



PUC-SP

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

PEDRO MARSURA BIBANCO OLIVEIRA

**CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS E COMO SUA
EXTRAFISCALIDADE AFETA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL
BRASILEIRO.**

Projeto de Pesquisa do Trabalho de
Conclusão de Curso sob orientação
da Prof^a. Dra. Luiza Nagib.

SÃO PAULO

2024

Este trabalho dedico à minha mãe, que se sacrificou diariamente para proporcionar o melhor para seus filhos. Jucilene, sua resiliência e inabalabilidade moldaram o homem que sou hoje.

AGRADECIMENTOS

Além da dedicatória para minha amada Mãe, quero deixar meus agradecimentos pelos puxões de orelha e por sempre acreditar em mim, mesmo nos momentos mais difíceis.

Agradeço também aos meus companheiros da Pontifícia, lutamos juntos 5 anos para atingirmos nossos objetivos.

E por fim, agradeço aos meu colegas do coração, que estão comigo desde que me conheço por ser, me ajudaram a moldar meus ideais e me deram sábios conselhos ao longo de nossas amizades.

“You raise the blade, you make the change.”

— Pink Floyd.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo destacar o funcionamento de benefícios fiscais e como sua aplicabilidade funciona, seguindo todos regimentos legais e constitucionais atuais. Nesta monografia também será estudada a importância do caráter extrafiscal como função principal da arrecadação, alguns dos benefícios fiscais estaduais e federais que temos no Brasil, a Guerra Fiscal gerada pela concessão destes incentivos e abordar também os desafios jurídicos enfrentados, propondo uma reflexão sobre a busca por um equilíbrio entre o incentivo ao crescimento econômico e a preservação de uma concorrência justa.

Palavras-chave: Tributos, Princípios Tributários, Benefícios Fiscais, Incentivos Fiscais, Extrafiscalidade e Guerra Fiscal.

ABSTRACT

This paper aims to highlight the functioning of tax benefits and how their applicability works, in accordance with current legal and constitutional regulations. It will also study the importance of the extrafiscal character as the main function of revenue collection, some of the state and federal tax benefits in Brazil, the Fiscal War created by the granting of these incentives, and address the legal challenges faced, proposing a reflection on the search for a balance between encouraging economic growth and preserving fair competition.

Keywords: Taxes, Principles of Taxation, Tax Principles, Tax Benefits, Tax Incentives, Extrafiscality and Fiscal War.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
DIREITO TRIBUTÁRIO	10
A SOBERANIA DO ESTADO E O PODER DE TRIBUTAR.	10
COMPETÊNCIAS.....	11
PRINCIPAIS PRINCÍPIOS JURÍDICOS TRIBUTÁRIOS	12
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	13
PRINCÍPIO DA ISONOMIA	13
PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE.....	14
PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE	15
ANTERIORIDADE ANUAL	15
ANTERIORIDADE NONAGESIMAL.....	16
FINALIDADES DA TRIBUTAÇÃO	16
PARAFISCALIDADE	17
EXTRAFISCALIDADE.....	18
INCENTIVOS FISCAIS	18
FINALIDADE GERAL	19
EXEMPLOS DE INCENTIVOS FISCAIS.....	19
PRODEPE (Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco)	20
PROIND (Programa de Estímulo à Indústria) – PE e BA	21
ZONA FRANCA DE MANAUS.....	23
INCENTIVOS FINANCEIROS	25
SUBVENÇÃO.....	25
GUERRA FISCAL	27
CONCLUSÃO	28
REFERÊNCIAS	30

INTRODUÇÃO

A tributação é um dos pilares do sistema econômico de um país, sendo a principal fonte de arrecadação do Estado. Ela visa financiar serviços públicos essenciais, mas, ao mesmo tempo, precisa ser justa e eficiente para não desestimular o desenvolvimento. O sistema tributário brasileiro está em constante mudança, tanto para adequação do contribuinte quanto para o próprio sistema. Quando se fala de benefícios fiscais, devemos entender como funciona esse tipo de incentivo, como ele é aplicado com as empresas e visualizar o impacto que a concessão de um incentivo tributário tem na região em que foi aplicada.

