



Diretoria de Defesa Profissional
e Assuntos Técnicos
Gestão 2022-2025



CADERNO DE APOIO À
**PESQUISA
TRIBUTÁRIA**
Volume 8

*Resumo do Seminário:
Transparência e Avaliação dos Gastos
Tributários: o Caso do ICMS. Dez/2022*

Este seminário teve aproximadamente 7h.

Clique aqui para
ir direto ao resumo



Acesse aqui esse e outros
materiais de apoio à
pesquisa tributária.

DIRETORIA DA UNAFISCO NACIONAL

Triênio 2022/2025

Presidente

Mauro Silva

1º Vice-Presidente

Kleber Cabral

2º Vice-Presidente

Marco Aurélio Baumgarten de Azevedo

Secretário-Geral

Pedro Delarue Tolentino Filho

1º Secretário

Eduardo Gomes de Medeiros

Diretora de Finanças e Contabilidade

Maria Aparecida Gerolamo

Diretor-Adjunto de Finanças e Contabilidade

Agnaldo Neri

Diretora de Administração

Ivone Marques Monte

Diretor de Assuntos Jurídicos

Valmir da Cruz

Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos

Luiz Antonio Benedito

Diretor de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

George Alex Lima de Souza

Diretor de Comunicação Social

Virgílio Fordelone Neto

Diretor-Adjunto de Comunicação Social

Nicolau Gomes da Silva

CONSELHO FISCAL Efetivos: Edith Ascensão Pereira Benvindo | Beatriz Borges Hippert | Jorge do Carmo Sant'Anna

Suplentes: Marcílio de Almeida Campêlo | Delson Roberto Braga de Sousa | Sergio Santiago da Rosa

CONSELHO DE GESTÃO: Alcebíades Ferreira Filho | Angela Pereira Ramos | Carlos Rafael da Silva | Hugo de Oliveira | Jesus Luiz Brandão | José Armando Ribeiro | Kurt Theodor Krause | Luiz Marcello Abrantes Escobar | Pedro Onofre Fernandes | Reinaldo de Pinho Barros | Roberto Machado Bueno | Tânia Regina Coutinho Lourenço

Publicação da Unafisco Nacional - Departamento de Defesa

Profissional e Assuntos Técnicos:

Larissa Yuki Ichimura Gonçalves Barbosa (Advogada)

Carla Marins (Jornalista e Revisora)

Diagramação: Núcleo Cinco

Assessoria de imprensa:

Rapport Comunica

www.rapportcomunica.com

(11) 2765-2179

Diretora de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e

Assistência Social

Nélia Cruvinel Resende

Diretor-Adjunto de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e

Assistência Social

Túlio Tokio Takagi

Diretor de Eventos Associativos, Recreativos

e Culturais

César Urbano Corrêa

Diretor-Adjunto de Eventos Associativos, Recreativos

e Culturais

José Ricardo Alves Pinto

Diretor de Convênios e Serviços

Carlos Alberto Ramos G. Pacheco

Diretora-Adjunta de Convênios e Serviços

Maria Carmen Fantini de Castro e Carvalho Nepomuceno

Diretor de Coordenação das Representações Regionais,

Representantes Estaduais e Locais

Amilton Paulo Lemos

Diretor de Assuntos de Previdência Complementar

André Machado Gonçalves

1º Diretor Suplente

Rudinei Nunes Fraga

2º Diretor Suplente

Oswaldo Garcia Martins

Assessoria parlamentar:

Adalberto Valentim

adalberto.valentim@unafisconacional.org.br

(61) 9-8270-0053

Para obter mais informações sobre o tema, entre em contato pelo e-mail

estudostecnicos@unafisconacional.org.br ou

telefone **0800-886-0886, ramal 4860.**

Este número não aceita ligações de celular nem chamadas DDD 11.

Nestes casos, utilizar o **(11) 3312-4860.**

CADERNOS DE APOIO À PESQUISA TRIBUTÁRIA

Essa é uma iniciativa inédita e que transcende os muros da própria entidade de Classe. Como todos sabemos, a produção de conhecimento nada mais é do que uma corrida de revezamento, na qual o trabalho de pesquisa anterior contribui para que a próxima pesquisa possa ter um ponto de partida que lhe propicie avançar. Entendemos que a ciência é um conjunto metodologicamente organizado de conhecimentos sistematizados e adquiridos via observação, identificação e pesquisa — formulados metódica e racionalmente — assim, a Unafisco Nacional inaugura a Academia Fiscal; nesse momento, com o lançamento dos Cadernos de Apoio à Pesquisa Tributária.

A Academia Fiscal vem como um referencial para que Auditores Fiscais, governos, agentes políticos, academia, setores público e privado, bem como a sociedade em geral, tenham acesso a um conteúdo aberto e de alto valor à tomada de decisão e pesquisa colaborativa, com foco no atual cenário da tributação brasileira.

