

GESTÃO DOS

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS EM PORTO ALEGRE

2024



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RS

CONSELHEIROS

Marco Antonio Lopes Peixoto - Presidente Iradir Pietroski - Vice-Presidente Renato Luís Bordin de Azeredo — 2º Vice-Presidente Cezar Miola Estilac Martins Rodrigues Xavier Alexandre Postal Edson Brum

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Heloisa Tripoli Goulart Piccinini Alexandre Mariotti Daniela Zago Gonçalves Da Cunda Ana Cristina Moraes Letícia Ayres Ramos Roberto Debacco Loureiro

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Ângelo Grabin Borghetti

PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Geraldo Costa Da Camino Daniela Wendt Toniazzo Fernanda Ismael

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Carlos Alberto Machado Wulff

DIRETORA-GERAL

Ana Lucia Pereira

DIRETOR DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Roberto Tadeu De Souza Júnior

DIRETORA ADMINISTRATIVA

Mariana Marques Ferreira

DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Alexandre Porto Debeluck

DIRETOR DA ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE FRANCISCO JURUENA

Diego Losada Vieitez

FICHA TÉCNICA

GRUPO DE TRABALHO

Emerson Roberto Luisi (SRSC)
Fernanda Colvero Nogueira (SRSM)
Fábio Alex Beling (SPA)
Geovane Foletto Lopes (SRCS)
Thiago Felker Andreis (CEOFF)
Vinicius Rosa Rezende (SPA)

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Projeto Gráfico - Francesco Rizzo

Sumário

1. Considerações Iniciais	3
2. Estudo Realizado	5
2.1 Situação de Porto Alegre	5
2.2. Metodologia Utilizada	8
3. Análise e Avaliação	10
3.1. Instituição de Benefícios/Incentivos Tributários	11
3.2. Previsão das Renúncias Tributárias nos Instrumentos	
de Planejamento Orçamentário	12
3.3. Acompanhamento Financeiro das Renúncias Tributárias	13
3.4. Monitoramento dos Objetivos e Contrapartidas dos Benefícios	14
3.5. Transparência e Publicidade das Renúncias Tributárias	15
4. Ações Recomendadas	16
5. Considerações Finais	17
Questionário aplicado ao executivo de Porto Alegre	18
Estimativas de renúncia de receita apresentadas nas LDOs 2021-2025	23



Gestão dos Benefícios Tributários em Porto Alegre

Este relatório, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), apresenta os resultados de um estudo realizado em 2024 sobre a governança dos benefícios tributários concedidos pela Prefeitura de Porto Alegre. O objetivo do trabalho foi identificar como esses benefícios são criados, monitorados e divulgados, e avaliar oportunidades para melhorar a transparência, a eficiência e a justiça fiscal.

O trabalho foi desenvolvido no âmbito do instrumento de levantamento¹, conforme disciplinado no art. 2°, inciso IV da Instrução Normativa nº 5/2021 deste TCE/RS.

-

¹ Autuado no documento nº 15137-0299/24-9 deste TCE/RS.



1. Considerações Iniciais

O Município possui diferentes alternativas para resolver os problemas sociais, e o uso de recursos financeiros é o modo mais usual para financiar as políticas públicas. Para isso, compete a cada município instituir e arrecadar tributos, conforme define o inciso III do art. 30 da Constituição Federal (CF), a exemplo do IPTU², ISS³, ITBI⁴, CO-SIP⁵, taxas e contribuições. É por meio dessas receitas que são custeados os serviços públicos e os investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança.

Contudo, problemas sociais também são resolvidos por meio de renúncias fiscais, também chamadas de benefícios tributários, onde o município deixa de arrecadar seus tributos em troca de alguma contrapartida com impacto positivo à coletividade.

As renúncias fiscais, assim, são disposições na legislação que concedem vantagens a um grupo específico de contribuintes. Também são conhecidos por incentivos fiscais ou benefícios tributários e são geralmente oferecidos para incentivar setores econômicos considerados importantes pelo gestor municipal.

Apesar de promoverem desenvolvimento, eles reduzem a **arrecadação** direta em troca de um incentivo para determinada política pública ou conduta que deve ser em prol do interesse público.

Como exemplo, pode-se citar a renúncia fiscal do IPTU de determinada empresa em troca da criação de empregos, restauração de áreas degradadas ou ações sociais.

Mesmo assim, a escolha pela criação e manutenção de incentivos tributários não têm recebido a mesma atenção destinada ao uso direto de recursos públicos. Isso ocorre muito em razão da forma indireta de apropriação das suas vantagens econômicas, por vezes subjetiva ou muito direcionada a um restrito público beneficiário, como também pelo fato de não serem registrados no orçamento como despesas ou deduções explícitas da receita estimada

Ao fim, as renúncias fiscais são pouco compreensíveis para a sociedade, inclusive para a administração pública, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, o que dificulta o controle das reais vantagens dessas políticas.

Assim sendo, uma boa **gestão tributária** é essencial para garantir **servi- ços públicos de qualidade**, planejar investimentos futuros, garantir a justiça fiscal e
promover a transparência ativa dos impactos diretos e indiretos das renúncias concedidas.

⁴ Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

² Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

³ Imposto Sobre Serviços (ISS).

⁵ Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).



A transparência na gestão das renúncias fiscais ganha papel fundamental, de modo que a própria CF, no § 6º do art. 165, a privilegiou ao determinar que o projeto de lei orçamentária (PLOA) será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Em linha com a CF, a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina que a atuação governamental deve ser planejada e transparente a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de limites e condições, **inclusive para a concessão de renúncias de receitas** (art. 1º, §1º).