Ao falar de incentivos fiscais, precisamos passar pelas conceituações básicas de tributação entre Estado e pessoa física/jurídica, pelos ensinamentos legais advindos dos princípios tributários instaurados e por possíveis consequências, como a competição interestadual.

DIREITO TRIBUTÁRIO

A SOBERANIA DO ESTADO E O PODER DE TRIBUTAR.

É de conhecimento geral que o Estado é uma entidade soberana. No plano internacional, ele representa a nação em suas relações com outras nações. Internamente, o Estado possui o poder de governar todos os indivíduos que se encontram dentro de seu território. A soberania é caracterizada como uma vontade superior, sobrepondo-se às vontades individuais, sendo um poder que não reconhece autoridade maior.

Celso Ribeiro Bastos, grande jurista constitucional discorre sobre o tema da seguinte forma:

A soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios.¹

No exercício de sua soberania, o Estado exige que os indivíduos forneçam os recursos de que necessita, instituindo o tributo. O poder de tributar é uma expressão dessa soberania, mas não se trata de uma simples relação de poder, e sim de uma relação jurídica, apesar de sua origem histórica associada à imposição do vencedor sobre o vencido. Essa natureza autoritária, infelizmente, ainda se manifesta em práticas arbitrárias de algumas autoridades fiscais, que carecem da compreensão de que, em sociedades civilizadas, a tributação é uma relação jurídica, não de poder.

¹ - BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994.

Hoje, não é aceitável ver a tributação como um exercício autoritário, e devem ser rejeitadas quaisquer teses que reforcem essa visão. O princípio da liberdade deve guiar a relação tributária, assim como molda a concepção moderna do Estado. O poder de tributar é justificado pela ideia de que os indivíduos, por meio de seus representantes, consentem na criação de tributos e das normas que regem a nação.

COMPETÊNCIAS

A atribuição de competência promove a divisão do poder de instituir e cobrar tributos entre as diversas esferas de governo. Assim são conferidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios parcelas do poder de tributar. Os artigos 153 a 156 da Constituição Federal regulam essa distribuição de competência tributária entre essas entidades, determinando o âmbito de atuação de cada uma na criação e arrecadação de tributos.

Vale ressaltar que, para Hugo de Brito Carvalho, o poder de tributar se distingue da competência tributária, que é a atribuição de criar tributos e é conferida pela Constituição a entes estatais. Competência refere-se ao âmbito normativo, enquanto poder de tributar transcende esse conceito. A competência tributária é exercida por lei e é intransferível, embora a capacidade tributária, que envolve funções como arrecadação e fiscalização, possa ser delegada a outros entes públicos. Assim, o sistema jurídico organiza e delimita o poder tributário entre os diversos níveis de governo no Brasil: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para ele, a competência tributária abrange tanto a competência legislativa quanto a capacidade tributária. Enquanto a competência tributária é indelegável - Art. 7º. CTN ², a capacidade tributária (relacionada à arrecadação, fiscalização e execução de tributos) pode ser delegada a outra pessoa jurídica

² - Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

de direito público para exercer funções administrativas tributárias.

PRINCIPAIS PRINCÍPIOS JURÍDICOS TRIBUTÁRIOS

Os princípios jurídicos da tributação atuam como limitações ao poder de tributar. O Direito, sendo um sistema de limites, estabelece que toda norma jurídica restringe, de alguma maneira, a liberdade humana.

Assim, o poder de tributar, que representa a soberania estatal, é circunscrito pelos princípios jurídicos da tributação, os quais definem as formas e condições para o exercício dessa soberania. Para Miguel Reale:

Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a uma determinada porção da realidade. Às vezes, também se denominam princípios certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.³

Cabe também deixar o que Luís Roberto Barroso, atualmente ministro e presidente do STF, expôs em seu livro de interpretação constitucional:

São o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.⁴

Dessa forma, os princípios tributários não apenas limitam a atuação do Estado, mas também fundamentam a validade do sistema tributário, garantindo

³ REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, página 60

⁴ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo, Saraiva, 1999, página 147.

sua coerência e legitimidade.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

É amplamente reconhecida a existência do princípio da legalidade geral, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso II, da Constituição. No entanto, para o direito tributário, esse imperativo adquire uma forma mais rigorosa, como pode ser observado na redação do artigo 150, inciso I:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I — exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

Isso implica que a criação ou majoração de tributos deve ocorrer exclusivamente por meio de uma lei formal, não podendo ser realizada através de atos normativos como decretos ou portarias.