Os Cadernos de Apoio à Pesquisa Tributária conterão resumos de seminários, palestras, resenhas de livros e artigos que estejam relacionados à tributação. O objetivo da entidade com a iniciativa é oferecer valiosa ferramenta à tomada de decisão aos agentes políticos, parlamentares, e interessados no desenvolvimento de pesquisa e conhecimento científico.

Na condição de material de apoio, tais cadernos não seguem o rigor de correção de um material originalmente científico e não dispõem de revisão aprofundada de conteúdo. O propósito é o de facilitar o primeiro contato com alguns eventos e obras e despertar interesse para o conteúdo de origem, seja ele seminário, palestra, artigo ou livro, para que, a partir de então, o parceiro pesquisador possa se aprofundar e buscar a fonte embrionária, caso seja do seu interesse.

▶ **Abertura a colaborações de pesquisadores.** O intuito da Unafisco Nacional com os Cadernos de Apoio à Pesquisa Tributária é o de facilitar a vida e apoiar na tomada de decisão dos agentes políticos, parlamentares e pesquisadores, a fim de disponibilizar conteúdo de maneira clara e direta para produção de conhecimento científico. Os pesquisadores, ainda que não sejam ocupantes do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal, caso queiram colaborar com os Cadernos de Apoio à Pesquisa Tributária por meio do envio de resumos e resenhas devem contactar o Departamento de Estudos Técnicos no e-mail: estudostecnicos@unafisconacional.org.br.

▶ **Neutralidade quanto ao conteúdo.** A Unafisco Nacional coloca-se em total neutralidade com referência aos conteúdos apresentados. Dessa forma, a entidade deixa claro que, com exceção aos casos de Notas Técnicas e artigos assinados pela diretoria, nenhum dos conteúdos publicados pela Academia Fiscal expressa ou reflete opinião, bem como posicionamento e visão técnica ou político-partidária da entidade, sendo os Cadernos de Apoio à Pesquisa Tributária, exclusivamente, exposição que preserva, na medida em que um resumo permite, o conteúdo de seminários, apresentações, livros e pesquisas diversas.

▶ **Academia Fiscal.** O objetivo da Academia Fiscal é o de oferecer material para o desenvolvimento da ciência, com destaque, mas não com exclusividade, às produções dos Auditores Fiscais, cuja divulgação ainda é incipiente. A Academia Fiscal integrará diversos conteúdos, com destaque aos Cadernos de Apoio à Pesquisa Tributária e Aplicativo da Unafisco Nacional, ambos com múltiplos benefícios — dentre eles inúmeras referências bibliográficas de obras produzidas ou indicadas por Auditores Fiscais —, todos serão ambientes para abertura de diálogo e disseminação de conhecimento, de forma a incentivar a produção científica em geral e, em especial, pela categoria de Autoridade Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

▶ **Injustiça tributária.** A Unafisco aponta há muito tempo a enorme injustiça tributária provocada por distorções na tributação sobre o consumo, o patrimônio e a renda no país. Com esse olhar, os Auditores Fiscais e a sociedade em geral não devem desperdiçar a oportunidade do debate para melhorar o sistema tributário, fazendo cumprir de forma efetiva o princípio da capacidade contributiva esculpido na Constituição de 1988 em seu art. 145, § 1º: “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte...”, e não apenas igualando a reforma do sistema tributário à simplificação de impostos. Dessa forma, a Academia Fiscal será de extrema importância e contribuição aos pesquisadores dedicados ao aprofundamento do debate contemporâneo a favor da justiça tributária.

APPY, Bernard; BUSATTO, Leonardo; PEREIRA, Ricardo Neves; et al. SEMINÁRIO TRANSPARÊNCIA E AVALIAÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS: O CASO DO ICMS. Rio Grande do Sul, 01 dez. 2022. Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. Acesso em <https://www.youtube.com/watch?v=iCN6X_OkOZg&ab_channel=TVAssembleiaLegislativa-RS> e https://www.youtube.com/watch?v=85XMAW4FATM&ab_channel=TVAssembleiaLegislativa-RS. Acesso em 01 dez. 2022. Este seminário teve aproximadamente 7h.

O evento presencial, realizado pela Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, contou com transmissão on-line e participação de autoridades renomadas acerca da temática da Reforma Tributária. Em especial, destacam-se a participação do pesquisador Sérgio Gobetti e dos integrantes do CCiF, Bernard Appy e Nelson Leitão, os quais dialogaram e esclarecem dúvidas acerca do tema.