Ou seja, as renúncias fiscais podem ser importantes para estimular a economia, mas também representam menos recursos imediatos disponíveis para investir em áreas como saúde, educação e infraestrutura⁶. Por isso, é essencial que haja controle, transparência e avaliação dos resultados dessas concessões, não só a fim de manter a sociedade esclarecida sobre o destino das ações da administração, mas também para garantir uma receita estável e previsível, permitir o planejamento a médio e longo prazo e buscar a justiça social em respeito à capacidade contributiva de cada cidadão.

Para aprofundar: De acordo com a Instrução de Procedimento Contábil (IPC) nº 16/2020 (elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN), benefícios tributários são disposições preferenciais da legislação que fornecem vantagens tributárias a certos contribuintes e que não estão disponíveis a outros. O benefício está disponível somente aos contribuintes que possam se beneficiar com a redução da sua base de contribuição. São as desonerações de imposto, taxa ou contribuição, autorizadas por dispositivo legal que, excepcionando a legislação instituidora de um tributo, tenha objetivo específico e alcance grupo específico de contribuintes, de setor ou de região.

Benefícios tributários bem geridos podem impulsionar a cidade, mas sua má administração pode prejudicar o equilíbrio das contas públicas, assim como limitar recursos para serviços essenciais.

-

⁶ Ainda, implicam em modificação de indicadores fiscais, como a Receita Corrente Líquida e, consequentemente o cálculo do limite de gastos com pessoal, margem para operações de crédito e eventuais contingenciamentos do orçamento público.



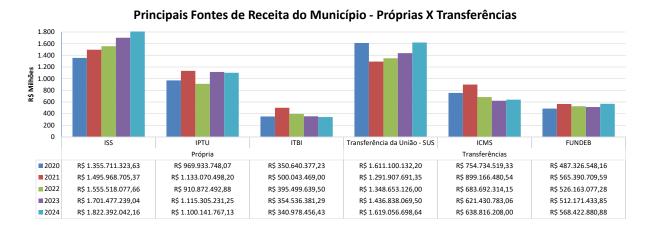
2. Estudo Realizado

A fim de compreender como o Município de Porto Alegre cria e gere os benefícios tributários, este trabalho avaliou algumas **leis**, a **governança** (processos de decisão) e a **transparência** (divulgação de informações) da gestão dos benefícios, identificando pontos a melhorar e possíveis objetos de fiscalizações futuras.

Avaliou-se em especial o alinhamento da política tributária ao preconizado nas peças orçamentárias e correspondente impacto das renúncias no âmbito municipal, bem como a análise, em caráter amostral, de benefícios fiscais concedidos pelo Município de Porto Alegre.

2.1 Situação de Porto Alegre

Porto Alegre tem como principais fontes de arrecadação própria o Imposto sobre Serviços (**ISS**, aproximadamente R\$ 1,8 bilhão em 2024) e o Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (**IPTU**, aproximadamente R\$ 1,1 bilhão em 2024). Abaixo, representa-se as principais fontes de receita do Município, divididas entre receitas próprias (instituídas e arrecadadas por conta própria, ISS, IPTU e ITBI) e aquelas recebidas por transferência da União (SUS e FUNDEB) e do Estado do RS (ICMS):



^{**} Valores em R\$ atualizados para o mês de abril de 2025 pelo IPCA.

Fonte: Dados enviados pelo Município ao TCE-RS no Sistema Informatizado de Análise e Prestação de Contas – SIAPC.



A cidade, além de estar entre as 10 maiores receitas tributárias *per capita* do RS, vem apresentando um bom percentual de receitas próprias em relação ao total de receitas correntes (em 2024, 50,09% da receita corrente vem de esforço próprio⁷).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 estimou uma receita total de aproximadamente R\$ 11,7 bilhões, universo no qual já estão consideradas as renúncias firmadas nos anos anteriores, sem haver, contudo, o detalhe do impacto de cada lei instituidora de benefícios.

Não obstante, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ano, em cumprimento à LRF, é informado o impacto estimado de cada nova renúncia prevista para viger no ano seguinte, o que é detalhado no Demonstrativo 7 do Anexo Metas Fiscais (AMF). Essa previsão é realizada para um horizonte de 3 anos, de modo que na LDO de 2024 são estimados os impactos nos 3 anos seguintes (2025, 2026 e 2027) das renúncias que podem passar a viger em 2025.

Ao se consolidarem os dados das LDOs dos anos de 2022 até 2025, chega-se aos seguintes montantes estimados de novas renúncias para cada ano.

Tabela 1 – Valor estimado nominal das novas renúncias previstas em cada LDOs em comparação ao orcamento anual.

Ano	Renúncia Total Estimada LDO	Receita Estimada na LOA	Receitas Correntes Estimadas na LOA	Receitas com Tributos ⁸ Estimada na LOA	Receita com Tributos Executada na LOA
2022 9	183,00	9.915,14	8.184,43	3.626,09	3.500,19
2023	246,20	10.587,48	8.801,61	3.865,71	4.060,51
2024 10	380,90	11.688,12	9.749,30	4.423,98	4.374,67
2025	198,20	12.356,54	10.196,21	4.455,13	-
2026	133,18	-	-	-	-
2027	103,12	-	-	-	-

(valores em milhões de R\$)

É importante destacar que as renúncias fiscais previstas para os exercícios de 2024 e 2025 foram significativamente impactadas pela Lei Complementar nº 1.018/2024. Essa norma instituiu medidas adicionais de enfrentamento à calamidade pública causada pela enchente de maio de 2024, entre elas a concessão de incentivos tribu-

⁷ Conforme dados recebidos pelo TCE da contabilidade do Executivo Municipal de Porto Alegre.

10 O valor referente a 2024 foi obtido a partir da informação da LDO de 2025.

⁸ Impostos, taxas, contribuições e contribuições de melhoria, listados nos itens 1 e 2 do Grupo Receitas Correntes do Orçamento.