Embora a regra seja rigorosa, há exceções para a majoração de certos tributos, permitindo que o Poder Executivo altere as alíquotas, desde que respeitados limites legais. O § 1º do Art. 153 autoriza essas alterações em impostos sobre importação, exportação, produtos industrializados e operações financeiras. No entanto, mudanças nas bases de cálculo dos tributos devem ser feitas apenas por lei.

PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Também conhecido como princípio da igualdade, no Direito amplo, funciona prevendo a proibição de tratamento discriminatório, fazendo com que o “tratamento deve ser igual para iguais e desigual para os desiguais, na medida de suas desigualdades.”⁵

⁵ A expressão aristotélica “devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade” é utilizada comumente para explicar o princípio da igualdade. Este é,

Sua projeção na área tributária faz com o que aquele que tem maior capacidade contributiva deve pagar imposto maior, pois só assim estarão sendo igualmente tributado – ou seja, o contribuinte deve pagar impostos de acordo com sua capacidade.

A isonomia deve ser respeitada não apenas no momento da criação dos tributos, mas também na concessão de desonerações. Assim, por exemplo, ao instituir uma isenção, o ente federativo deve garantir que todos os contribuintes em situação equivalente sejam igualmente beneficiados. Caso contrário, a lei que concede a isenção será considerada inconstitucional, por violar tal princípio.

PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE

Esse princípio baseia-se no artigo 5º, incisos XXXVI, XXXIX e XL:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;
XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;
XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.

E no artigo 150, III, a:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

inclusive, segundo considerável parcela da teoria jurídica um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado.

Assim, o legislador, visando assegurar segurança e certeza nas relações jurídicas entre os cidadãos e o Estado, estabeleceu a vedação de cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os instituiu ou aumentou. Assim, busca-se impedir que leis posteriores sejam aplicadas a fatos ou atos passados, resguardando a previsibilidade no sistema tributário.

PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

O princípio da anterioridade tributária está diretamente ligado ao sobreprincípio da segurança jurídica, garantindo a previsibilidade do Direito e a estabilidade das relações jurídicas ao evitar a chamada “tributação surpresa.”

Enquanto o princípio da legalidade define como um tributo deve ser instituído ou aumentado, a anterioridade trata dos efeitos e da incidência temporal dessa lei. Ou seja, primeiro observa-se a legalidade, e depois a anterioridade. Esse princípio é previsto no art. 150, III, “b” e “c” da Constituição Federal.⁶

ANTERIORIDADE ANUAL

A anterioridade anual exige que o tributo seja cobrado apenas no exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei que o instituiu ou aumentou, de modo a evitar que sua cobrança ocorra no mesmo ano em que foi criado. O exercício financeiro, que coincide com o ano civil, vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Esse princípio não se aplica em casos de extinção ou redução de tributo, pois essa situação favorece o contribuinte, que pode ser

⁶ As alíneas dispõem:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b.

beneficiado de imediato.

O art. 104 do CTN aborda esse princípio ao prever que leis que instituem, aumentam ou alteram impostos sobre patrimônio ou renda entram em vigor no primeiro dia do exercício seguinte à publicação, resguardando o contribuinte de cobranças inesperadas. Embora o CTN se refira a “impostos,” a Constituição, que tem hierarquia superior, utiliza o termo “tributos,” o que amplia o alcance da anterioridade anual para além dos impostos.

ANTERIORIDADE NONAGESIMAL

A anterioridade nonagesimal impede a cobrança de tributo antes de noventa dias da publicação da lei. Esses noventa dias são contados de forma contínua, e não representam exatamente três meses.

A aplicação desses dois princípios é cumulativa, ou seja, respeita-se primeiramente a anterioridade anual, e depois a nonagesimal, garantindo ao contribuinte previsibilidade e estabilidade em suas relações tributárias com o Estado.

FINALIDADES DA TRIBUTAÇÃO

Para falarmos sobre a finalidade da tributação, podemos recorrer à explicação de Paulo de Barros Carvalho, que esclarece que a tributação tem, fundamentalmente, uma finalidade arrecadatória, mas também pode ser direcionada a fins extrafiscais, como incentivo ou desincentivo a determinadas atividades econômicas ou comportamentais.

