

**Pró-Reitoria Acadêmica  
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito  
Dissertação de Mestrado**

**ANÁLISE CRÍTICA DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS  
FISCAIS SOBRE A CESTA BÁSICA PELO CONFAZ:  
UMA AVALIAÇÃO SOBRE OS EFEITOS FISCAIS E  
SOCIOECONÔMICOS NO DISTRITO FEDERAL**

**Autor: Viviane Alencar Carvalho Lincoln  
Orientador: Prof. Dr. Maurício Dalri Timm do Valle**

**Brasília - DF  
2023**

**VIVIANE ALENCAR CARVALHO LINCOLN**

**ANÁLISE CRÍTICA DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS SOBRE A CESTA  
BÁSICA PELO CONFAZ: UMA AVALIAÇÃO SOBRE OS EFEITOS FISCAIS E  
SOCIOECONÔMICOS NO DISTRITO FEDERAL**

Projeto de pesquisa apresentado para aprovação do curso de Pós-graduação em Stricto Sensu Direito em Mestrado de Direito da Universidade Católica de Brasília.

Orientador: Prof. Dr Maurício Dalri Timm do Valle.

Brasília  
2023

L736a Lincoln, Viviane Alencar Carvalho.  
Análise crítica da concessão de benefícios fiscais sobre a cesta básica pelo CONFAZ : uma avaliação sobre os efeitos fiscais e sócio-econômicos no Distrito Federal / Viviane Alencar Carvalho Lincoln. – 2023.  
117 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, 2023.  
Orientação: Prof. Dr. Maurício Dalri Timm do Valle.

1. CONFAZ. 2. Benefícios fiscais. 3. Incentivos fiscais. 4. Desigualdade social. I. Valle, Maurício Dalri Timm do. II. Título.

CDU 34:336

Dissertação de autoria de VIVIANE ALENCAR CARVALHO LINCOLN, intitulada “ANÁLISE CRÍTICA DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS SOBRE A CESTA BÁSICA PELO CONFAZ: UMA AVALIAÇÃO SOBRE OS EFEITOS FISCAIS E SÓCIO-ECONÔMICOS NO DISTRITO FEDERAL”, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito da Universidade Católica de Brasília, em 02 de fevereiro de 2023, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:



---

Prof. Dr. Maurício Dalri Timm do Valle  
Orientador  
Universidade Católica de Brasília – UCB

---

Prof. Dr. Rosaldo Trevisan  
Universidade Católica de Brasília – UCB

---

Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão

Brasília  
2023



## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por estar presente em todos os momentos de minha vida, e por me iluminar principalmente nas horas mais difíceis; sem ele não teria chegado tão longe.

A minha família, meu porto seguro, pessoas que me ensinaram a valorizar o estudo e a união; ao meu pai, José Luiz (*in memoriam*), que sempre acreditou na minha capacidade, me incentivou e me mostrou a importância do estudo em minha vida; à minha mãe, Milena *in memoriam*, que me ensinou a superar todas as dificuldades, ser forte e guerreira, sempre persistindo adiante apesar de todas as barreiras da vida.

Ao meu marido e parceiro de uma vida, Alisson, que sempre apostou no meu potencial, me admirou, me incentivou; aos meus filhos João Victor e Maria Luísa, meus tesouros, por serem a luz dos meus olhos e que possam ir mais adiante do que sua mãe foi. E mais importante, que o Mestrado sirva de lição de amor e possam me perdoar pelo tempo perdido durante essa jornada.

Às minhas irmãs Luciana e Michele, companheiras e parceiras de uma vida; ao meu irmão Antônio Carlos, procurador do DF, doutrinador na área de Direito Administrativo, levarei para sempre seu exemplo e orgulho em meu coração!

Aos meus companheiros de mestrado, principalmente Cristiane que me incentivou a buscar mais este diploma;

Ao professor Dr. Maurin Falcão e Dr. Maurício Dalri Timm do Valle, pelo tempo despendido para minha orientação;

Aos professores, que com suas experiências, contribuíram com o meu estudo e progresso na pesquisa;

Enfim, agradeço aos meus amigos que entre um momento e outro desta jornada, me iluminavam com um sorriso ou uma palavra amiga.