O valor referente a 2022 foi obtido a partir da informação da LDO de 2021.



tários, com impacto estimado em aproximadamente R\$ 48 milhões para 2024 e R\$ 79 milhões para 2025¹¹.

Por fim, ressalta-se que os valores previstos na LDO representam apenas estimativas de novas renúncias de receita, que poderão ou não se concretizar, uma vez que a efetiva instituição dos benefícios ainda depende de regulamentação ou outras providências legais. Assim, embora os benefícios fiscais concedidos em 2022 possam continuar afetando a arrecadação nos exercícios seguintes, o Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO considerará esses efeitos apenas até 2024, abrangendo o exercício de referência da LDO e os dois subsequentes.

Uma gestão tributária eficiente é vital para Porto Alegre, mas é dever do Município ampliar a transparência sobre os benefícios tributários concedidos.

.

¹¹ Sem estas, a renúncia estimada para o exercício de 2024 seria de, no mínimo, R\$ 332,90 milhões e, para o exercício de 2025, R\$ 119,20 milhões.



2.2. Metodologia Utilizada

O estudo, realizado ao longo do ano de 2024, utilizou como normas de referência os seguintes documentos que definem as diretrizes para uma gestão responsável dos incentivos tributários:

Constituição Federal: define a competência dos municípios sobre impostos;

Lei de Responsabilidade Fiscal: exige transparência nas renúncias; Normas do TCE-RS e TCU: orientam a fiscalização;

Instruções da Secretaria do Tesouro Nacional: detalham a contabilização dos benefícios tributários.

A partir das diretrizes destas normas foram analisadas as leis municipais que instituíram benefícios fiscais nos últimos cinco anos em Porto Alegre. Também houve a realização de entrevistas com os agentes envolvidos no fluxo de trabalho (Secretarias de Fazenda – SMF, Planejamento – SMPG, Desenvolvimento Econômico – SMDETE e Controle Interno), a análise de documentos administrativos e a aplicação de um questionário com 24 perguntas (listadas ao final) respondido pela Prefeitura.

Foram examinadas 9 (nove) leis municipais abaixo listadas:

- a) Lei Complementar nº 530/2005, institui o Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte - Proesporte -, o Protocolo de Incentivo Fiscal ao Esporte de Porto Alegre e o Selo de Certificação Compromisso com o Esporte - Prefeitura de Porto Alegre;
- b) Lei Complementar nº 906/2021, institui o Programa Municipal de Incentivo ao Desenvolvimento de Setores Estratégicos de Alta Tecnologia (Programa Creative) no Município de Porto Alegre;
- c) Lei Complementar nº 936/2021, cria o Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública do Município de Porto Alegre (PI-ASEGPOA);
- d) Lei Complementar nº 937/2022, que cria o polo histórico, cultural, turístico, gastronômico e de lazer do Centro Histórico de Porto Alegre, denominado Polo do Centro Histórico;
- e) Lei Complementar nº 970/2023, altera a Lei Complementar nº 906/2021, denominando o programa por ela instituído Programa Municipal de Incentivo à Inovação Tecnológica no Município de Porto Alegre (Programa Creative);
- f) Lei Complementar nº 974/2023, dispõem sobre a concessão de redução no valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) quando cumpridos critérios de sustentabilidade;
- g) Lei Complementar nº 994/2023, estende a vigência da isenção para a Central de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul (Ceasa);
- h) Lei Complementar nº 996/2023, institui o Programa de Concessão de Crédito aos Contribuintes do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) classificados como A+ e A;
- i) Lei Complementar nº 1000/2023, institui o Sistema Unificado de Fomento e Incentivo às Atividades Culturais.



Cumpre referir que as leis selecionadas representam, de acordo com as leis de diretrizes orçamentárias ou seus próprios projetos de lei, uma estimativa de montante nominal renunciado de aproximadamente R\$ 213 milhões para o período de 2022 a 2026.

Na análise documental, foram realizadas verificações acerca de procedimentos (existência de comissões e verificações prévias, formas de enquadramento etc.), limites (quantitativos e temporais) e contrapartidas (compromissos dos beneficiários), bem como um exame de legalidade destes incentivos (se estão em conformidade com a CF e a LRF).



3. Análise e Avaliação

O estudo identificou pontos positivos e desafios na gestão dos benefícios tributários em Porto Alegre. Entre os pontos positivos, destacam-se o uso de sistemas informatizados para registrar benefícios, a existência de comissões para avaliar alguns programas e a inclusão de benefícios nos planos orçamentários, ainda que sem detalhes.

Destacou-se na amostra analisada o Programa Creative, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 906/2021, por envolver redução de impostos, estabelecimento de limites globais e processos claros de aprovação que devem ser seguidos para a concessão e gestão do incentivo, inclusive com previsão da constituição de comissões de análise de enquadramento.

Também foi possível evidenciar gargalos na governança dos benefícios tributários, como falta de documentação detalhada relativa aos procedimentos internos para instituição e avaliação dos benefícios, falta de contabilização dos incentivos nos termos da IPC nº 16/2020, falta de publicidade e transparência efetiva dos montantes renunciados.

Os resultados são apresentados na sequência em cinco eixos de avaliação.

A análise de programas específicos revela algumas boas práticas da gestão municipal, mas também gargalos na gestão dos benefícios.



3.1. Instituição de Benefícios/Incentivos Tributários

Para a instituição de um benefício ou incentivo tributário, a proposta precisa ser acompanhada de estudos que justifiquem o interesse público na concessão e o detalhamento do impacto financeiro das renúncias, das medidas em contrapartida exigidas, das formas de monitoramento dos resultados e da vigência do regime privilegiado.

A proposta pode partir tanto do Executivo quanto do Legislativo, uma vez que a competência é concorrente ¹², e precisa de aprovação em lei complementar, conforme determina o art. 150, § 6º da CF e o art. 113 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre ¹³.

