

## **Incentivos Fiscais: Uma hermenêutica tributária das políticas de desenvolvimento industrial regional.**

Adriano de Carvalho PARANAIBA

[adr.paranaiba@gmail.com](mailto:adr.paranaiba@gmail.com)

Fausto MIZIARA

[faustomiziara@uol.com.br](mailto:faustomiziara@uol.com.br)

Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos – Mestrado em Agronegócios  
Palavras chaves: Incentivo fiscal, desenvolvimento regional, políticas públicas.

O objetivo deste é de clarificar as políticas descritas como incentivos fiscais e sua dimensão de política de desenvolvimento industrial regional. Para tanto, é importante que se faça, primeiramente, uma breve leitura de conceitos institucionais para evitar o uso equivocados do termo incentivo fiscal.<sup>1</sup> Após essa abordagem conceitual, será apresentado o incentivo fiscal como elemento na construção da estrutura tributária para busca de investimentos, por parte das economias estaduais.

### **1. Estrutura e nomenclatura escolhida para os benefícios fiscais.**

Ao tratar dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, é importante perceber que, nem todo benefício fiscal é um benéfico tributário. Na Constituição Federal de 1988, no artigo 165 e, a Lei Complementar 101 de 2000, conhecida com Leia da Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 14, caracterizam as práticas de benefícios fiscais como: isenção, anistias, remissões, subsídios, créditos presumidos, alterações de alíquotas e mudanças na base de cálculo. Estas práticas de benéficos fiscais se configuram dentro de quatro modalidades de benefícios: a desoneração tributária, os benefícios creditícios, benefícios tributários e benefícios financeiros. Assim, benefício fiscal é um termo mais abrangente, pois “em economia a palavra fiscal envolve tanto questões ligadas à receita como à despesa, podendo, assim, designar não apenas os benefícios tributários como também os gastos diretos na forma de subsídios, subvenções, etc.” (ALMEIDA, 2000, p. 28).

Benefícios tributários são aqueles previstos em legislação tributária específica que “dizem respeito aos dispositivos legais que permitem a isenção ou redução dos

---

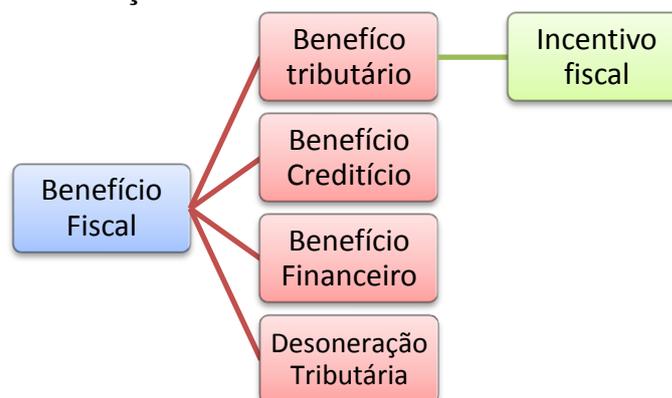
<sup>1</sup> É muito comum o uso equivocado de algumas denominações, tais como benefícios fiscais, para denominar os incentivos fiscais. Também ocorre a troca de benefício tributário para denominar os incentivos fiscais, e vice-versa. Contudo, o objetivo desta seção não é propor uma nova nomenclatura, ou definir qual está correta, mas, sim, definir qual será usada em todo trabalho.

impostos que constituem a receita que é obtida através da arrecadação tributária, com objetivos específicos de beneficiar grupos relativamente restritos” (SAYD, 2003, p.12). Assim, a grande diferença entre os benefícios tributários e os outros – benefícios financeiros e creditícios – é que este está relacionado à receita, e os demais relacionados às despesas. A desoneração tributária, por sua vez, tanto para Almeida (2000), como para Sayd (2003), representa uma não tributação que não expresse uma perda de receita e assim, não pode ser relacionado como receita ou despesa.

Assim, os benefícios fiscais, relacionados com a tributação, são chamados de benefícios tributários, que podem ser considerados incentivos fiscais ou não.

Os benefícios tributários que são considerados incentivos fiscais são aqueles que promovam uma indução do comportamento dos agentes econômicos que se sujeitam a este. Desta forma, por definição temos que, incentivo fiscal é o benefício tributário que “estimule os agentes a agir de determinada forma, objetivando a atingir um alvo econômico ou social previamente definido” (ALMEIDA, 2000, p.28).

**Figura 1 – Classificação dos Benefícios Fiscais**



**FONTE:** Almeida (2000) Adaptado pelo autor

Portanto, conforme Figura 1, classifica os benefícios fiscais como gênero, os benefícios tributários como espécie e, o incentivo fiscal como subclasse.

Para Alves (2001) dentre os benefícios tributários<sup>2</sup>, os mais praticados no cenário conhecido por guerra fiscal<sup>3</sup>, entre os governos estaduais, são os incentivos

<sup>2</sup> Alves (2001) diferencia os benefícios em: Concessões Prévias, Benefícios Creditícios e Benefícios Tributários. Mesmo com particularidades que difere sua classificação da proposta por Almeida (2000), ambos entendem que os incentivos fiscais são subclasse dos benefícios tributários.