1. PALESTRANTE

1.1 • BERNARD APPY¹

O seminário teve início com a palestra ministrada pelo diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) à época, Bernard Appy, que se propôs a tratar da temática da Reforma Tributária, em especial, a respeito dos tributos indiretos sobre o consumo, em trâmite nas PECs 45/2019 e 110/2019. Em sua visão, ambos os textos possuem muitas semelhanças, cujo foco principal é a extinção do ICMS, PIS/Cofins e ISS, que serão substituídos por um único tributo, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), nos moldes de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Dessa maneira, as operações incidentes sobre bens e serviços estariam sujeitas a apenas um tributo.

O palestrante esclarece que a principal diferença entre os textos está na competência tributária: na PEC 110 tratar-se-ia de competência conjunta de Estados e municípios e é instituído pelo Congresso, enquanto na PEC 45 seria um imposto nacional, instituído por Lei Complementar. A Reforma propõe migrar o sistema brasileiro para a adoção do sistema padronizado do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), usado em países desenvolvidos. Segundo Appy, este é um imposto mais eficiente por incidir nas diversas etapas da cadeia econômica.

O expositor destaca que características de uma boa aplicabilidade do IVA seriam: a) uma ampla base de incidência; b) não cumulatividade plena, ou seja, o crédito é pleno – uma vez que o imposto incidente seria, posteriormente, recuperado em forma de crédito –, dessa forma o saldo credor é devolvido rapidamente; c) tributação do destino, no caso do conflito entre jurisdições, o imposto pertenceria à jurisdição de destino. Há de se ter em mente que o objeto dessa medida é tributar o consumo, e não a produção.

Por fim, Appy coloca que tal imposto torna as regras mais homogêneas, com a instituição do mínimo possível de isenções, sendo uma medida democrática ao facilitar a compreensão e o custo de conformidade. Segundo o expositor, o fato de não possuir qualquer regime especial e, idealmente, ter uma única alíquota são pontos viáveis. Neste caso, Appy ilustra como exemplo a Nova Zelândia. Por fim, ele afirma que o imposto sobre o consumo não é um bom imposto para fazer política pública.

O palestrante sustenta que a migração do atual sistema para a tendência global tem como efeitos positivos: a) estímulo ao crescimento, em razão de possível aumento do PIB; b) redução dos custos de conformidade tributária — o especialista relata que pesquisas ilustram que o Brasil passou a ter o maior custo de conformidade tributária do mundo; c) competitividade das empresas brasileiras, que dispõem de enorme custo para cumprir as obrigações tributárias; d) redução de litigiosidade no con-

¹ Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), ex-secretário-executivo do Ministério da Fazenda e idealizador de proposta de Reforma Tributária PEC 45/2019, em análise no Congresso.

tencioso — cita estudo do Insper², que conclui haver um passivo no contencioso tributário equivalente a 75% do PIB, em 2019. A redução dos custos impactaria não somente o particular, mas também a Administração Pública e; e) segurança jurídica para as empresas que investem no País.

A atração de investimento seria uma consequência natural, decorrente da eliminação da cumulatividade. Hoje, o que ocorre é a tributação paga ao longo da cadeia, a qual não é recuperada posteriormente. Nesse sentido, constata-se a redução de investimentos e de competitividade nacional, sobretudo na área industrial. Appy ressalta que a economia brasileira se organiza de forma ineficiente, devido ao regime adotado. Isso deve-se ao fato de causar distorções alocativas, que seriam eliminadas com a Reforma.

Do ponto de vista distributivo, Appy rememora que os contribuintes com alto poder aquisitivo consomem serviços, e os de baixo poder aquisitivo consomem produtos. A proposição de uma alíquota uniforme acaba por reduzir a carga tributária. Os dois projetos preveem o modelo de isenção personalizada, correspondente à devolução, de excedido arrecadado, às famílias de baixa renda. Um projeto nesse sentido já está sendo implementado no Rio Grande do Sul, chamado Devolve ICMS³.

Para Appy, o desafio que se impõe é o período de transição. As PECs 45 e 110 propõem que sejam impostas alíquotas de referência durante esse período e fixação após, podendo a alíquota ser aumentada ou reduzida, mantendo a autonomia de arrecadação do ente federativo. O período de transição previsto na PEC 110 seria de uma fase inicial de testes, de até dois anos, a fim de que seja calibrada a carga tributária, e de cinco anos para a implementação.

Durante esse prazo, Appy acredita haver tempo suficiente para promover o ajuste de preços relativos, redistribuição da carga tributária e adequação das finanças regionais. Além disso, o respectivo prazo permitiria a progressão de hábito das empresas à retirada dos benefícios fiscais, o que evitaria um impacto traumático, mesmo que já haja a revisão na Lei Complementar n.º 160, de 7 de agosto de 2017, da concessão desses benefícios até 2032.