A partir do levantamento realizado, verificou-se que o fluxo de criação de benefícios fiscais no Executivo Municipal de Porto Alegre não segue um rito padronizado e normatizado com vistas a facilitar a transparência e o controle social.

A criação caracteriza-se mais por um procedimento empírico, com base nas experiências dos servidores participantes, que se inicia a partir de qualquer agente, público ou privado, que tenha possibilidade de pleitear algum benefício tributário.

A Receita Municipal apenas realiza estimativas de impacto financeiro, e a decisão sobre a implantação cabe ao prefeito e secretários, os quais podem utilizar ou não as estimativas da área técnica.

Com isso, apesar de cumprir o que está disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal com as estimativas que realiza (e coloca em seus instrumentos de planejamento orçamentário, como será apresentado no subitem a seguir), o Executivo Municipal tem oportunidade de aprimorar seus procedimentos a fim de garantir uma gestão fiscal responsável, uma vez que também se mostra necessário demonstrar inequivocamente que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

A falta de um processo formal dificulta o planejamento e pode levar a estimativas imprecisas ou a concessões não isonômicas.

¹² Art. 56 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Ait. 30 da Lei Organica do Indinispio do 1 3.13. Acesso em: 12/05/2025.



3.2. Previsão das Renúncias Tributárias nos Instrumentos de Planejamento Orçamentário

A CF¹⁴ e a LRF¹⁵ determinam que os planos orçamentários (em especial a LDO e a LOA) incluam a estimativa de arrecadação e das renúncias concedidas e a conceder. No caso de Porto Alegre, constatou-se que os benefícios são incluídos nos planos, mas sem o detalhamento dos valores de cada renúncia vigente.

As estimativas usam a arrecadação do ano anterior (a qual não demonstra os valores que são renunciados a partir dos benefícios vigentes), sem uma metodologia clara e transparente, muito embora estejam de acordo com as regras de preenchimento prescritas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁶ da Secretaria do Tesouro Nacional.

O Executivo entende suficiente, para fins de cumprimento da LDO e da LRF, considerar que a arrecadação do ano anterior já repercute as renúncias fiscais em vigor. Assim, as LDOs de 2020 a 2025 apresentam apenas os efeitos dos benefícios novos previstos no respectivo ano da Lei. Isso impede o conhecimento dos valores acumulados das renúncias ao longo do tempo, o que dificulta saber quanto a cidade realmente deixa de arrecadar, prejudicando a transparência. A tabela ao final deste documento resume essas estimativas, com base no Demonstrativo 7 do Anexo II de cada LDO.

Cidades como São Paulo¹⁷ e Belo Horizonte¹⁸, por exemplo, publicam dados mais transparentes e mensuráveis em seus instrumentos, como forma de fomentar o controle social. Há que se referir, no entanto, que há a previsão dos impactos das renúncias e, caso necessária, a proposição de compensações, conforme prevê a LRF.

> Para saber mais: acesse aqui as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional para o preenchimento do Demonstrativo 7¹ do Anexo de Metas Fiscais (AMF), que trata da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

A ausência de detalhes nos planos orçamentários reduz a transparência e possibilidade de controle pela sociedade.

12

<sup>Art. 165, §2º para a LDO e art. 165, §6º para a LOA.
Arts. 4º, §2º, V e 14, caput para a LDO; art. 5º, II da LRF para a LOA.
Regras de harmonização a serem observadas pela Administração Pública para a elaboração do Anexo de</sup> Riscos Fiscais (ARF), do Anexo de Metas Fiscais (AMF), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), orientações metodológicas, consoante os parâmetros definidos pela LRF. <u>Disponível aqui</u>. Acesso em: 12/05/2025.

Disponível aqui. Acesso em: 12/05/2025. Disponível aqui. Acesso em: 12/05/2025.



3.3. Acompanhamento Financeiro das Renúncias Tributárias

É esperado que o Município, ao instituir determinado benefício tributário, consiga acompanhar e informar à sociedade de maneira clara os valores financeiros renunciados.

Verificou-se no estudo que os benefícios são registrados em sistemas para controle e acompanhamento dos benefícios, **mas os sistemas não geram relatórios automáticos sobre os valores renunciados**, o que impacta diretamente na contabilização dos recursos não arrecadados (nos moldes do que prescreve a IPC nº 16/2020).

Assim sendo, o município de Porto Alegre não consegue, de maneira eficiente e em prazo razoável, informar as renúncias implicadas por determinado benefício instituído.

Isso dificulta o acompanhamento e a avaliação das políticas financiadas pelos incentivos, prejudica o adequado planejamento orçamentário, bem como traz complicações para o controle destes recursos que não ingressam no município.

Sistemas limitados e falta de adequada contabilização prejudicam o monitoramento dos benefícios.



3.4. Monitoramento dos Objetivos e Contrapartidas dos Benefícios

Uma vez instituído determinado benefício tributário, além do acompanhamento dos valores renunciados, é também necessário o monitoramento do cumprimento dos objetivos e das contrapartidas exigidas.

Assim como é prerrogativa do Município instituir os benefícios para incentivar determinada atividade ou setor, também é de sua responsabilidade a suspensão ou cancelamento daqueles benefícios que não cumprem o esperado ou que não satisfazem mais um fim público.

No caso de Porto Alegre, não se constatou uma sistemática formalizada de avaliações regulares do cumprimento dos objetivos e requisitos dos benefícios instituídos.

Também foi possível identificar que não há uma sinergia entre os órgãos da administração municipal para colaborar com a avaliação das políticas públicas financiadas por meio dos incentivos tributários, tal qual se verificou na etapa de instituição dos benefícios.