<sup>3</sup> Muitos autores, que são utilizados como referências bibliográficas lançam mão do termo “guerra fiscal”. Contudo não é objeto da discussão, que aqui se faz sobre o fenômeno guerra fiscal, mesmo este pertencer ao cenário onde os incentivos fiscais estão inseridos.

fiscais que, “promovem a redução do somatório de débitos e créditos (imposto devido): redução direta, a partir de desconto sobre o valor nominal ou real devido e redução indireta; o recolhimento é feito em prazo maior que o normal sem correção monetária e sem juros”. (ALVES, 2001, p.50).

Para compreender sua importância, o próximo tópico aborda sua prática e seus efeitos como política de desenvolvimento estadual.

## **2. Incentivo fiscal como forma peculiar de política de desenvolvimento industrial regional.**

A utilização de incentivos fiscais como política de desenvolvimento regional, surge como “estratégias de recuperação econômica adotadas por unidades importantes da federação para enfrentar seu atraso relativo” (DULCI, 2002, p.97). Conforme Arbix (2002), a disputa pelos investimentos estrangeiros é o fio condutor desta abordagem em reação ao esvaziamento do governo central nos projetos de desconcentração industrial. Essa ausência do governo central levou a uma atitude dos governos sub-nacionais (GSN) para um “comportamento não-cooperativo cujos resultados práticos convergem em favor de alianças locais, ou seja, visam atender ao bem-estar dos cidadãos da territorialidade<sup>4</sup> envolvida.” (PRADO, 1999, p.1).

“A disputa agressiva pelos investimentos estrangeiros que voltaram a fluir para o Brasil [...] é consistente com essa abordagem, uma vez que a prosperidade de cada região vem sendo cada vez mais percebida como dependente da capacidade de cada localidade de se dedicar a estratégias competitivas para atrair novos empreendimentos” (ARBIX, 2002, p.113).

A disputa por esses investimentos, na lógica dos GSN, dispara um processo de ‘leilão’ de incentivos para atrair os investimentos – em especial os industriais. As experiências de investimento federais, no passado, movem os governos estaduais que caracterizam as políticas públicas de incentivo fiscal, buscando promover o

---

<sup>4</sup> A territorialidade, aqui expressa, terá seus conceitos apresentados no item 3: “Territorialidade e Desenvolvimento”, deste capítulo.

desenvolvimento regional, incentivando a industrialização, sendo inevitável que um governo estadual busque melhorar sua situação econômica, em detrimento das demais.

Mesmo tendo mecanismos para conter esta disputa entre os estados, entre estes se destaca a Lei Complementar nº 24/75<sup>5</sup>, esse controle da União “foi progressivamente se fragilizando, e os governos estaduais progressivamente ampliando o uso de benefícios se considerar as restrições legais existentes.”(PRADO, 1999, p.5).

“Tudo isso em conta, pode ser oportuno para cada estado, considerado isoladamente, entrar neste jogo, sobretudo se suas chances de atrair investimentos sem incentivos são diminutas. Criam-se novos empregos, diversifica-se a produção local, as indústrias incentivadas atraem outras que são suas fornecedoras, que por sua vez expande o nível de emprego e a renda da região” (DULCI, 2002, p.97)

Dos setores incentivados, os de grande repercussão nacional são a indústria automobilística e a indústria de alta tecnologia. Porém, conforme Dulci (2002), uma disputa que envolve um maior número de estados é a agroindústria, “observando-se igualmente alguns embates relativos à agricultura enquanto tal.” (DULCI, 2002, p.103). O nexos desta disputa está em, transferir a produção de empresas já instaladas em outros estados, atraindo-as por redução de carga tributária.

Porém, mesmo com a intenção de atração de investimentos buscando-se aumentar o nível de empregos e renda da região, “é um processo perverso, controlado integralmente pelas empresas privadas e que conduz à maximização do custo fiscal associado à implementação de cada projeto” (PRADO, 1999, p.1). Quanto maiores as corporações, maiores são suas chances de saírem vitoriosas desta disputa entre estados:

---

<sup>5</sup> A Lei Complementar nº. 24, de 7 de janeiro de 1975 estabelece que as isenções e quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICM, que resultem em redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus, somente poderão ser concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito do Conselho da Política Fazendária – CONFAZ e desde que aprovados unanimemente.

o contraste de tributação é usado para pressionar a busca por facilidades fiscais, em um mecanismo de pressão movido por vantagens fiscais comparativas.

Conforme Dulci (2002), além de corroer as finanças públicas – visto que estes instrumentos fiscais promovem uma expansão econômica com caráter artificial, e sem comprovação de sua sustentabilidade no longo prazo – há uma dicotomia entre o tratamento para as pequenas empresas locais, pois estas são oneradas com a carga tributária normal, impelidas à informalidade para competir, no mercado interno, com grupos beneficiados com carga tributária reduzida, e muitas vezes nula.

#### Bibliografia

ALMEIDA, F.C.R. *Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v.31 n°84, p. 19-62, abr/jun. 2000.

ALVES, M. A. S. Guerra fiscal e finanças Federativas no Brasil: o caso do Setor Automotivo. Dissertação de Mestrado, Universidade estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001.

ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 17, n. 48, Fev. 2002.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 18, June 2002 .

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, dez. 1999.

SAYD, P. D. *Renúncia Fiscal e equidade na distribuição de recursos para a saúde*. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2003.

---