Os benefícios fiscais extintos habilitariam a instauração de fundo de desenvolvimento regional, financiado com até 5% da arrecadação dos recursos orçamentários de cada Estado. Através do fundo, seria possível promover o fomento de atividades produtivas, infraestrutura, tecnologia e conservação do meio ambiente. Entretanto, a fim de auxiliar o período de transição, a ideia é que até 2032 os recursos sejam destinados à manutenção das empresas que recebem os benefícios fiscais, respeitando as expectativas criadas pela LC 160/2017.

A longo prazo, essa medida permitiria a promoção de maior igualdade regional. Appy acrescenta que também é interessante qualificar os profissionais e a mão de obra local, de formar a desenvolver qualificação, de acordo com a necessidade e demanda regional. A partir desse direcionamento será possível uma melhor infraestrutura — que em sua visão é um ponto central —, já que tal ação viabiliza investimentos centrípetos, de forma homogênea, no País.

Appy reafirma que, com a Reforma, será inevitável a ampliação da arrecadação por parte dos Estados. A substituição do modelo atual, baseada em benefícios fiscais, corresponderia à eficiência da política regional e evoluiria à noção de desenvolvimento independente. Mesmo nas hipóteses conservadoras, e aos defensores da manutenção do status quo, esclarece que todos os Entes arrecadariam mais, ou seja, aumento de recursos (de forma genuína e direta) por meio da Reforma Tributária.

² <https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/disputas-envolvendo-cobranca-de-tributos-somam-r-54-trilhoes-no-brasil/>

³ <https://www.devolveicms.rs.gov.br/inicial>

2. DEBATEDORES

2.1 LEONARDO BUSATTO⁴

Trouxe a provocação durante o debate sobre como encarar os stakeholders contrários, sendo eles grandes municípios, capitais, comércio do ramo dos serviços (bancários, hotelaria, por exemplo) e sobre como ficaria a Zona Franca de Manaus.

Appy responde esclarecendo que os grandes municípios e as capitais estaduais têm de fato se oposto à Reforma Tributária, já que manifestam o desejo de manter o ISS, sob a argumentação de que ao longo do tempo tenderia, supostamente, a crescer mais que o ICMS — o que, em sua visão, não se fundamenta. No entanto, afirma que pequenos e médios municípios apoiam a Reforma e isso deve ser considerado, haja vista que estes compõem a grande maioria do País.

O Simplifica Já⁵, enquanto uma reforma alternativa, seria uma medida desastrosa em sua visão. Segundo Appy, corresponderia à contramão da tendência global de unificar o imposto sobre bens e serviços. Seria uma medida que traria o regresso do País, em prol da arrecadação de grandes municípios e capitais.

No que tange ao setor de serviços, Appy afirma que não há qualquer prejuízo, uma vez que os serviços do meio da cadeia seriam beneficiados. Nesse caso, o desenlace seria a redução de carga tributária. Mesmo assim, os serviços prestados ao consumidor final implicam em aumento da carga tributária, mas se justifica por corresponder aos contribuintes de alta renda. Nesse sentido, Appy afirma que esse ponto exigirá certa negociação política, o que, provavelmente, implicará em concessões. Da mesma maneira, ele acredita na provável negociação de alíquotas reduzidas para saúde e educação.

Por fim, em relação à Zona Franca de Manaus, o expositor analisa a necessidade do modelo de tributação migrar para alocação de recursos orçamentários, destinado ao desenvolvimento regional, porém, avalia que as negociações presumivelmente tenderão a manter algum benefício.

Mesa 1: Avaliação dos gastos tributários como instrumento de desenvolvimento econômico

1. PALESTRANTE

1.1 SÉRGIO WULFF GOBETTI⁶

Sérgio Wulff Gobetti deu início à Mesa fazendo um resgate histórico de como nacionalmente temos enfrentado um contexto de guerra fiscal e como isso tem representado um retrocesso para o desenvolvimento econômico do País. Ele afirma que desde a impetração de processos judiciais de um ente estadual em face do outro, não restam dúvidas que seja “um jogo de soma zero para o País.” Sendo assim, para além das dificuldades em conscientizar popularmente do que se trata as isenções e benefícios fiscais, há a árdua dificuldade em promover a avaliação dos resultados.

No Rio Grande do Sul existe um setor técnico criado pela Secretaria da Fazenda com o intuito

4 <https://www.devolveicms.rs.gov.br/inicial>

5 <https://simplificaja.org.br/>

6 Mestre (2004) e Doutor (2008) em Economia pela Universidade de Brasília, é servidor público do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e realiza estudos nas áreas de Macroeconomia, Política Fiscal, Finanças Públicas, Tributação e Federalismo Fiscal. Entre 2010 e 2011, exerceu o cargo de Assessor Especial do Ministério da Fazenda, e entre 2011 e 2013, foi secretário-adjunto de Política Fiscal e Tributária da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Tem formação em Engenharia, Economia e Jornalismo, tendo trabalhado entre 2001 e 2009 no jornal O Estado de S. Paulo.

de avaliar os impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais e a relação custo-benefício. O grupo técnico utiliza o critério conceitual do “multiplicador”, na tentativa de mensurar o valor dos benefícios fiscais, em termos de variação extra do faturamento tributável. A avaliação, do ano de 2022, foi de que a evolução nos setores econômicos metalmeccânico, coureiro-calçadista, carne-leite, biocombustível e Simples Gaúcho⁷ foram positivos, mas os demais beneficiados não mostraram alteração substancial.