Para exemplificar: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Eventos (SMDETE) produz painéis e informes mensais sobre geração de empregos e abertura de empresas, a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) produz informações sobre a arrecadação dos tributos municipais, mas ambas produções não dialogam entre si, como forma de possibilitar uma avaliação mais profunda da atividade econômica correlacionada com a arrecadação.

Ainda que tenha sido identificado o acompanhamento da atividade econômica no município de forma geral no âmbito da Fazenda Municipal (considerando os prismas arrecadação, tributos, emprego, renda e abertura de empresas), não é possível afirmar que os dados recebidos sobre a atividade econômica sejam utilizados como insumo para tomada de decisão sobre a continuidade de determinado incentivo tributário.

A falta de avaliações impede saber se os benefícios são eficazes ou devem continuar.



3.5. Transparência e Publicidade das Renúncias Tributárias

Em pesquisa aos portais de transparência do município de Porto Alegre e a partir das demais análises do presente estudo, verificou-se não haver publicidade ativa dos benefícios tributários instituídos.

Não há, assim, maneira rápida para o cidadão identificar os impactos de cada renúncia, seus resultados e beneficiários¹⁹. Para isso, exige-se o pedido formal à Prefeitura (via Lei de Acesso à Informação), cuja resposta, em razão da elaboração não automatizada de relatórios, pode demorar e mesmo desestimular o cidadão a buscar a informação.

Constatou-se a existência de um portal de serviços (https://kb.procempa.com.br/ e https://contecomafazenda.portoalegre.rs.gov.br) para os contribuintes solicitarem benefícios já existentes, mas não para propor, de forma fácil, o estudo e criação de novos incentivos.

Ainda, no que diz respeito aos instrumentos orçamentários, a **LOA de 2025** apresenta uma lista dos benefícios existentes, embora ainda sem detalhamento dos montantes renunciados.

A transparência limitada dificulta o controle social e a confiança na gestão.

¹⁹ Neste sentido, cabe referir que apenas informações relativas a incentivos tributários concedidos a pessoas físicas estão protegidas pelo sigilo fiscal, nos termos do art. 198, *caput* e §3º, inc. IV do Código Tributário Nacional.



4. Ações Recomendadas

Abaixo, são resumidas as situações encontradas neste estudo e eventuais ações para mitigar as dificuldades, as quais podem ser encaradas como uma oportunidade de melhoria na busca de uma gestão mais **transparente** e **eficiente** dos benefícios tributários em Porto Alegre.

As oportunidades de melhoria identificadas podem inspirar avanços que fortaleçam a **justiça fiscal** e o bem-estar da população, promovendo uma cidade mais equilibrada e preparada para o futuro.

Situação Encontrada	Ação Recomendada
Falta de processo formal para criar benefícios	Desenvolver um fluxo documentado com etapas e cri- térios claros para a criação de benefícios.
Ausência de detalhamento das renúncias nos planos orçamentários	Incluir nos planos orçamentários os valores estimados e reais de cada benefício, inspirando-se em outros Municípios brasileiros, como São Paulo e Belo Hori- zonte.
Sistemas que não geram rela- tórios automáticos	Priorizar a atualização dos sistemas para contabilizar e gerar relatórios automáticos sobre as renúncias.
Falta de avaliações periódicas dos benefícios	Estabelecer metodologias para avaliação regular dos resultados e continuidade dos benefícios.
Transparência limitada sobre beneficiários e valores	Disponibilizar, em portal público, dados periodicamente atualizados sobre benefícios, beneficiários (respeitando o sigilo fiscal) e impactos da política.
Ausência de canal para propor novos incentivos	Implementar um canal no Portal de Serviços para sugestões de novos benefícios, com análise técnica.



5. Considerações Finais

O estudo alcançou seu objetivo de mapear a gestão dos **benefícios tributários** em Porto Alegre, destacando pontos fortes, como o registro em sistemas e a disponibilização de Portal para solicitação de enquadramento, mas também desafios, como a **falta de transparência** e a ausência de processos formais para a instituição e controle das renúncias. Há oportunidades, portanto, para melhorar a **governança**, o **monitoramento** e a **publicidade** das informações.

Com a reforma tributária²⁰, que iniciará sua transição em 2026 e afetará diretamente o ISS, principal imposto municipal, a gestão eficiente dos benefícios fiscais torna-se ainda mais relevante para manter o equilíbrio fiscal, assegurar a qualidade dos serviços públicos e cumprir os preceitos constitucionais de responsabilidade fiscal.

Além disso, a arrecadação anual do ISS entre 2019 e 2026 servirá de base para o cálculo da média da receita de referência que irá compor o montante a ser repassado para os municípios a título de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) entre 2029 e 2077 (período de 49 anos), conforme previsto no art. 131 do Projeto de Lei Complementar (PLP) 108/2024²¹. Diante disso, é **essencial que o Executivo de Porto Alegre revise, até 31/12/2026, os benefícios tributários atualmente concedidos**, a fim de que a arrecadação do ISS não seja reduzida em razão de benefícios desvantajosos.

Cabe ressaltar que, com a entrada em vigor do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que substituirá o ISS a partir de 2033, não será mais permitida a concessão de novos incentivos ou benefícios, exceto nas hipóteses previstas no art. 156-A, § 1º, inc. X da CF.

É fundamental, neste cenário, que o Município saiba o valor ao qual renúncia do total de sua arrecadação, como forma de previsibilidade da evolução de suas receitas tributárias e adequação aos princípios de responsabilidade fiscal. E mais, é importante que essa informação²² seja transparente à sociedade, permitindo que haja efetivo controle por parte da população, também como forma de buscar justiça social em respeito à capacidade contributiva de cada cidadão, além de demonstrar o alinhamento ao interesse público e à sustentabilidade das contas municipais.

