os incentivos reforçam o poder político e econômico de grupos que se opõem historicamente a mudanças estruturais, como a democratização do acesso à terra.

Outro impacto sistêmico é a reprimarização da economia brasileira. Ao favorecer setores exportadores de produtos primários, como commodities agrícolas e minerais, as isenções fiscais acabam desestimulando a industrialização e a agregação de valor na cadeia produtiva. “É um modelo que perpetua a dependência do país a produtos com baixo valor agregado, quando deveríamos estar investindo em tecnologia e inovação”, aponta o economista Róber Avila.

Apesar das críticas generalizadas, mudar esse quadro não é simples. A reforma tributária aprovada em 2023 prevê a invalidação de diversos créditos tributários a partir de 2033, após um período de transição. A proposta também abre caminho para maior tributação sobre produtos nocivos à saúde, como agrotóxicos, mas esse avanço ainda depende de regulamentação.

Uma saída viável seria a redução progressiva e linear das isenções, conforme sugerido por estudos na área da economia: cortes de 10%, depois 20% e 30%, com avaliação de impacto a cada etapa. “Se não for possível uma mudança estrutural de imediato, o caminho mais pragmático é começar com cortes lineares, acompanhados de avaliações rigorosas de impacto. Não dá mais para manter benefícios bilionários sem retorno social ou econômico”, defende Róber Avila.

Para Pardal, “só uma reforma estrutural, com um Congresso minimamente simétrico e comprometido com o povo, poderá fazer frente a esses interesses cristalizados”. Sem isso, avalia ele, os subsídios continuarão funcionando como “mecanismos de transferência de riqueza do povo para as elites”.

Editado por: Nathallia Fonseca