Gobetti esclarece que os resultados obtidos indicam que os setores mais beneficiados tiveram melhor desempenho no período de crise, mas não está claro se tal sucesso decorre da concessão dos benefícios fiscais ou de outros fatores. A mera análise descritiva não permite a elaboração de quaisquer conclusões. O bom desempenho do biocombustível, por exemplo, pode ser explicado pelos incentivos fiscais estaduais e pelo Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB). Há duas políticas públicas, em âmbito estadual e nacional, para o desempenho do setor. Mesmo assim, Gobetti ressalta que não há impacto significativo sobre o nível de emprego deste setor.

O palestrante cita o estudo desenvolvido por Fernando Lara⁸, que constatou que os benefícios fiscais raramente “se pagam” no Rio Grande do Sul. Em outras palavras, os contribuintes beneficiados não produzem um efeito multiplicador que resulte em um ganho de arrecadação que se aproxime do custo. Mesmo assim, Gobetti esclarece que, embora não haja a constatação matemática do resultado positivo, não significa a inexistência da decorrência. Ele afirma que os beneficiados precisariam se desenvolver na “velocidade de crescimento chinesa” para cobrir os custos, ao mínimo de 10% ao ano, em sua visão.

Há incerteza sobre o que aconteceria se os benefícios fiscais fossem retirados. O maior temor dos governos estaduais é de as empresas saírem dos Estados, levando consigo o aparato criado na região em que se estabelecem, motivo pelo qual os governadores propõem cautela na concessão e revisão dos benefícios fiscais.

Por fim, o palestrante deixa claro que repensar a política de incentivo fiscal em termos de instrumento, objetivos e setores a serem beneficiados, bem como seu planejamento estratégico é mais essencial do que a avaliação numérica dos resultados. As perguntas que devem ser feitas, ainda que não sejam respondidas, são: “O que se quer incentivar?” e “Onde se quer chegar?”

1. DEBATEDORES

1.1 ADELAR FOCHEZATTO⁹

Adelar Fochezatto retoma o apresentado para afirmar que, mesmo que os benefícios fiscais tenham favorecido a economia do Estado, ou causado prejuízo aos cofres públicos — por não haver acesso ao contrafactual —, o que ocorreria sem a concessão dos benefícios fiscais, é difícil mensurar qualitativamente em “bom” ou “ruim”.

7 Os setores metalmeccânico, biocombustíveis, carne e laticínios compõem 70% do crédito presumido do Rio Grande do Sul.

8 Benefícios Fiscais no Rio Grande do Sul: Uma análise econômica dos incentivos – ICMS. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/apresentacao-estudo-beneficios-fiscais.pdf>

9 Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com doutorado sanduíche na École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, DELTA/EHESS. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Presidente da Fundação de Economia e Estatística (FEE), 2007-2010. Diretor da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES), 2007-2010. Diretor da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (PUCRS), 2012-2014. Possui vários artigos publicados em periódicos na área de economia e tem experiência em pesquisas econômicas, principalmente em temas ligados ao crescimento econômico, economia regional, modelos multissetoriais e agronegócios.

Fochezatto acrescenta também que se todos os Estados — mesmo que as regiões não sejam plenamente harmônicas — concedem os benefícios fiscais, não há como saber qual a realidade sem eles. A cultura da avaliação quantitativa é recente e sofre dificuldades, por não ser capaz de capturar a complexidade dos efeitos. Ademais, a imposição de objetivos muito abrangentes e antagônicos, acabam por tornar o desenvolvimento complexo, amplo e conflituoso.

Teoricamente, o desenvolvimento econômico tenderia a acontecer por meio da complementação de caixa produtivo nos setores produtivos existentes. Mesmo assim, a Teoria das Condições trazida por John Wilkinson trouxe a contribuição conceitual de que o crescimento vem acompanhado de desigualdade. O palestrante cita que há pesquisas, em desenvolvimento nos Estados Unidos, que indicam a expansão e difusão econômica, independentemente da concessão de benefícios fiscais.

O estudioso conclui que, embora a regra atual seja de análise causal —, os grupos de controle precisam avaliar até mesmo a metodologia utilizada —, há uma dificuldade geral na captura de efeitos. O mais adequado seria a combinação de técnicas para análise de efeitos diretos e indiretos, além da apreciação de custo-benefício, valor aplicado e oportunidade. A intenção é sinalizar o porquê da escolha de investimento em determinada região, em detrimento de outra.