Entende-se que este relatório também poderá inspirar avanços na administração municipal, além de servir de modelo para aplicação em outros municípios do Rio Grande do Sul.

Melhorar a transparência e a organização na gestão dos benefícios pode fortalecer a confiança da sociedade e o equilíbrio fiscal.

²⁰ Emenda Constitucional nº 132/2023, regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 214/2025),

²¹ <u>Disponível aqui.</u> Acesso em: 19/05/2025.

Entende-se que, no cenário atual, não só os valores das receitas renunciadas, mas também as metodologias de cálculo de impacto e as demonstrações de não afetação das metas fiscais ou das medidas de compensação adotadas devem ser publicadas de forma clara e acessível, como forma de transparência ativa.



QUESTIONÁRIO APLICADO AO EXECUTIVO DE PORTO ALEGRE

RESPOSTA EM: 23/07/2024, CONFORME SEI PMPA 24.0.000048880-8

LEVANTAMENTO SOBRE INCENTIVOS OU BENEFÍCIOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA

Obs.: considerar o disposto nos arts. 40 e 41 da Lei Municipal nº 13.700/23:

Art. 40. Projeto de Lei ou Decreto que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária obedecerá ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, e alterações posteriores.

Art. 41. São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, <u>para os fins do art. 40 desta Lei</u>, os gastos governamentais indiretos, decorrentes da legislação tributária vigente, que visem a atender objetivos econômicos e sociais explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção à lei tributária de referência, e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

SOBRE A FASE DE INSTITUIÇÃO DOS INCENTIVOS/BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

1. Há verificação do cumprimento das normas da LRF quando da proposição de

	incentivos ou benefícios de natureza tributária?
	() Sim
	() Não
	Se a resposta for sim, descrever os procedimentos utilizados, unidades responsáveis e encaminhar documentação que suporte a afirmação.
2.	Existe algum estudo ou planejamento prévio à instituição de incentivos ou benefícios de natureza tributária, com o fim de estabelecer objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas? () Sim
	() Não
	Se a resposta for sim, liste quais órgãos participam desse planejamento, des-
	creva o procedimento e marque o(s) item(ns) que melhor representam as vari- áveis levadas em consideração, sendo estas passíveis de comprovação:
	() necessidade de lei específica;
	() impacto financeiro das concessões;
	() prazo máximo para a concessão;
	() vinculação/relação da concessão com a implantação e ou estímulo ao desenvolvimento de uma política pública;
	() definição de metas a serem alcançadas;
	() critérios para a medição e avaliação quanto o alcance dos objetivos
	propostos (contrapartidas quando existentes);



3.	Durante o planejamento de novos incentivos ou benefícios de natureza tributária o prazo de vigência é considerado? () Sim () Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação (o diploma legal com prazo ou documentação que indique a decisão por inclusão de prazo ou não.
4.	Os incentivos ou benefícios de natureza tributária são concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social? () Sim () Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação.
5.	A concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária aos contribuintes tem origem: () Exclusivamente em estudos realizados pela Administração Municipal; () Exclusivamente por iniciativa/solicitação do contribuinte beneficiado; () Em algumas situações por iniciativa da Administração Municipal e em outras por demandas do contribuinte beneficiado;
	Há disciplinamento normativo com relação a esse processo de criação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, de forma a disciplinar as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados? () Sim () Não Se a resposta for "Sim", encaminhar normas que disciplinam o processo de instituição.
ОВІ	RE A FASE DE PREVISÃO DOS INCENTIVOS/BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO
7.	Os incentivos ou benefícios de natureza tributária concedidos estão contemplados no Plano Plurianual? () Sim () Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação.
8.	Os incentivos ou benefícios de natureza tributária concedidos estão contemplados na Lei de Diretrizes Orçamentárias? () Sim () Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação.



 9. São realizados estudos de impacto orçamentário-financeiro dos incentivos ou benefícios de natureza tributária concedidos para inclusão na LDO e LOA, em observância ao previsto no artigo 14 da LRF? () Sim () Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação.
 10.Os anexos de metas fiscais de 2021 a 2024 contêm demonstrativos com a quantificação da estimativa e compensação da renúncia e foram elaborados em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais, na forma que prescreve o art. 14 da LRF? Sim Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação.
 11. As Leis Orçamentárias de 2021 a 2024 foram elaboradas contendo o demonstrativo regionalizado do efeito dos benefícios sobre as receitas e despesas, nos termos do inciso II do art. 5º da LC n.º 101/00 (LRF) e do §6º do art. 165 da Constituição Federal? () Sim () Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação.
 12. Há previsão do impacto dos incentivos ou benefícios de natureza tributária no montante da arrecadação no exercício e nos seguintes? () Sim () Não Se a resposta for sim, encaminhar documentação que suporte a afirmação.
SOBRE O MONITORAMENTO DA CONCESSÃO E DA EXECUÇÃO DOS INCENTIVOS/BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS
 13. As concessões de incentivos ou benefícios de natureza tributária são registradas em processo administrativo? () Sim () Não Se a resposta for "Sim": incluir, de forma exemplificativa, documentação que suporte a resposta.
 14. Existe Comissão e/ou Servidores específicos com a atribuição para avaliar a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária? () Sim () Não Se a resposta for "Sim": incluir, de forma exemplificativa, documentação que suporte a resposta.