Segundo Carvalho, o tributo não deve ser visto apenas como um meio de arrecadação para o Estado, mas também como um instrumento de política pública, com objetivos extrafiscais, ou seja, utilizados para influenciar e direcionar comportamentos sociais e econômicos. Ele afirma:

O tributo, além de sua função principal de proporcionar recursos

financeiros ao Estado, tem uma função de ordem política e social, podendo ser utilizado para atingir objetivos específicos como o controle da economia, a promoção do bem-estar social, e a regulação de setores da economia. (Carvalho, Paulo de Barros. Direito Tributário Brasileiro, 2020).

PARAFISCALIDADE

Nesse sentido, a parafiscalidade é um conceito que se traduz na criação de tributos cuja arrecadação não é de responsabilidade de entidades diretamente vinculadas à administração central do Estado, mas que são delegadas a tal função. Ou, mais precisamente, é na delegação dissimulada da capacidade tributária ativa a uma entidade ou órgão específico que será responsável pelo financiamento de determinadas atividades ou setores de interesse público; conselhos profissionais, entidades de classe.

Segundo o tributarista Kiyoshi Harada, “a parafiscalidade nada mais é do que a atribuição de tributos para pessoas jurídicas diferentes das que compõem a Federação para cumprimento de suas finalidades de interesse público”⁷.

Normalmente, o sujeito ativo do tributo designado pela lei tributária recai sobre uma entidade de direito privado, mas pode recair sobre uma autarquia, como é o caso da OAB ou alguma contribuição sindical.

Outros tributos podem se revelar ocasionalmente parafiscais, dependendo de sua forma de arrecadação. Exemplos disso são as taxas de fiscalização, como aquelas cobradas pelas agências reguladoras, e certos impostos, como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), na hipótese prevista no artigo 153, § 4º, III, da CF, que permite sua arrecadação com base em delegação de competência tributária para fins específicos.

⁷ Harada, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 2018

EXTRAFISCALIDADE

A extrafiscalidade surge a partir da finalidade utilizada no recolhimento dos tributos pelo Estado, além do simples teor arrecadatório.

Nesse sentido, o objetivo é intervir na sociedade e na economia, orientando comportamentos e promovendo finalidades específicas, como proteção ambiental, desenvolvimento regional ou saúde pública.

Por exemplo, um tributo extrafiscal pode ser utilizado para desestimular práticas prejudiciais, como a produção ou consumo excessivo de bens que gerem impactos negativos. A extrafiscalidade está orientada à satisfação de finalidades que não se resumem à obtenção de receitas públicas, mas que buscam influenciar as relações econômicas e sociais de forma positiva.

Em determinadas situações, o Estado pode até abdicar da cobrança de tributos extrafiscais para evitar que atividades econômicas prejudiciais se expandam sem controle, demonstrando a flexibilidade e o caráter estratégico desse tipo de tributação.

INCENTIVOS FISCAIS

Os incentivos fiscais são mecanismos tributários pelos quais o Estado abdica, parcial ou integralmente, à arrecadação de tributos, visando promover políticas públicas ou estimular setores estratégicos da economia.

Segundo Hugo de Brito Machado, os benefícios fiscais representam uma espécie de "renúncia fiscal" destinada a atender interesses de relevância pública, como o desenvolvimento regional, a geração de empregos ou o estímulo a atividades econômicas de interesse estratégico. Esse mecanismo reflete o papel do Estado como regulador da economia, conforme o artigo 174

da CF.⁸

FINALIDADE GERAL

A Constituição Federal estabelece como um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III)⁹. Para isso, destaca-se a concessão de incentivos fiscais, medida que se enquadra no âmbito constitucional como uma ferramenta tributária destinada a reduzir as disparidades econômicas entre diferentes regiões.