2.2. THAIS WAIDEMAN¹⁰

Thais Waideman foi uma debatedora essencial para complementar a apresentação anterior. Ela afirma que o objetivo da concessão do benefício fiscal é a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico, decorrente de dois componentes: estrutural (longo prazo) e cíclico (curto prazo).

De acordo com a especialista, para analisar os resultados devem ser considerados os choques cumulativamente e individualmente em cada setor (por exemplo: pandemia, seca etc.). Conceder o benefício fiscal corresponde a diminuir o custo operacional para setores e regiões, o que prejudica a concorrência ao modificar a lógica natural do sistema de preços, abrindo espaço para má alocação de recursos. Esses fatores, em geral, costumam atrapalhar o crescimento, que é o objetivo inicial. Apesar das dificuldades em realizar as avaliações a respeito do resultado dos benefícios, se faz fundamental tal efetivação. Waideman pontua que é preciso ter valores de referência para o futuro.

A palestrante esclarece que a correlação não significa causalidade (mentalidade de “por causa de ‘a’, ocorreu ‘b’”). Experimentar as políticas públicas requer a avaliação. A existência de alguma evidência é melhor do que nenhuma evidência. Segundo a especialista, é fundamental a união das universidades com o setor público, sendo este um ponto sensível para discussão, de forma a viabilizar o recebimento de informações mais precisas por parte das empresas beneficiadas. A precisão dos dados auxiliaria na apuração dos resultados, mas tem como empecilho o sigilo comercial.

¹⁰ Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem doutorado em Economia Aplicada pela UFRGS (2015). Foi consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e atuou como Pesquisadora Visitante da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de ter experiência como Economista na Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). Pesquisa nas áreas de Avaliação de Políticas Públicas e Microeconomia Social.

2.3. ANDRÉ NUNES¹¹

Representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs/RS), André Nunes foi responsável por apresentar a contrapartida, isto é, em relação às limitações impostas pelas políticas de fruição de condicional. Ele cita como exemplo o condicionamento de parte dos incentivos à aquisição de insumos de fornecedores internos, o que por vezes não faz sentido. O especialista também ressalta a contratação de um número mínimo de trabalhadores e a automação tecnológica de uma empresa, em sua visão, como possibilidade para redução profissionais e no aumento de receita.

Nunes frisa que deve prevalecer o maior interesse fundamentado em que a indústria cresça e permaneça no Rio Grande do Sul. Ele lembra que a situação interestadual e internacional tem ficado cada vez mais competitiva e, por este motivo, deveriam ser concedidos os benefícios fiscais necessários. Nesse sentido, coloca como sugestão a possibilidade de desobrigação de condições, ou seja, que tais benefícios não ensejem em obrigações e cumprimento de condições, as quais seriam impossibilitadas pelo ciclo econômico.

Em conclusão, Nunes apresenta uma questão que, em sua visão, se torna uma dificuldade demográfica no Rio Grande do Sul: a população do RS, homens e mulheres, é cerca de dez anos mais idosa do que no resto do Brasil, fato correspondente à rigidez de capital e de mão de obra. Nunes sugere que sejam tomadas medidas de retenção de jovens, capacitação educacional e investimentos em infraestrutura, que ele também acredita ser um ponto falho de organização do Estado.

2.4. LEONARDO BUSATTO

Leonardo Busatto conclui as contribuições trazidas no respectivo seminário com a seguinte provocação: deve-se analisar quais setores são de fato competitivos e quais não são, a fim de que sejam corretamente selecionados e os recursos, assim direcionados. Por fim, ele afirma que compreende e atesta a opinião trazida por André Nunes, de que a guerra fiscal e a “ameaça” das empresas de sair do Estado colocam o decisor político em uma situação extremamente delicada. Por fim, Busatto destaca a maior transparência das empresas como ponto principal da discussão.

Mesa 2: A transparência dos benefícios fiscais: avanços e perspectivas

1. PALESTRANTE

1.1. RICARDO NEVES PEREIRA¹² e LETÍCIA LAGEMANN¹³

Ricardo Neves Pereira e Letícia Lagemann foram os palestrantes responsáveis por apresentar o sistema pelo qual o Estado do Rio Grande do Sul aperfeiçoa a metodologia de estimação das isenções.

¹¹ Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006) e mestrado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2009). Atualmente, é professor substituto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Economista do Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Monetária e Fiscal. Atua principalmente, nos seguintes temas: política fiscal, política monetária, Modelos DSGE, Métodos Econométricos.

¹² Subsecretário da Receita Estadual do Rio Grande do Sul.