 natureza tributária? () Sim () Não Se a resposta for "Sim": incluir, de forma exemplificativa, documentação que suporte a resposta.
 16. Há procedimento para contabilização dos incentivos ou benefícios de natureza tributária em sistema de contabilidade municipal? () Sim () Não
Se a resposta for "Sim": descrever o procedimento, incluindo documentação que suporte a resposta. Além disso, descrever os critérios para a contabilização, bem como se são observados os procedimentos dispostos nas Instruções de Procedimentos Contábeis nº 16, da STN.
SOBRE A AVALIAÇÃO E CONTROLE DOS INCENTIVOS/BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS
 17. Há avaliação sobre a fruição dos incentivos ou benefícios de natureza tributária pelos contribuintes? () Sim () Não Se a resposta for "Sim", explicitar como essa avaliação ocorre e enviar cópias de avaliações realizadas.
 18.O Executivo Municipal avalia os resultados alcançados pelas políticas públicas financiadas por meio dos incentivos ou benefícios de natureza tributária? () Sim () Não
Se a resposta for "Sim", explicitar como essa avaliação ocorre e enviar cópias de avaliações realizadas.
 19. Há diretriz ou plano, por parte do Executivo Municipal, para extinção de incentivos ou benefícios de natureza tributária em consequência de avaliação de resultados? () Sim () Não
Se a resposta for "Sim", incluir documentação que documente a afirmação.
 20.O controle interno prevê realizar ou realizou a fiscalização para avaliar os controles relacionados aos incentivos ou benefícios de natureza tributária? () Sim () Não
Se a resposta for "Sim", explicitar como essa fiscalização ocorre e enviar cópias de fiscalizações já realizadas.



SOBRE A TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS INCENTIVOS/BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

 21.O contribuinte encontra página dedicada no portal da Prefeitura na internet com informações suficientes acerca dos procedimentos e documentos relativos aos incentivos ou benefícios de natureza tributária? () Sim () Não Se a resposta for "Sim", indicar a forma e endereço eletrônico em que as afirmações podem ser comprovadas.
 22.É disponibilizada no portal da prefeitura na internet a opção requerimento de concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária sem a necessidade de comparecimento dos contribuintes? () Sim () Não Se a resposta for "Sim", indicar a forma e endereço eletrônico em que as afirmações podem ser comprovadas.
 23. O município divulga em meio eletrônico os incentivos ou benefícios de natureza tributária concedidos e os beneficiários dos mesmos? () Sim () Não Se a resposta for "Sim", indicar a forma e endereço eletrônico em que as afirmações podem ser comprovadas.
 24. Há publicidade e transparência dos resultados socioeconômicos dos incentivos ou benefícios de natureza tributária? () Sim () Não Se a resposta for "Sim", indicar a forma e endereço eletrônico em que as afirmações podem ser comprovadas.





ESTIMATIVAS DE RENÚNCIA DE RECEITA APRESENTADAS NAS LDOs 2021-2025

(valores nominais)

TRIBUTO	ANO LDO	MODALIDADE	SETORES/PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	2022 (R\$)	2023 (R\$)	2024 ²³ (R\$)	2025 (R\$)	2026 (R\$)	2027 (R\$)
IPTU TCL	2025	Isenção	Aposentado, Inativo, Pensionista e pessoa com deficiência proprietá- rio/possuidor	-	-	12.999.046,15	13.625.502,12	14.225.572,14	14.767.598,00
IPTU	2024	Isenção con- forme Projeto de Lei a ser enviado ao Legislativo Municipal	BOX INDIVIDUALIZADO (PROJETO DE LC)	-	-	3.533.095,94	3.680.469,72	3.851.918,80	-
TCL	2024	Isenção con- forme Projeto de Lei a ser enviado ao Legislativo Municipal	BOX INDIVIDUALIZADO (PROJETO DE LC)	-	-	738.943,46	769.766,54	805.624,94	-
IPTU	2021 2024	Isenção	Central de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul (Ceasa)	943.578,00	976.603,00	1.802.867,16	1.872.642,50	1.935.928,56	-
ISS	2024	Outros Benefí- cios	COMPLIANCE LEI DE CONCESSÃO DE CRÉ- DITOS	-	-	10.000.000,00	10.741.745,00	11.371.286,45	-
IPTU	2024	Remissão / Anistia con- forme Projeto de Lei a ser enviado ao Legislativo Municipal	DEMHAB	-	-	1.576.551,89	-	-	-

²³ A projeção de renúncia de receita constante na LDO de 2025 (Lei nº 14.094/24) para os exercícios de 2024 a 2027 foi revisada pela Lei nº 14.152/2024 (Disponível em: http://leismunicipa.is/1xnnf; Acesso: 25/05/2025)

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS EM PORTO ALEGRE



TRIBUTO	ANO LDO	MODALIDADE	SETORES/PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	2022 (R\$)	2023 (R\$)	2024 ²³ (R\$)	2025 (R\$)	2026 (R\$)	2027 (R\$)
ITBI	2024	Isenção con- forme Projeto Lei a ser envi- ado ao Legis- lativo Munici- pal	DEMHAB	-	-	619.687,23	825.068,91	1.123.655,02	-
TCL	2024	Remissão / Anistia con- forme Projeto de Lei a ser enviado ao Legislativo Municipal	DEMHAB (PROJETO DE LC)	-	-	3.293.981,86	-	-	-
TCL	2024	Isenção con- forme Projeto de Lei a ser enviado ao Legislativo Municipal	DEMHAB (PROJETO DE LC)			2.590.411,72	2.698.463,91	2.824.167,74	
IPTU	2024	Isenção con- forme Projeto de Lei a ser enviado ao Legislativo Municipal	DEMHAB (PROJETO DE LC)			1.003.775,29	1.045.645,13	1.094.354,91	
IPTU TCL	2025	Remissão / Anistia / Isen- ção	DEMHAB (Projeto de Lei em tramitação interna)	-	-	-	-	-	-
IPTU	2025	Isenção	Família Acolhedora (PRO- JETO DE LEI COMPLE- MENTAR)	-	-	24.346,97	25.201,55	26.083,61	26.996,53
ISS IPTU	2022	Renúncia conforme projeto de Lei a ser enviado ao legislativo municipal.	Fundo de Segurança (FUMSEG)	17.239.152,80	17.693.924,79	18.569.289,22	-	-	-
ITBI	2023	lsenção	IMOVEIS no 4° DISTRITO (Conforme Projeto de Lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal)	-	3.855.069,02	1.927.534,51	1.927.534,51	-	-