A Constituição, ao impor à União a vedação de instituir tributos que não sejam uniformes em todo o território nacional ou que estabeleçam distinções entre entes federativos, traz importantes exceções. De acordo com o artigo 151, inciso I, permite-se a concessão de benefícios fiscais cujo objetivo seja promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico regional

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

EXEMPLOS DE INCENTIVOS FISCAIS

Para ilustrar os conceitos discutidos, é importante observar a aplicação prática dos incentivos fiscais e como esses mecanismos são estruturados para atingir objetivos econômicos e sociais. A implementação desses benefícios

⁸ Art. 174, CF: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

⁹ Art. 3º, CF: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

ocorre por meio de políticas estaduais e federais, conforme veremos abaixo com os exemplos.

PRODEPE (Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco)

O PRODEPE (Programa de Desenvolvimento de Pernambuco) é uma iniciativa do governo estadual com o objetivo de promover o crescimento econômico, atrair investimentos e reduzir as desigualdades regionais em Pernambuco. Instituído pela Lei nº 11.675/1999, o programa visa principalmente apoiar setores industriais e comerciais atacadistas, oferecendo benefícios fiscais como a redução do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para as empresas que atendem aos critérios estabelecidos.

A concessão desses benefícios é condicionada ao cumprimento de requisitos, como a localização da empresa em Pernambuco e a sua inscrição no Cadastro de Contribuintes do Estado (CACEPE).

Para se beneficiar do PRODEPE, as empresas devem se enquadrar em categorias específicas e apresentar um incremento comprovado de pelo menos 20% na sua capacidade de produção ou estar em processo de revitalização após um período de inatividade. Essas empresas devem solicitar o enquadramento à Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD/DIPER), que analisará o pedido junto à Secretaria da Fazenda do Estado e, caso aprovado, a empresa poderá usufruir de benefícios fiscais.

O programa abrange setores industriais prioritários, como agroindústria, metalmeccânica, farmacêutico, têxtil, entre outros, além de empresas importadoras de mercadorias, que também podem se beneficiar com incentivos relacionados ao ICMS.

O impacto do programa no estado tem resultado números significativos. No último ano, 2023, o programa gerou aproximadamente R\$ 472,6 milhões em investimentos e 1.803 novos empregos através de 162 novos

empreendimentos que deverão implantar ou ampliar suas operações no estado¹⁰. O programa tem sido fundamental para atrair grandes empresas, como Heineken, Ambev, e Mondelez, que expandiram suas operações no estado, especialmente em áreas fora da Região Metropolitana do Recife, como o polo de SUAPE.

O caráter extrafiscal do PRODEPE está diretamente ligado ao seu impacto sobre o crescimento sustentável do estado, ao passo que, ao oferecer incentivos, o programa contribui para a criação de uma economia mais forte e equilibrada.

PROIND (Programa de Estímulo à Indústria) – PE e BA

O PROIND, predominantemente em Pernambuco, é uma política estadual que complementa o PRODEPE, com o objetivo de fortalecer setores industriais através de incentivos fiscais. Esse programa possui características próprias que o tornam mais flexível e acessível para determinados empreendimentos. Diferentemente do PRODEPE, o PROIND não faz distinção entre produtos industriais prioritários, oferecendo os mesmos benefícios para todas as indústrias elegíveis, desde que atendam aos critérios estabelecidos.

Tal programa também teve números relevantes no ano de 2023, contando com 56 novos empreendimentos, R\$ 198,4 milhões expectativa de geração e 1.380 empregos.¹¹

Entre os principais aspectos do PROIND estão: a ausência de algumas condicionantes presentes no PRODEPE, permitindo que as empresas tenham maior facilidade no acesso aos benefícios; a proibição de aplicação para determinados setores, como combustíveis, energia elétrica, açúcar, álcool, água mineral, cerâmica vermelha e brita; e a possibilidade de migração do

¹⁰ Balanço e informações sobre novos investimentos, receita e empregos foram informados durante a realização da 124ª Reunião do Conselho Estadual de Políticas Industrial, Comercial e de Serviços, o Condic na sede da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (Adepe).

¹¹ Dados também retirados da 124ª Reunião do Condic na Adepe.

PRODEPE para o PROIND, caso as condições sejam mais vantajosas.

O prazo de vigência do programa é até 2032, garantindo segurança jurídica para os investidores e permitindo que as empresas planejem seus investimentos a longo prazo. Assim como o PRODEPE, o PROIND reforça o papel estratégico da extrafiscalidade ao utilizar incentivos fiscais para estimular a atividade econômica, gerar empregos e reduzir as desigualdades regionais em Pernambuco.