¹³ Possui graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001), mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004) e curso-técnico-profissionalizante pela Feevale (1996). Atualmente, é professor titular do União Metropolitana de Educação e Cultura. Tem experiência na área de Administração. Atuando, principalmente, nos seguintes temas: Fatores Críticos de Sucesso, Pequenas e Médias Empresas, Redes de Empresas.

A ampliação da transparência na apresentação dos benefícios ganhou destaque no Estado a partir da alteração recente do art. 198 do CTN.

O portal feito pelo Rio Grande do Sul apresenta a mensuração dos benefícios, o impacto fiscal líquido, os créditos presumidos, as isenções e as reduções de base de cálculo. No caso dos limites de sigilo de crédito presumido, existe certa resistência na apresentação das informações que permitem identificar o valor do benefício por contribuinte. No caso das isenções e reduções de base de cálculo, o dado objetivamente disponível não é o valor da renúncia, mas o da transação/saída “isenta”.

Pereira e Lagemann ressaltam a necessidade de cuidado na manipulação e disponibilização dos dados. O gasto tributário é conceituado como o tratamento tributário distinto do modelo padrão do imposto, em geral, para um subgrupo de contribuintes, e que apresenta potencial de reduzir a arrecadação, de forma que os benefícios fiscais concedidos no meio da cadeia tendem a ter impacto nulo sobre a arrecadação, visto que a cobrança do imposto no meio da cadeia gera crédito.

Em âmbito estadual, o Conselho de Boas Práticas Tributárias é o órgão que consiste em um espaço de diálogo para tratar de temas de interesse mútuo, aumentando a proximidade entre a Administração Tributária e a sociedade, atingindo um maior nível de confiança entre o Fisco e a sociedade. O Conselho preza pela transparência, diálogo, relacionamento, e é formado por 22 conselheiros, poder público e entidades empresariais.

O Desenvolve RS é outra iniciativa estadual correspondente ao programa de interação com a sociedade, baseado em informação produzida a partir de dados extraídos dos documentos fiscais eletrônicos gerados pelos contribuintes. Câmaras Técnicas trabalham com as informações obtidas a fim de proporem políticas públicas que possam ser levadas para o governo.

Pereira considera essencial três eixos que, em sua visão, são o tripé da transparência: 1 – Revista publicada mensalmente com dados setoriais; 2 – Diálogos Setoriais (lives); 3 – Portal Receita Doc¹⁴ (site onde são disponibilizadas as informações).

1.2. JOSUÉ PELLEGRINI¹⁵

Josué Pellegrini finaliza o tema colocando como prioridade tanto a sustentabilidade fiscal, por meio da alocação eficiente dos gastos diretos e indiretos, quanto um tratamento adequado para o uso dos gastos e da renúncia, no sentido de efetivamente cumprir e alcançar objetivos de interesse público. O gasto tributário e subsídios fiscais são instrumentos válidos de políticas públicas. Entretanto, em sua visão, não podem ser utilizados de forma indiscriminada.

A administração e a transparência do gasto tributário prescindem a avaliação de pontos que requerem periodicidade, critérios, pesquisadores qualificados. Conceituar, identificar e mensurar os indicadores são pontos fundamentais. Posteriormente, haveria uma fase mais complexa, que é o aprofundamento da transparência no caminho da avaliação do gasto tributário — definir se cumpre ou não seus objetivos.

Pellegrini afirma que, no Brasil, é importante disciplinar os procedimentos para pleitos de desoneração tributária, concessão de novos benefícios fiscais e tratamento ao longo de sua existência,

¹⁴ <https://receitadoc.sefaz.rs.gov.br/>

¹⁵ Mestre e Doutor em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, atua como Diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal.

sendo fundamental a avaliação periódica e apuração da granularidade das informações. Em São Paulo, o tema está avançado. Há uma resolução em andamento¹⁶, buscando formalizar os procedimentos.

Mesa 3: Avaliação das desonerações como instrumento de distribuição de renda

1. DEBATEDORES

1.1. GIOVANI PADILHA¹⁷

Giovani Padilha iniciou a última Mesa com considerações acerca da justiça tributária. Segundo seu entendimento, o cidadão comum compreende muito bem o que é a devolução, mas tem dificuldade de compreender os critérios de seletividade. Dessa maneira, há de ser esclarecido os critérios para que estes paradigmas possam ser superados.

1.2. NELSON LEITÃO PAES¹⁸

Nelson Leitão Paes coloca o contraponto de que, apesar das evidentes falhas, o Brasil avalia bem quem merece os benefícios e possui tecnologia suficiente para realizar essa análise, conforme pode ser comprovado pela experiência do Bolsa Família e do Auxílio Brasil. No Ministério da Economia, havia a comissão de avaliação para análise dos subsídios, a qual foi encerrada. Ainda existe um conselho de avaliação de políticas públicas e outras iniciativas no referido Ministério.

