



Programa
Cátedras Brasil

Caderno 116

Sumário Executivo

Proposta de um modelo de Análise de
Impacto Regulatório da tributação indutora
com base na experiência da Nova Zelândia

Autor

Luiz Felipe Monteiro Seixas

Parecerista Convidada

Amanda Flávio de Oliveira

Coleção: Regulação



Sumário Executivo

A principal finalidade da tributação corresponde à arrecadação de recursos para o Estado. É o que a literatura denomina de função “fiscal” dos tributos. No entanto – e a experiência histórica e prática assim tem demonstrado – por vezes o governo se vale de normas tributárias com finalidades distintas da arrecadação de receita pública. Nesses casos, identifica-se uma função “extrafiscal” da tributação. Dentre essas finalidades, a mais recorrente tem sido a de regular condutas e intervir no sistema socioeconômico. Isso é facilmente demonstrável quando o governo, por exemplo, aumenta a carga tributária incidente sobre um produto cujo consumo ele pretende desestimular (p.ex.: cigarro, álcool, bebidas com elevado teor de açúcar etc.). Ou, de outro modo, quando o Estado adota políticas de concessão de incentivos fiscais, desonerando determinadas atividades econômicas, com propósitos que passam pela geração de emprego, atração de investimentos, estímulo à pesquisa & desenvolvimento, dentre outros.

Em resumo: a tributação tem sido frequentemente empregada como técnica de regulação econômica. No Brasil, a literatura especializada adota as expressões “tributação indutora” e “normas tributárias indutoras” para se referir às hipóteses do uso da tributação com propósitos regulatórios, que ocorre tanto por meio de medidas de estímulo/concessão de vantagens (comumente denominadas

de “incentivos fiscais”) ou de desincentivo/aumento da carga tributária (aqui denominados genericamente de “tributos regulatórios”).

Com exceção de análises de caráter jurídico-formal (que examinam a adequação da norma tributária indutora aos critérios formais previstos na legislação), a experiência brasileira tem demonstrado que a tributação indutora carece de instrumentos direcionados a avaliar seus potenciais impactos, consequências, custos e benefícios, sobretudo enquanto técnica de regulação, a exemplo da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

A AIR consiste em uma metodologia ou procedimento voltado a avaliar a qualidade regulatória de uma possível medida que pode ser criada para a solução de determinado problema. Para isso, parte da definição de um problema que, em tese, demandaria alguma ação por parte do regulador. A partir daí, a AIR é pensada como um processo de avaliação da medida regulatória, sobretudo no que diz respeito às alternativas disponíveis, aos objetivos pretendidos e às consequências possíveis. Uma de suas principais finalidades é orientar os processos de tomada de decisão do regulador, reduzindo o cenário de incerteza e informações limitadas.

Apesar de não ser um instrumento novo e já amplamente difundido em nível internacional, a AIR tem recebido destaque no Brasil, num primeiro momento, por ser adotada (ainda que de forma não sistemática) por agências reguladoras em nível federal nos últimos anos; e mais recentemente, em razão da sua institucionalização na legislação brasileira, em especial nas disposições contidas na Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), e sua posterior regulamentação pelo Decreto nº 10.411/2020, atualmente a principal norma de referência em matéria de AIR em nível federal. No entanto, e conforme já mencionado, em que pese a relevância do tema, não se identifica no Brasil nenhuma experiência ou prática voltada à aplicação da AIR (e/ou metodologias similares) para a avaliação das normas tributárias indutoras.

Sob tal aspecto, a Nova Zelândia tem despontado como um país com experiência em governança regulatória já consolidada, o que inclui a realização de procedimentos de Análise de Impacto Regulatório no âmbito de sua administração pública. Para além desse fato, ganha destaque a prática que o país possui no uso da AIR para avaliar normas tributárias (incluindo as de caráter regulatório), em órgãos como o *Inland Revenue Department* e o *New Zealand Treasury*, os quais possuem competência em matéria fiscal e tributária.

Nesse sentido, e partindo da seguinte pergunta “com base na experiência internacional, em particular a neozelandesa, é possível desenvolver ou adaptar

um modelo de Análise de Impacto Regulatório para as normas tributárias indutoras no Brasil? Se sim, como?”, o objetivo principal da pesquisa é examinar, comparativamente, a prática da Nova Zelândia relativamente à aplicação da Análise de Impacto Regulatório no exame das normas tributárias para, a partir daí, discutir a possibilidade de se desenvolver um modelo brasileiro de AIR para a tributação indutora.

Da análise empreendida, foi possível identificar os seguintes resultados e inferências:

- A Nova Zelândia tem uma considerável e exitosa experiência com relação à aplicação da Análise de Impacto Regulatório em matéria tributária, aperfeiçoando as técnicas e procedimentos de governança regulatória no âmbito dos órgãos que compõem sua administração tributária. Não obstante haver diferenças entre os regimes tributário e administrativo neozelandês e brasileiro, as similitudes, seja com relação à regulação via tributação, seja no que tange aos procedimentos de AIR de ambos os países, permite extrair abordagens e *insights* que podem ser aplicados no Brasil;
- O atual marco legal brasileiro aplicável à Análise de Impacto Regulatório não possui nenhuma restrição de ordem jurídica/legal que limite a sua aplicação para hipóteses de tributação indutora. Ao contrário. Da interpretação da legislação sobre o tema, com destaque para a Lei nº 13.874/2019, entendemos que há plena autorização legal para se adotar a AIR em matéria tributário-regulatória. No mesmo sentido, restrições de caráter regulamentar, limitando a AIR em tais casos, podem vir a se configurar como ilegais. Dentre as soluções possíveis para garantir mais estabilidade regulatória e segurança jurídica, recomendam-se modificações legislativas, seja no âmbito do Decreto nº 10.411/2020 ou da Lei nº 13.874/2019, para que passem a prever expressamente a Análise de Impacto Regulatório para os casos de regulação via tributação;
- Diante da confirmação pela viabilidade de se adotar a AIR para a tributação indutora, foram apresentados e examinados os elementos e características compreendidas como relevantes no desenho de um eventual modelo de regulação por meio de normas tributárias. Dentre as informações apresentadas, destacam-se: i) os componentes básicos que devem constar em um relatório de AIR, os quais deverão ser adaptados às características da norma tributária indutora objeto de análise; ii) um exame dos critérios de análise de impacto que melhor se adequam à avaliação de uma norma

tributária indutora, com especial referência para a análise custo-benefício (no caso dos incentivos fiscais) e para a análise multicritério (no caso dos tributos regulatórios); iii) a elaboração de um *check list* de perguntas direcionadas a orientar o regulador no procedimento de AIR em matéria tributária. Também incluímos (como anexo) um modelo de relatório de AIR adaptado do *Regulatory Impact Statement Template* disponibilizado pelo *New Zealand Treasury*.

A pesquisa, portanto, não apenas confirmou a importância e viabilidade de se elaborar Análise de Impacto Regulatório normas tributárias indutoras criadas no Brasil, mas também apresentou elementos e subsídios para auxiliar os reguladores no desenvolvimento desse procedimento. Nesse sentido, espera-se que o trabalho permita criar uma agenda de discussão relativamente à avaliação e controle da tributação indutora no Brasil.



Clique aqui para baixar o **Sumário Executivo** separado. Compartilhe!