É válido citar que a Bahia, através do Decreto 18.802, de 20 de dezembro de 2018, passou a utilizar o PROIND a favor do estado baiano.

O Governador do Estado da Bahia, no uso de suas atribuições e,

Considerando o disposto no § 8º do art. 3º da Lei Complementar Federal nº 160, de 07 de agosto de 2017 e na Cláusula décima-terceira do Convênio ICMS 190/2017, que admite a adesão a tratamento tributário concedido por outras unidades da Federação localizadas na mesma região;

Considerando que o Estado de Pernambuco concede programa de estímulo à indústria daquele Estado por meio de concessão de crédito presumido do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, nos termos do Decreto nº 44.766, de 20 de julho de 2017;

Considerando que o Estado de Pernambuco publicou por meio do Decreto nº 45.801, de 27 de março de 2018, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 160, de 07 de agosto de 2017 e no Convênio ICMS nº 190/2017, o ato normativo acima citado que concede o crédito presumido do ICMS nas saídas efetuadas por indústrias;

O programa também tem como objetivo estimular o desenvolvimento das

atividades industriais no Estado da Bahia por meio da concessão de crédito presumido de ICMS, direcionado aos subsegmentos econômicos previamente definidos.

ZONA FRANCA DE MANAUS

Historicamente falando, a Zona Franca de Manaus foi inicialmente concedida através da lei 3.173, de 6 de junho de 1957, porém revogada e oficializada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Seráfico e Seráfico pontuam que:

A criação da Zona Franca de Manaus foi justificada pela ditadura militar com a necessidade de se ocupar uma região despovoada. Era necessário, portanto, dotar a região de "condições de meios de vida" e infraestrutura que atraíssem para ela a força de trabalho e o capital, nacional e estrangeiro, vistos como imprescindíveis para a dinamização das forças produtivas locais, objetivando instaurar na região condições de "rentabilidade econômica global". De fato, sua criação e desenvolvimento sempre estiveram atrelados a circunstâncias político-econômicas locais, nacionais e mundiais.¹²

No decreto-lei de 1967, foram instituídos incentivos fiscais válidos por 25 anos, com o propósito de criar um núcleo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia. Essa medida tinha como objetivo principal reduzir as desigualdades econômicas regionais em relação a outros estados do país. Assim, buscou-se fomentar o desenvolvimento econômico e a ocupação da região amazônica, promovendo a instalação de parques industriais que pudessem competir com outros polos industriais existentes no território brasileiro.

A ZFM, com suas características de área de livre comércio, tem sua vigência prorrogada desde então, através de atos constitucionais. Atualmente

¹² Seráfico, J., & Seráfico, M. (2005). A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. Estudos Avançados, 19(54), 99-113.

sua continuidade foi regida pela Lei 14.788/2023 até 2073, que dispõe:

Art. 1º O § 2º do art. 77 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 2º Ficam extintos, a partir de 1º de janeiro de 2074, os benefícios fiscais a que se referem os dispositivos legais mencionados no caput deste artigo.” (NR)

Para fins tributários, as empresas instauradas recebem os seguintes benefícios fiscais: Isenção do imposto de importação, que permite que empresas atuem como montadoras usando tecnologia internacional, isenção do imposto de exportação, isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), desconto parcial, fornecido pelo Governo do Estado do Amazonas, no ICMS e isenção por dez anos, fornecido pelo município, de IPTU, da taxa de licença para funcionamento e da taxa de serviços de limpeza e conservação pública.

Visando o desenvolvimento regional, a instauração da Zona Franca de Manaus (ZFM), em 1967, trouxe impactos significativos na economia e na demografia da região. Entre os resultados mais expressivos, destacam-se o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) regional e o aumento populacional.

Para ilustrar a evolução econômica, em 1970, a renda per capita de São Paulo era de aproximadamente R\$ 17,4 mil, enquanto a do Amazonas era de apenas R\$ 2,4 mil, uma diferença de 7 vezes. Trinta anos depois, em 2010, essa disparidade foi reduzida significativamente, a renda per capita de São Paulo atingiu R\$ 30 mil, enquanto a do Amazonas subiu para R\$ 17 mil, reduzindo a diferença para 1,8 vezes.¹³

¹³ Dados extraídos do sistema IPEADATA, do IBGE.