A avaliação da desoneração como instrumento de distribuição de renda contrapõe a seletividade (objetiva, indireta, difusa, complexidade, ineficiências econômicas — estornos, por exemplo, baixo potencial redistributivo) e a personalização (subjetivas, diretas, focalizadas, simplicidade — não implica alteração da regra tributária, neutralidade, alto potencial redistributivo).

Paes considera a seletividade ineficiente pelo seguinte: a participação dos itens básicos na estrutura de consumo das famílias é inversamente proporcional à renda, portanto, ao serem gravados de forma mais branda, implicarão menor pressão fiscal sobre as rendas inferiores. O elemento central é a heterogeneidade da estrutura de consumo para que sustente a premissa básica.

Na visão de Paes, os alimentos, por exemplo, não têm quase nenhuma diferença. A aquisição de ativos é mais desonerada e, por isso, chama a atenção. Grande parte dos maiores benefícios destina-se às maiores rendas. Mesmo assim, deve ser lembrado que todo benefício é compensado com uma alíquota superior. No sistema atual, há de se considerar de que forma tem afetado as famílias de baixa renda, haja vista que as de maior renda, segundo ele, quase não são afetadas.

¹⁶ https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/RC16824M1_2021.aspx

¹⁷ Auditor Fiscal da Receita Estadual.

¹⁸ Possui graduação em Engenharia Mecatrônica pela Universidade de São Paulo (1995) e doutorado em Economia pela Universidade de Brasília (2004). Atualmente, é auditor fiscal da receita federal do Ministério da Fazenda e professor de Macroeconomia do Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Modelagem Econômica, Avaliação de Gastos Tributários e Política Fiscal do Brasil, atuando principalmente nos seguintes temas: Reforma Tributária, imposto de renda pessoa física, carga tributária, análise de progressividade e distribuição de renda e tributação sobre o consumo.

Acesse aqui esse e outros materiais de apoio à pesquisa tributária.



CADERNOS DE APOIO À PESQUISA TRIBUTÁRIA

Estudos e Resenhas	Publicado	Acesso
VOLUME 1 - Seminário: Contencioso Administrativo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Uma nova visão para um novo imposto. Dez/2022	✓	Clique aqui para acessar
VOLUME 2 - Seminário: Desafios do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): Experiência internacional do IVA. Dez/2022	✓	Clique aqui para acessar
VOLUME 3 - Seminário: Transação Tributária Federal. Dez/2022	✓	Clique aqui para acessar
VOLUME 4 - Seminário: Para além do teto: propostas para um regime fiscal sustentável. Dez/2022	✓	Clique aqui para acessar
VOLUME 5 - Seminário: Tax Gap- Desafios às Administrações Tributárias no Brasil. Dez/2022	✓	Clique aqui para acessar
VOLUME 6 - Seminário: Federalismo Fiscal Brasileiro. Fevereiro/2023	✓	Clique aqui para acessar
VOLUME 7 - Seminário: Conselho Federativo do IBS: Modelo de gestão. Fevereiro/2023"	✓	Clique aqui para acessar
VOLUME 8 - Seminário: Transparência e Avaliação dos Gastos Tributários: O Caso do ICMS. Dez/2022	✓	Clique aqui para acessar
Seminário: A Receita para um sistema mais simples e eficiente. Fev./2022	-	
Seminário: Programas de Conformidade Tributária no Brasil: O que temos e onde podemos melhorar? Novembro/2022	-	
Seminário: Diagnóstico do Contencioso Tributário Administrativo. Abril/2022	-	
Seminário: Ministério da Economia - Live Programa Prevenir- Nova Lei de Improbidade Administrativa e suas alterações. Maio/2022	-	
Seminário Cooperative Compliance: Tendências Internacionais e a experiência recente do Brasil. Maio/2022	-	
Noções de IVA DUAL: Breve análise das propostas de reforma tributária no Brasil e implementação no mundo. Fevereiro/2023	-	
Resenha do evento: Transformando sistemas tributários com a tecnologia blockchain. Junho/2022	-	
Resenha do livro: Tribute os Ricos! Como mentiras, brechas e lobistas tornam os ricos mais ricos. Edª.1ª/2022	-	
Resenha do artigo: O mito da fuga de capitais. Tributos estaduais mais altos aumentam receita, não migração". Julho/2020	-	
Resenha do livro – Os Números (não) Mentem: Como a Matemática Pode Ser Usada Para Enganar. Edª.1ª/2012	-	



Acesse aqui esse e outros materiais de apoio à pesquisa tributária.

Neutralidade – A Unafisco Nacional coloca-se em total neutralidade com referência aos conteúdos apresentados. Sendo os Cadernos de Apoio à Pesquisa Tributária, exclusivamente, exposição que preserva, na medida em que um resumo permite, o conteúdo de seminários, apresentações, livros e pesquisas diversas.



www.unafisconacional.org.br