Obrigada!

## RESUMO

Referência: LINCOLN, Viviane Alencar Carvalho. **Análise crítica da concessão de benefícios fiscais sobre a cesta básica pelo CONFAZ**: uma avaliação sobre os efeitos fiscais e socioeconômicos no Distrito Federal. 2023. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2023.

Este trabalho tem como objetivo investigar a concessão de Benefícios Fiscais nos ordenamentos jurídicos do Distrito Federal do CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ), desde quais são as espécies de benefícios fiscais existentes, o porquê de serem concedidos e de como são aplicados e aprovados no CONFAZ. Ao se proceder a uma análise da concessão de Benefícios Fiscais assim como da Igualdade Tributária, apresenta-se uma relação conturbada em função da desigualdade de incidências tributárias entre os contribuintes. A relevância deste projeto baseia-se na busca de demonstrar os impactos jurídico e econômico da concessão de benefícios fiscais pelo CONFAZ. Igualmente importante revela-se a análise dos incentivos fiscais que, concedidos por razões particulares, não revertem em benefícios para os contribuintes que necessitam do benefício, podendo ser considerados como malefício ao sistema, visto que influenciam o comportamento do empresário/contribuinte diante das suas obrigações tributárias. Por outro lado, merece destaque a importância da concessão de incentivos fiscais como medidas de fomento aos setores da economia para promoção do desenvolvimento e crescimento de um país além da redução da desigualdade social pelo CONFAZ, órgão que é estatuído como parte importante do ordenamento tributário com vistas à promoção da justiça fiscal e redução da desigualdade social brasileira. A partir dos conceitos de justiça fiscal, da solidariedade, da eficiência e da equidade, procura-se responder como o CONFAZ poderia contribuir para a diminuição da desigualdade social e, ao mesmo tempo, alavancar a recuperação econômica, assim como relacionar a concessão de incentivos fiscais de apuração do ICMS e da arrecadação do imposto na diminuição da desigualdade social. A presente dissertação visa atender essa questão a partir de um problema da concessão dos convênios e implementação nos estados que consignaram o convênio em sua legislação local, com enfoque nos fundamentos da igualdade tributária e o uso da sociologia do tributo. A argumentação geral é de que esses incentivos fiscais possam necessariamente demonstrar sua utilidade, a fim de garantir a equidade e a eficiência tributárias em distintas abordagens. As metodologias empregadas no presente projeto serão a dogmático-instrumental, englobando a análise da doutrina, legislação e jurisprudência e a epistemológica (jurídico-teórica). Por meio de uma revisão bibliográfica, assim como a análise da jurisprudência, legislação e doutrina, pretende-se demonstrar o papel do CONFAZ, a fim de reduzir a desigualdade social, com especial à atenção à insegurança alimentar.

Palavras-chave: CONFAZ. ICMS. Benefícios Fiscais. Incentivos Fiscais. Desigualdade Social. Distrito Federal

## ABSTRACT

This work aims to investigate the granting of tax benefits for legal purposes in Federal District through CONFAZ, provided they are in accordance with the existing types of benefits, which means that benefits will be granted and that they will be implemented and approved by CONFAZ. When analyzing the granting of Tax Benefits as well as Tax Equality, a troubled relationship is presented due to the inequality of tax incidences between taxpayers. The design of this project is based on the search to demonstrate the legal impacts and the concession of CONFAZ tax benefits. Usually, the benefits granted to taxpayers who do not honor important tax benefits to the particular system can be seen to influence the behavior of business taxpayers in the face of their tax obligations. On the other hand, it deserves the importance of promoting tax incentives as incentives to sectors of the economy to promote development and a country beyond the reduction of inequality, by CONFAZ, which is used as an important part of the social project with the purpose of promoting justice. tax and reduction of Brazilian social inequality. Based on the concepts of fiscal justice, solidarity, efficiency and equity, it seeks to see how CONFAZ (National Council of Revenue Policy) can contribute to reducing social inequality and, at the same time, leverage economic recovery, as well as relate the concession of tax incentives for the calculation of ICMS and tax collection to increase social inequality. The present dissertation aims to answer this question from a problem of granting agreements and implementation in states that have enshrined the same agreement in their local legislation, focusing on the fundamentals of tax equality and the use of the sociology of tribute. The general argument is demonstrated by these tax incentives that can be used in order to ensure equality of differences and efficiency in terms of distinction. The methodologies used in this project will be the dogmatic-instrumental, encompassing the analysis of doctrine, legislation and jurisprudence, and the epistemological (legal-theoretical). Through a bibliographic review, as well as the analysis of jurisprudence, legislation and doctrine, it is intended to demonstrate the role of CONFAZ, in order to reduce social inequality, with special attention to food insecurity.