INCENTIVOS FINANCEIROS

Embora o foco deste trabalho esteja voltado para os benefícios fiscais, especialmente aqueles relacionados a programas de incentivos, é fundamental abordar também os incentivos financeiros, que desempenham um papel crucial no apoio ao desenvolvimento de empresas. Esses incentivos financeiros estão intimamente ligados ao acesso a recursos para investimentos e expansão das atividades empresariais.

Enquanto os benefícios fiscais buscam reduzir a carga tributária, os incentivos financeiros envolvem a disponibilização de linhas de crédito, subsídios e financiamentos com condições facilitadas. DÊNIA MARIA MILAGRES, em seu livro “Incentivos Fiscais” esclarece que:

A distinção entre incentivos fiscais e financeiros reside fundamentalmente no seu campo de atuação, pois os primeiros atuam no campo do direito público, o tributário, representando vantagens tributárias ao contribuinte, que lhe reduzem ou mesmo extinguem a tributação, enquanto os estímulos financeiros têm curso na atividade do Estado, como se fora um simples particular, atuando na economia privada, usando os bancos oficiais e bancos particulares para conceder financiamentos, facilidades creditícias e juros baixos, subsidiados a tomadores cujas atividades desejam encorajar.

SUBVENÇÃO

As subvenções são espécies de incentivos financeiros e envolvem a transferência de recursos públicos para entidades que desenvolvem projetos ou atividades de interesse público. Embora, em regra, sua concessão seja condicionada a certos requisitos, elas não têm caráter remuneratório ou compensatório, pois a entidade privada recebe os recursos sem a obrigação de oferecer qualquer contraprestação ao erário, em princípio. O grande tributarista

José Souto Maior Borges expôs que:

O conceito de subvenção está sempre associado à idéia de auxílio, ajuda – como indica a sua origem etimológica (subventio) – expressa normalmente em termos pecuniários. Entretanto, se bem que a subvenção, em Direito Civil, constitua uma forma de doação, caracterizando-se, portanto, pelo seu caráter não compensatório, no Direito Público, particularmente no Direito Financeiro, embora também se revista de caráter não remuneratório e não compensatório, deve submeter-se ao regime jurídico público relevante. A subvenção pressupõe sempre o concurso de dinheiro ou outros bens estatais. É categoria de Direito Financeiro e não de Direito Tributário¹⁴

De forma sucinta, existem duas espécies de subvenção, a de custeio e a subvenção de investimento. A principal diferença entre as subvenções está na natureza e no destino dos recursos transferidos pelo poder público.

As subvenções para custeio têm como objetivo compensar despesas operacionais e de produção das empresas, ou seja, são destinadas ao custeio das atividades correntes, sem a expectativa de retorno sobre o investimento feito. Já as subvenções para investimento são concedidas com o intuito de apoiar a implantação ou expansão de projetos, direcionando recursos para o aumento de capacidade produtiva, e geralmente não têm caráter de compensação de despesas operacionais.

Além disso, as subvenções para investimento são consideradas reservas de capital, ou seja, os recursos não são classificados como lucro e não podem ser distribuídos aos sócios como dividendos. Em contraposição, as subvenções para custeio, por não se relacionarem com a expansão do capital, tratam-se de transferências de renda que impactam diretamente a operação das empresas.

¹⁴ BORGES, José Souto Maior. Subvenção Financeira, Isenção e Deduções Tributárias. In: Revista de Direito Público, vols. 41 e 42. p. 43.

GUERRA FISCAL

A guerra fiscal ocorre quando um estado concede incentivos fiscais e tributários sem a concordância dos demais entes federativos, visando atrair empresas para seu território e promover a instalação de empreendimentos locais. Essa prática, muitas vezes, resulta em desequilíbrios fiscais e disputas entre os estados, uma vez que a concessão dos benefícios não é coordenada de forma uniforme no âmbito nacional.