TRIBUTO	ANO LDO	MODALIDADE	SETORES/PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	2022 (R\$)	2023 (R\$)	2024 ²³ (R\$)	2025 (R\$)	2026 (R\$)	2027 (R\$)
IPTU	2023	Outros Benefí- cios	IMÓVEIS no 4º DISTRITO (Conforme PLCE004/22 que altera o inciso XXX do art. 70 da LC n 7/1973)	-	68.183,87	139.238,91	213.118,69	-	-
IPTU	2023	Isenção	IMÓVEIS no 4º DISTRITO (Conforme Projeto de Lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal)	-	2.526.846,07	4.425.742,16	7.644.605,90	-	-
IPTU	2024	Outros Benefí- cios	IPTU SUSTENTÁVEL (LC Nº 974, de 30/05/2023)	-	-	5.561.900,00	5.793.900,00	6.063.800,00	-
IPTU	2025	Remissão / Isenção / Compensação	Lei 1.018/24	-	-	37.606.593,53	64.111.406,76	-	-
TCL	2025	Remissão / Isenção / Compensação	Lei 1.018/24	-	-	9.491.042,09	13.893.584,06		-
ISS	2025	Anistia	Lei 1.018/24	-	-	737.000,00	1.223.105,27	-	-
ITBI	2025	Isenção	Lei 1.018/24	-	-	104.520,49	108.460,91	112.365,50	116.298,29
TLU TLA	2024	Outros Benefí- cios	LICENCIAMENTO UR- BANÍSTICO E AMBIEN- TAL (LC N° 975 de 02/06/2023)	-	-	2.040.570,57	2.130.612,66	2.208.282,94	-
TCL	2020	Isenção	NFSE-Programa de Bene- fícios da Nota Legal	19.500.000,00	-	-	-	-	-
IPTU	2022	Outros Benefí- cios	Cancelamento dos reajus- tes do IPTU previstos na LC 859/2019	57.417.371,84	111.656.445,26	132.997.849,10	-	-	-
ISS	2023	Isenção	POLO CENTRO HISTÓ- RICO (LC № 937 DE 09/02/2022)	-	4.634.770,65	4.816.389,91	5.005.126,14	-	-
ITBI	2023	Isenção	POLO CENTRO HISTÓ- RICO (LC № 937 DE 09/02/2022)	-	4.461.028,70	4.635.839,66	4.817.500,80	-	-
IPTU	2023	Isenção	POLO CENTRO HISTÓ- RICO (LC Nº 937 DE 09/02/2022)	-	2.022.590,88	2.112.485,68	2.198.507,20	-	-
IPTU / ISS / ITBI / Taxas	2022	Alíquota Re- duzida	Polo Histórico, Cultural, Turístico, Gastronômico e de Lazer do Centro Histó- rico	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	-	-	-
ISS / IPTU	2025	Compensação	PROESPORTE (Lei Complementar 530/2005)	-	-	-	500.000,00	520.500,00	539.498,25



TRIBUTO	ANO LDO	MODALIDADE	SETORES/PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	2022 (R\$)	2023 (R\$)	2024 ²³ (R\$)	2025 (R\$)	2026 (R\$)	2027 (R\$)
ISS	2024	Alíquota Re- duzida	Serviços de administração de fundos, de consórcio, de cartão de crédito e outros, enquadrados nos subitens 15.01, 15.06, 15.14 e 15.15	-	-	33.717.662,85	43.748.667,54	54.453.179,01	56.359.040,28
ISS	2022	Alíquota Re- duzida	Serviços de bens de terceiros: Guincho intra- municipal, guindaste e içamento	2.614.975,86	2.704.408,04	2.788.244,69	-	-	-
ISS	2025	Redução de Alíquota	Serviços do Subitem 19.01 (Projeto de Lei em tramitação interna)	-	-	-	380.505,63	394.203,83	408.000,97
ISS	2022	Alíquota Re- duzida	Serviços realizados por centros de contato: (con- tact centers), tais como atendimento ao cliente, televendas, telemarketing, entre outros.	1.240.046,55	1.282.456,14	1.322.212,28	-	-	-
ISS	2022	Alíquota Re- duzida	Setor de Eventos	5.511.962,70	5.691.101,48	5.876.062,28	-	-	-
ISS	2022	Alíquota Re- duzida	Setores de Alta Tecnologia (Programa Creative)	31.595.667,75	32.131.407,89	34.005.070,62	-	-	-
IPTU ISS	2024	Outros Benefí- cios	Sistema Municipal Unifi- cado de Fomento e Incen- tivo às Atividades Cultu- rais (PROJETO DE LC)	-	-	2.113.522,00	2.201.682,00	2.304.244,00	-
TFLF	2022	Isenção	TFLF	4.915.510,49	5.075.264,58	5.240.210,68	-	-	-
IPTU / TCL / ITBI / DNT / TFLF	2021	Anistia	Transações Tributárias	1.500.000,00	500.000,00	-	-	-	-
ISS	2023 2025	Isenção	TRANSPORTE COLETI- VO E SELETIVO (Con- forme PLCE006/22 que altera o 2º do art. 71 da LC nº 7/1973)	-	26.708.263,46	27.739.637,33	28.827.474,95	29.865.264,05	30.910.548,29
ISSON	2021	Isenção	Transporte por ônibus	21.955.065,00	22.723.493,00		-	-	-
		TOTAIS		183.001.820,18	246.200.598,47	380.900.488,64	198.203.905,16	133.180.431,50	103.127.980,61