Keywords: CONFAZ. ICMS. Tax Benefits. Social Inequality. Federal District.

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CBN	Cesta Básica Nacional
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical Estatística e Estudos Socioeconômicos
DJ	Diário da Justiça
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
Ed.	Edição
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ICV	Índice do Custo de Vida
LC	Lei Complementar
OCDE	Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RE	Recurso Extraordinário
RCIMS	Regulamento do ICMS
RF	Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
UFGRS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Distribuição do ICMS por região (1997 – 2015).....	p. 38
Quadro 1 – Convênios ICMS cesta básica.....	p. 83
Gráfico 1 – Participação relativa das categorias do trabalho informal – Brasil – 2017.....	p. 63
Gráfico 2 – Carga Tributária no Brasil e em Países da OCDE (2012).....	p. 68
Gráfico 3 – Evolução da Carga Tributária no Brasil – 2004 a 2013.....	p. 69
Gráfico 4 – Curva de Laffer.....	p. 73

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Números absolutos e proporção da população de 14 anos ou mais de idade ocupada por tipo de trabalho formal ou informal – Brasil – 2012 – 2017.....	p. 63
Tabela 2 – Tabela de provisões mínimas estipuladas pelo Decreto Lei nº 399/1938.....	p. 82
Tabela 3 – Projeção de Renúncia Fiscal ICMS- GDF – 2022 .....	p. 91
Tabela 4 – Participação dos gastos alimentares , por classe de renda, no total da renda, no Brasil – 1975 .....	p. 91

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	11
2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL .....	18
2.1 CONCEITO DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA .....	22
2.1.1 Os Titulares da Competência Tributária .....	24
2.1.2 Limitações à Competência Tributária .....	25
2.2.1 Isenção tributária .....	30
2.2.2 Anistia e remissão tributária .....	32
2.2.3 Redução de base de cálculo .....	33
2.2.4 Crédito presumido .....	34
2.2.5 Redução de alíquota .....	34
2.3 IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO– ICMS .....	35
2.4 GUERRA FISCAL .....	37
2.4.1 Lei Complementar Nacional nº. 160, de 07 de agosto de 2017 .....	39
2.5 O CONFAZ E A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS .....	40
2.5.1 Internalização dos convênios .....	44
2.6 O CONFAZ DURANTE A COVID-19 .....	48
3 EXTRAFISCALIDADE .....	52
3.1 JUSTIÇA SOCIAL .....	53
3.2 SOCIOLOGIA DO IMPOSTO .....	54
3.2.1 Solidariedade Cidadã ou Cidadania Solidária .....	55
3.2.2 Cidadania .....	56
3.2.3 Desigualdade Social .....	58
3.3 CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA .....	61
3.4 POBREZA .....	64
3.5. ÓTIMO DE PARETO .....	65
3.6 CARGA TRIBUTÁRIA .....	67
3.7. CURVA DE LAFFER .....	73
4 INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL .....	75
4.1 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL .....	77

4.2 DEFINIÇÃO DE CESTA BÁSICA .....	79
4.3 REGIONALISMO .....	81
4.4 POLÍTICA FISCAL DA CESTA BÁSICA DO DISTRITO FEDERAL .....	82
4.4.1 Política fiscal da cesta básica .....	82
4.4.2 Estudo Econômico de Viabilidade do Benefício Fiscal (Lei nº 5422/2014): .....	84
ICMS cesta básica -alíquota de 7% -isenção do ICMS .....	84
4.4.3 Cálculo da Renúncia Fiscal .....	86
4.4.4. Possíveis resultados da isenção tributária da cesta básica .....	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	93
REFERÊNCIAS .....	99