Sendo assim, a guerra fiscal pode ocorrer em diferentes níveis da federação, comumente no âmbito municipal, associada ao Imposto sobre Serviços (ISS), ou no estadual, relacionada ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

O ICMS é um tópico polêmico no âmbito das guerras fiscais pelo fato de ser um imposto estadual, logo, cada estado tem autonomia para definir suas alíquotas e conceder benefícios fiscais, quando um estado reduz as alíquotas ou concede isenções de ICMS para atrair empresas, ele prejudica os estados vizinhos, que não podem adotar essas mesmas vantagens sem a aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que exige a anuência de todos os outros estados. Quando não há acordo, o benefício concedido se torna irregular, alimentando a disputa fiscal.

O problema da guerra fiscal é de grande complexidade, e, para tentar mitigar essa situação, foi promulgada a Lei Complementar nº 160/2017. O objetivo dessa legislação é regularizar os benefícios fiscais que foram concedidos sem a devida aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), oferecendo uma solução para os incentivos fiscais instituídos de maneira unilateral pelos estados.

Contudo, a implementação dessa lei continua gerando controvérsias, especialmente em virtude de decisões judiciais que questionam sua eficácia.

Um exemplo notável dessa disputa é o julgamento do Recurso Extraordinário nº 628.075, que abordou a questão do crédito presumido de ICMS concedido sem a anuência do Confaz, problema já exposto pelo ex-Ministro do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Guido Mantega:

Quando os incentivos fiscais não são reconhecidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), são tidos como inconstitucionais e acabam no Supremo Tribunal Federal (STF), que tem acatado as ações de inconstitucionalidade. Isso causa insegurança jurídica, uma vez que as empresas não sabem se os incentivos que vinham gozando no passado serão reconhecidos no futuro.¹⁵

Esse caso evidencia as dificuldades em consolidar uma solução definitiva para a guerra fiscal no Brasil e ressalta os desafios contínuos que envolvem a harmonização das políticas fiscais entre os entes federativos.

CONCLUSÃO

A avaliação da concessão de incentivos fiscais no Brasil mostrou a relevância e a complexidade desse recurso como um meio de promover o desenvolvimento regional. Durante o trabalho, evidenciou-se o efeito benéfico da extrafiscalidade, não só como forma de incentivar atividades econômicas essenciais, mas também como instrumento para reduzir desigualdades regionais e sociais, alinhando-se aos princípios tributários e constitucionais.

Entretanto, surgem desafios legais, como a guerra fiscal, resultante da oferta desorganizada de incentivos, ameaça a coesão do pacto federativo e a segurança jurídica de empresas e investidores. Por mais que existam dispositivos jurídicos que buscam regularizar incentivos fiscais oferecidos de forma unilateral, ainda há debates em sua aplicação prática.

Por último, é crucial harmonizar a promoção do crescimento econômico

¹⁵ MANTEGA, Guido et al. . Federação E Guerra Fiscal. 2010 – p. 17 e 18

com a preservação de uma competição justa e sustentável. Esse equilíbrio necessita de contínuo aperfeiçoamento das leis, maior colaboração entre os níveis de governo e um judiciário que leve em conta os efeitos econômicos e sociais das decisões fiscais. Dessa forma, pode-se empregar os incentivos fiscais como ferramentas eficientes para o progresso, mantendo a estabilidade do sistema tributário nacional.

REFERÊNCIAS

- REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo, Saraiva, 1999.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário Brasileiro, 2020.
- HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 2018.
- SERÁFICO, J., & SERÁFICO, M. (2005). A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. Estudos Avançados.
- MILAGRES, Dênia Maria. Incentivos Fiscais, Rio de Janeiro, 1986.
- ROCHA, Eduardo morais da. O tratamento jurídico da não-surpresa no direito comparado e no ordenamento jurídico tributário nacional. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 22, n. 10, out. 2010.
- BORGES, José Souto Maior. Subvenção Financeira, Isenção e Deduções Tributárias. In: Revista de Direito Público.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994.
- DIAS, Álvaro et al. Federação E Guerra Fiscal. 2010.
- R.E 628.075 -
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incide nte=3928967&numeroProcesso=628075&classeProcesso=RE&numeroTema=490>
- https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm
- https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34759/Tratamento_jur%C3%ADdico_n%C 3%A3o_rocha.pdf
- <http://www.ipeadata.gov.br/>
- <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=372696>
- https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14788.htm
- https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm