



INCENTIVO FISCAL: VILÃO OU MOCINHO?

TAX INCENTIVE: VILLAIN OR GOOD GUY?

INCENTIVO FISCAL: VILLANO O BUEN TIPO?

ELEN MAIARA DOS SANTOS REIS RAMOS

Mestre

Universidade Federal Fluminense

ORCID: 0000-0002-6482-7301

elenmsreis@gmail.com

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

Doutor

Universidade Federal Fluminense

ORCID: 0000-0002-4716-3902

Jandrade0@gmail.com

ANTONIO JOÃO DE OLIVEIRA VIANNA JUNIOR

Mestre

Universidade Federal Fluminense

ORCID: 0000-0001-9492-5693

viannajunior@gmail.com

BRUNO BRETTAS FRANCO

Mestre

Universidade Federal Fluminense

ORCID: 0000-0001-6167-9422

bbrettas@id.uff.br

Submetido em: 20/06/2018

Aprovado em: 23/04/2020

Doi: 10.14210/alcance.v27n3(Set/Dez).p399-412

Editor de Seção: Profa. Dra. Flavia Freitas



LICENÇA CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



RESUMO

Este caso aborda os dilemas vividos por sr. Ubiratã Araripe, governador do Estado Tupiniquim, que, diante da proposta de instalação de uma empresa multinacional americana em território Tupiniquim, se vê em um conflito de impasses devido à crise financeira que atinge o Estado e o impedimento da concessão de incentivos fiscais, sendo esta uma das condições já elencadas pela multinacional americana ao apresentar seu projeto de instalação. O caso trata-se de uma história fictícia, mas foi constituído a partir de dados e informações reais. Diante ao exposto, esse caso procura fazer uma discussão sobre a concessão de incentivos fiscais por parte do Governo e a gestão de uma instituição pública em tempos de crise financeira. Como instrumento de ensino, este caso é indicado para os cursos de graduação e pós-graduação na área de administração pública e ciências contábeis, na área de estudos sobre planejamento tributário e fiscal, economia, administração financeira e orçamentária, governança e correlatos.

Palavras-chave: crise financeira; incentivos fiscais; Estado.

ABSTRACT

This case addresses the dilemmas experienced by Mr. Ubiratã Araripe, governor of the Tupiniquim State, who, faced with the proposal to set up an American multinational company in Tupiniquim territory, finds himself in a deadlock conflict due to the financial crisis that strikes the state and the impediment of the granting of tax incentives, one of the conditions already listed by the American multinational when presenting its installation project. This is a fictional story, but it was based on actual data and information. Given the above, this case seeks to discuss the granting of tax incentives by the government to companies and the management of a public institution in times of financial crisis. As a teaching tool, this case is suitable for undergraduate and postgraduate courses in the area of public administration and accounting, studies of tax and fiscal planning, economics, public budget, governance and related.

Key words: financial crisis; tax incentives; State.

RESUMEN

Este caso aborda los dilemas experimentados por el Sr. Ubiratã Araripe, gobernador del estado de Tupiniquim, quien, ante la propuesta de establecer una empresa multinacional estadounidense en el territorio de Tupiniquim, se encuentra en un conflicto de punto muerto debido a la crisis financiera que afecta al estado y al impedimento de otorgar incentivos fiscales, que es una de las condiciones ya enumeradas por la multinacional estadounidense al presentar su proyecto de instalación. Esta es una historia ficticia, pero se basó en datos e información reales. Dado lo anterior, este caso busca discutir la concesión de incentivos fiscales por parte del gobierno a las empresas y la gestión de una institución pública en tiempos de crisis financiera. Como herramienta de enseñanza, este caso es adecuado para cursos de pregrado y posgrado en el área de administración pública y contabilidad, estudios de planificación fiscal y fiscal, economía, presupuesto público, gobernanza y afines.

Palabras clave: crisis financiera; incentivos tributarios; Estado.

INTRODUÇÃO

Segunda-feira, 10h da manhã. Era a primeira reunião daquela semana no Palácio Iporã, sede oficial do governo do Estado Tupiniquim, em que o governador sr. Ubiratã Araripe receberia representantes de uma importante multinacional americana para uma conversa de negócios. Ubiratã já suspeitava o teor da conversa, estava confiante e ao mesmo tempo apreensivo com os dilemas que estariam por vir.

Em 2014, período de sua primeira posse como governador, sr. Ubiratã já encontrara o Estado no início de uma crise financeira. Dentre os muitos fatores apontados como decisivos para a detonação de tal crise financeira no Estado Tupiniquim, foram evidenciados: a queda do preço do petróleo, causando a redução dos royalties de petróleo e a concessão de incentivos fiscais a empresas que vieram se instalar no território do Estado Tupiniquim nos últimos 10 anos.

A multinacional americana trouxe um projeto de instalação em território Tupiniquim e junto com ele foi elencado uma série de benefícios que a implantação da fábrica traria para aquela região, sem contar nos empregos gerados. Dentre as propostas oferecidas pela empresa está a construção de uma creche e de uma escola de ensino fundamental para filhos e dependentes de funcionários da empresa.

Como o sr. Ubiratã Araripe já supunha, ao final da reunião com os representantes da multinacional americana foi levantada uma condição para a instalação da fábrica em solo Tupiniquim: a concessão de incentivos fiscais.

O Estado Tupiniquim outrora...

O território tupiniquim foi descoberto por europeus no século XVI e desde então foi constatado seu grande poder de produção devido a suas terras férteis, bom clima e boa localização.

Situado no país de Aracê, o território tupiniquim sempre esteve cercado por recursos naturais e minerais. A cidade de Igapira, atualmente capital do Estado Tupiniquim, já havia se tornado um centro portuário e econômico quando foi abalada por uma grande crise econômica causada pela redução da produção de cana de açúcar e de ouro, sendo este extraído de outras regiões do país, e exportado para países europeus através dos portos localizados na cidade. Contudo, com o passar dos anos, percebeu-se o crescimento da agricultura canaveira na região norte do Estado, bem como o cultivo de café na região sudeste.

O Estado Tupiniquim hoje...

O Estado Tupiniquim está localizado na região sudeste do país de Aracê e ocupa uma área de 43.781,588 Km². Atualmente possui 92 municípios e aproximadamente de 16.790.530 habitantes.

A cidade de Igapira, capital tupiniquim, é uma cidade internacionalmente conhecida e possui uma das principais economias do país. O Estado possui o segundo maior PIB (Produto Interno Bruto) do país. A extração de recursos naturais é muito importante para a economia do Estado, mas o setor industrial também possui uma força considerável.

Ao longo dos anos, a economia do Estado foi crescendo devido à instalação de várias indústrias multinacionais, voltadas para a produção naval, exportação, atividades turísticas, dentre outras. A região sul do Estado recebeu algumas indústrias multinacionais principalmente do ramo automobilístico e também naval. A região serrana se tornou um polo industrial de produção têxtil e o norte se destacou com o crescimento substancial da indústria do petróleo. Porém, ainda há alguns fatores que comprometem o desenvolvimento da economia no Estado Tupiniquim.

A História de Ubiratã Araripe

Sr. Ubiratã Araripe, graduado em economia e administração de empresas, despertou seu interesse para a militância política ainda muito jovem e elegeu-se vereador para a Câmara Municipal de sua cidade natal aos 24 anos. Ele foi eleito pela primeira vez prefeito da mesma cidade aos 38 anos e reeleito na eleição posterior recebendo um índice superior a 70% dos votos válidos em ambas as eleições.

Ubiratã também teve experiência como vice-governador do Estado de tupiniquim por duas eleições seguidas antes de se tornar de fato governador do Estado pela primeira vez em 2014. Porém, já durante o primeiro período de posse como governador, o Estado demonstrava o início de uma crise financeira que veio se agravando com o passar dos anos e se estende até os dias atuais.

A Crise Financeira do Estado Tupiniquim

O Estado Tupiniquim vem amargando uma crise financeira que atingiu diversos setores da administração pública culminando em dificuldades na prestação de serviços públicos essenciais como os de saúde, segurança pública, educação, mobilidade e gestão ambiental. O atraso no pagamento dos salários dos servidores, dentre outros fatores, levaram à publicação do decreto de estado de calamidade pública pouco antes do início da realização de um grande evento esportivo internacional sediado na cidade de Igapira, capital do Estado.

Em três anos de crise, o número de desempregados no Estado Tupiniquim saltou de 494 mil para 1,2 milhão, alcançando uma alta de 157%, especialmente devido a demissões nos setores da indústria e de construção civil.

Dentre os fatores mais citados como responsáveis pela crise financeira no Estado estão a queda nos preços do petróleo, importante fonte de receita do Estado, a crise na maior empresa de petróleo do Estado, a qual foi alvo de investigações por denúncias de corrupção, e a concessão de incentivos fiscais a empresas que se instalaram no território nos últimos anos.

A concessão de incentivos fiscais é uma prática comum no país Aracê, porém, no Estado Tupiniquim, a concessão acabou sendo apontada como vilã da crise financeira.

Os Incentivos Fiscais

Políticas de incentivos fiscais são estratégias de desenvolvimento territorial praticadas em Aracê de forma ampla pelo poder público visando atrair empresas e investimentos privados para diversas localidades com o intuito de enfrentar ou minimizar os indícios de disparidades que ocorrem em todo o país.

Através da Lei nº 4.239 de 27 de junho de 1963, promulgada há mais de 50 anos, surgiram as primeiras formas de incentivos fiscais especiais, concedendo a isenção e redução de Imposto de Renda (IRPJ) para as empresas, resultando na materialização dos primeiros instrumentos de desenvolvimento regional do país.

Muitas empresas estrangeiras interessadas em investir em países como Aracê vem sendo favorecidas com incentivos fiscais concedidos pelo governo. A concessão da isenção ou redução do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) é um dos principais incentivos fiscais utilizados no país, porém outros benefícios também são propostos pelos governos tais como: a cessão de terrenos, investimento em infraestrutura, qualificação de mão de obra, cessão de serviços públicos, transporte, dentre outros.

Tanto a Constituição Federal quanto as legislações estaduais não fornecem elementos claros aptos a diferenciar benefícios, incentivos e isenções, portanto, considera-se que a expressão “benefícios fiscais” seja sinônima de “incentivos fiscais”. O governo então se responsabiliza em conceder os benefícios ou o desconto no imposto em que a empresa teria que pagar, mediante contraprestações evidenciadas, dentre elas a geração de empregos, compromisso de compra de insumos com fornecedores locais, desenvolvimento regional e cumprimento de metas de aumento progressivo na arrecadação. Contudo, tais benefícios são oferecidos embora não haja consenso quanto aos seus reais proveitos.

O que se sabe é que os incentivos fiscais tiveram um papel fundamental para o desenvolvimento econômico do interior do Estado Tupiniquim e que, geralmente, eles são concedidos mediante submissão de projeto apresentado pela empresa interessada em se estabelecer em determinado território que propõe benfeitorias e outras formas de investimento que tragam benefícios recíprocos, ou seja, tanto ao território quanto a empresa.

A Constituição Federal vigente no país de Aracê estabelece que qualquer subsídio, ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, de tributos, só poderá ser concedido mediante lei específica, Federal, Estadual ou Municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição. No âmbito estadual, para que o governador conceda qualquer tipo de incentivo, ainda é necessário a aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Na última década, o Estado Tupiniquim concedeu benefícios fiscais para muitas empresas que se instalaram em seu território. A maioria das empresas que obtém incentivos fiscais com redução ou isenção com diferimento de ICMS, um imposto de competência Estadual que constitui um dos principais incentivos fiscais do país.

O ICMS é o principal tributo dos Estados do país de Aracê e no Estado Tupiniquim representa, em média, mais de 75% da sua receita tributária.

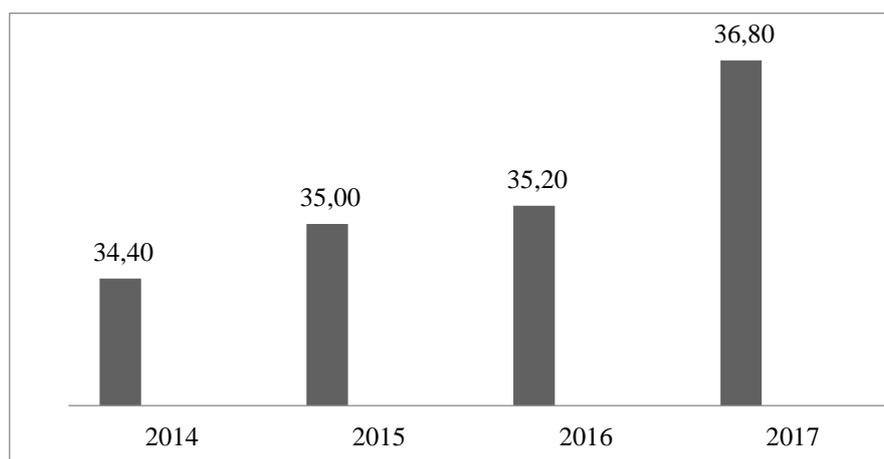


Figura 1. Arrecadação de ICMS do Estado Tupiniquim de 2014 a 2017 em Bilhões de Reais

Fonte: Elaborado com base em dados do Portal da Transparência do Estado (2018)

Tabela 1.

Previsão de Arrecadação e Receita de ICMS Arrecadada do Estado Tupiniquim

Ano	Previsão Inicial de Arrecadação de ICMS	Receita Realizada
2014	36.428.767.043,00	34.498.480.917,88
2015	40.869.149.434,00	35.006.981.178,93
2016	27.040.473.859,00	35.194.433.323,70
2017	38.735.533.972,00	36.788.330.444,77
Total Geral	143.073.924.308,00	141.488.225.865,28

Fonte: Elaborado com base em dados do Portal da Transparência do Estado (2018).

Os Prós e os Contras

Por conta da crise financeira, a gestão do Estado Tupiniquim se viu obrigada a não conceder mais incentivos por força de uma Lei estadual. Tal lei prevê que o governo do Estado seja impedido de conceder novos incentivos fiscais ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, novos financiamentos, fomentos econômicos, investimentos estruturantes a empresas sediadas ou que venham a se instalar em território Tupiniquim pelo período de 4 (quatro) anos. A referida lei, promulgada em 2016, foi elaborada pelo deputado estadual Guaraci Tabajara que argumentava não fazer nenhum sentido o governo do Estado dar benefício fiscal em pleno estado de calamidade financeira.

Além da Assembleia Legislativa do Estado Tupiniquim (ALET), outros órgãos também contestaram a concessão de benefícios fiscais a empresas durante a situação de crise no Estado, tanto que houve até uma ação civil pública movida pelo Ministério Público de Tupiniquim que suspendeu a concessão de novos benefícios fiscais no Estado Tupiniquim tendo como alegação por parte da promotora Jacira Jatobá, que o Estado é constitucionalmente proibido de interferir no mercado, pois os preços são regidos única e exclusivamente pela lei da oferta e procura. Para Jacira, a política de isenções fiscais, concedidas de forma ilegal e fora dos padrões legais leva a guerra fiscal.

Por guerra fiscal entende-se a disputa entre os Estados da federação em atrair novos investimentos e, conseqüentemente, receita tributária. Esta prática se dá com a concessão de benefícios fiscais, financeiros e de infraestrutura às empresas interessadas em investir no território. À medida que a concessão de incentivos fiscais se torna uma prática comum, Estados de menor poder financeiro tornam-se prejudicados, pois perdem a capacidade de prover os serviços e a infraestrutura de que as empresas necessitam tornando-se “não vantajoso”.

Por ser um tributo de competência estadual, cada Estado possui a sua legislação própria relativa ao ICMS, por exemplo. Quando se generalizam os incentivos fiscais, os mesmos deixam de ser um diferencial, gerando desarmonia entre os Estados, pois, uma vez que são oferecidos benefícios semelhantes às empresas, elas poderão migrar para quaisquer regiões.

Uma análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado apresentou que de 2007 a 2016 foram R\$218 bilhões concedidos em benefício fiscal no Estado. Já a Secretaria Estadual de Fazenda apresentou dados diferentes, sustentando a posição de que neste período foram concedidos R\$56 bilhões em incentivos fiscais no Estado.

Outro questionamento levantado foi o de que o Estado não dispõe de mecanismos confiáveis de aferição e controle dos benefícios fiscais concedidos. O próprio sr. Ubiratã chegou a admitir em uma entrevista há dois anos atrás que não possuía nenhum levantamento sobre o valor da renúncia fiscal dos últimos anos e nem sobre o benefício que ela trouxe em termos de arrecadação.

Um agravante sobre a prática de concessão de incentivos fiscais por parte do Governo é que o mesmo não possui conhecimento pleno do negócio empreendido e não possui capacidade para mensurar a dimensão do acordo. Para muitos estudiosos, se deve considerar a existência de uma série de impactos relacionados aos incentivos fiscais que necessitam ser mensurados a partir de indicadores prévios de impacto na arrecadação, no emprego, na renda, ou seja, da contraprestação gerada pelos benefícios fiscais.

Por outro lado, em relatório apresentado em 2016, a Secretaria de Fazenda do Estado Tupiniquim argumenta que sem a concessão dos incentivos, praticada pelos governos estaduais a partir dos anos 90, muito provavelmente quase todos os empreendimentos não teriam escolhido o Estado Tupiniquim como destino de instalação e, devido a isso, a arrecadação do ICMS gerada pelas empresas não chegaria ao Tesouro Estadual. No relatório ainda se observa que o volume de investimentos versus arrecadação de empresas apoiadas pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, pôde-se inferir que as empresas que não optaram por investir no Estado Tupiniquim, deixaram de trazer para o caixa do Estado algo como R\$ 5 bilhões em tributos ao longo de aproximadamente dos últimos 10 anos.

Para o governo do Estado e para a Federação das Indústrias de Tupiniquim, os incentivos fiscais são importantes para atrair investimentos e geração de emprego e renda para a região, além de possibilitar a diversificação da produção local. Além disso, é uma importante ferramenta de desenvolvimento econômico e social para os Estados. As instalações de novas empresas trazem consigo novos empregos, maior circulação de dinheiro, desenvolvimento regional e uma maior arrecadação de impostos em longo prazo.

Em 2018, um estudo elaborado pela Federação das Indústrias do Estado Tupiniquim estima que, sem a retomada da concessão de incentivos fiscais pelo nos próximos quatro anos o Estado Tupiniquim terá uma perda de R\$ 5,6 bilhões na economia, o equivalente a uma retração acumulada de quase 1% do PIB estadual nesse período.

O CONFAZ é o órgão que define incentivos fiscais a serem utilizados em escala nacional. No Estado Tupiniquim, cerca de dois terços de todos os incentivos fiscais em vigor foram definidos pelo CONFAZ e aprovados por unanimidade pelos secretários estaduais de fazenda e o governo federal. Portanto, a concessão de incentivos fiscais não é uma decisão unilateral do governo local, ela passa por outras instâncias.

Devido à diversidade das leis estaduais e as desigualdades presentes no território de Aracê, muitos Estados acabam por violar os ditames legais e concedem, unilateralmente, benefícios fiscais com o objetivo de atrair investimentos para sua região. Visando dirimir tal prática, em 2017 foi editada uma lei federal que valida à prática de concessão de incentivos fiscais relativos ao ICMS concedidos pelos estados às empresas e indústrias, no intuito de organizar as regras para concessão desses incentivos. Os incentivos irregulares que estão em vigor deverão ser validados pelo CONFAZ e todas as informações relativas aos incentivos fiscais deverão ficar disponíveis para consulta pública no Portal Nacional da Transparência Tributária.

Dados atualizados demonstram que o Estado Tupiniquim concede cerca de 320 benefícios, segundo dados da Federação das Indústrias do Estado Tupiniquim. Cabe registrar que o CONFAZ redefiniu o prazo final para a convalidação dos incentivos fiscais até 31 de dezembro de 2019.

A Transparência

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trata sobre as espécies de incentivos ou benefícios de natureza tributária, porém a questão da transparência na fiscalização das empresas beneficiárias dos incentivos fiscais há muito tempo é questionada.

Um dos pontos levantados e que fora apontado como contrário a continuação de concessão de incentivos fiscais no governo estadual Tupiniquim foi o fato de o Estado não possuir um critério para a concessão dos incentivos fiscais e também pela ausência de um controle sobre o cumprimento das obrigações legais e contratuais condicionantes dos incentivos fiscais ou de natureza tributária, relativos ao ICMS. Devido a este fato, o deputado

estadual Xamã Pauá ficou encarregado de presidir uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para investigar a política de concessão de incentivos fiscais considerada por ele a raiz da crise financeira do Estado Tupiniquim.

Tentando suprir a falta de transparência, foi a Lei Complementar 160 de 7 de agosto de 2017, com o intuito de flexibilizar os incentivos fiscais, prevendo ainda a criação de uma ferramenta de transparência através do Portal Nacional da Transparência Tributária. Nele, as unidades federadas deverão agora prestar informações sobre isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS e mantê-las atualizadas. A referida lei também torna constitucional todos os incentivos de ICMS concedidos sem a aprovação do Confaz e também permite que os Estados “internalizem” o mesmo incentivo fiscal que já fora concedido pelo Estado vizinho.

Para alguns estudiosos, os benefícios fiscais podem sim atender a políticas públicas de desenvolvimento, em outro contexto econômico, desde que sejam de conhecimento de todos, ou seja, desde que haja transparência dos atos.

A lei estadual que impediu a concessão de incentivos fiscais também previu a criação de mecanismos de aferição dos benefícios econômicos e sociais procedentes de concessão de incentivos fiscais e financeiros no âmbito do Estado Tupiniquim, com direito a geração de indicadores de impacto na economia e na arrecadação de tributos.

Atualmente (2019), no Estado Tupiniquim, já existe o portal de verificação de benefícios fiscais, onde todas as empresas que usufruem de qualquer incentivo, devem prestar informações para o Estado que comprovam suas contrapartidas de geração de empregos e investimentos em expansões, assegurando assim o direito da manutenção dos incentivos.

O Governador Reflete Sobre os Acontecimentos

A reação de sr. Ubiratã Araripe diante da proposta dos representantes da multinacional foi positiva, pois a instalação de uma nova indústria no território Tupiniquim, caso se concretizasse, significaria uma expansão do polo industrial do Estado e atrairia possivelmente novos investimentos assim como melhoraria a economia local e reduziria o índice de desemprego no Estado, além de significar a possibilidade de uma arrecadação importante de tributos a longo prazo, o que seria uma importante fonte de receita para o Estado.

Sr. Ubiratã Araripe, juntamente com sua equipe tinha as seguintes preocupações e indagações:

- A multinacional americana poderia entrar em negociação com outro Estado da Federação e, portanto, eles precisavam analisar a situação o quanto antes por ser tratar de uma boa oportunidade;
- O governador não pode mais utilizar um decreto como forma de autorização de concessão do benefício como já houvera feito antes, para evitar conflitos;
- A concessão do benefício à empresa multinacional seria uma decisão plausível diante da situação atual do Estado Tupiniquim que necessita da criação de empregos e renda;
- Ao ignorar os questionamentos contrários à concessão dos incentivos fiscais, ele possivelmente causaria problemas também para a sua imagem como gestor;
- A falta de transparência por parte do Estado inviabiliza a legitimidade e confiabilidade das concessões;
- A implantação de uma empresa multinacional de grande porte certamente aqueceria a economia do Estado, mas, ao mesmo tempo, poderia contribuir para com a falta de arrecadação do ICMS, por exemplo, e conseqüentemente desta receita para os cofres do Estado que se encontra em dificuldades financeiras;
- Caso a empresa não se instale em seu território, o Estado tupiniquim não terá nenhuma receita oriunda desta empresa, visto que a mesma pode vir a se instalar em outro Estado.

Considerando todos os prós e contras da situação, sr. Ubiratã tem o prazo de uma semana para responder aos representantes da multinacional americana sobre sua decisão.

Questões para Discussão

1. O governador sr. Ubiratã via-se claramente diante de dois caminhos bem diferentes para promover o desenvolvimento econômico do Estado Tupiniquim. Colocando-se na situação dele, considerando a crise financeira que aflige o Estado e analisando os prós e contras de cada um dos rumos, qual decisão você tomaria? Quais ações poderiam ser implementadas visando auxiliar essa tomada de decisão?

Resposta: Diante de toda discussão sobre os malefícios das concessões de incentivos fiscais, o ponto mais importante para a melhor tomada de decisão é a análise dos benefícios trazidos com a instalação da empresa, ou seja, das metas de geração de empregos prometida pela empresa, bem como o valor que deverá ser investido na instalação da fábrica que viabilizarão a possibilidade da instalação de outros negócios na região, como fornecedores, restaurantes, supermercados, etc. Com base nos dados, e fazendo uso de indicadores de mensuração, é possível calcular se a concessão do incentivo para aquele setor pode causar um impacto positivo na economia do Estado, ajudando assim no seu crescimento econômico. A decisão também deve valer-se dos dispositivos legais vigentes e da aprovação do CONFAZ.

2. As decisões na administração pública devem ser baseadas na técnica, mas também o aspecto político (bem comum) deve ser observado. Analisando a situação através de uma ótica mais política qual seria sua decisão? Mais empregos, e conseqüentemente, maior potencial de votos ou então focar nos aspectos fiscais, buscando uma melhoria nas contas públicas?

Resposta: O objetivo desta questão é colocar o gestor (aluno) em uma situação de forte dilema de deliberação. Por mais que os aspectos técnicos estejam sempre presentes nas decisões públicas, os aspectos políticos são igualmente presentes. Espera-se que o aluno pondere os desdobramentos de sua decisão, buscando se possível desenhar estratégias de ação deliberativa.

NOTAS DE ENSINO

1. Objetivos de Aprendizagem

Esse caso de ensino tem como objetivo principal subsidiar o debate acerca dos conflitos existentes na concessão de incentivos fiscais por parte do Estado, evidenciando tal fato durante uma crise financeira. Além disso, verificar os impactos que a concessão de incentivos fiscais causa na gestão de um Estado, identificar fatores que interferem na tomada de decisões importantes competente aos gestores públicos e assim debater acerca do caráter estratégico da concessão dos incentivos fiscais a empresas.

2. Fonte de Obtenção de Dados

O caso trata-se de uma história fictícia, mas foi constituído a partir de dados e informações reais. Os dados foram colhidos por meio de análise de matérias jornalísticas e documentos divulgados em web sites e se referem ao período de 2014 a 2017, período de maior ascensão da crise financeira no referido Estado. O nome do Estado assim como o nome das personagens envolvidas no roteiro foram substituídos inicialmente com o objetivo de preservar a identidade dos mesmos.

3. Aplicabilidade

Este caso é indicado para os cursos de graduação e pós-graduação na área de administração pública e ciências contábeis, do campo de estudos sobre planejamento tributário e fiscal, economia, administração financeira e orçamentária, governança e correlatos.

4. Dinâmica de Ensino

Dinâmica 1: Dividir a turma em dois grupos e promover uma discussão sobre o caso a medida que um grupo deverá defender a concessão do incentivo fiscal a empresa americana e o outro grupo deverá defender a proibição da concessão. Os grupos deverão argumentar sobre suas posições levando em consideração a crise financeira vigente no Estado e poderão utilizar dados complementares que possam enriquecer a discussão.

Dinâmica 2: Separar a turma em 4 grupos. Cada grupo deverá analisar a arrecadação de ICMS de um Estado e compará-la com a do Estado Tupiniquim. A partir daí, deverão argumentar sobre a influência da concessão de incentivos fiscais em cada Estado e a importância de um controle transparente na arrecadação do ICMS que correspondem ao benefício. Poderão ser utilizados dados e informações complementares que possam enriquecer a discussão.

Dinâmica 3: Separar a turma em três diferentes grupos. Cada um irá defender uma visão: o grupo (a) do Estado e sua necessidade de austeridade; o grupo (b) a visão da empresa, e sua necessidade de lucratividade; e o grupo (c) como a sociedade desejosa de empregos, mas ao mesmo tempo baixa inflação e também uma condição fiscal favorável que não afete seu dia-a-dia. A discussão deverá ser concluída de maneira consensual entre os alunos, visando equalizar os dilemas do caso.

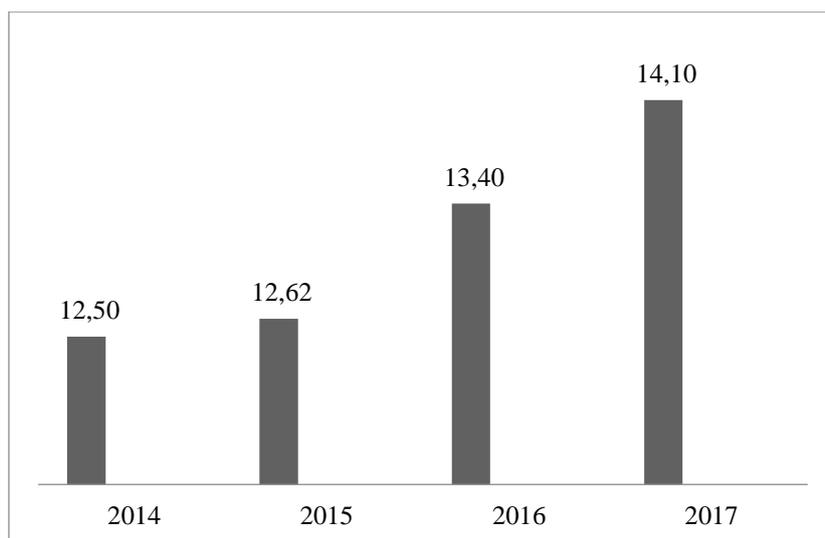


Figura 2. Arrecadação de ICMS do Estado de São Paulo em Trilhões de Reais
Fonte: Elaborado com base em dados do Portal da Transparência do Estado de São Paulo (2018)

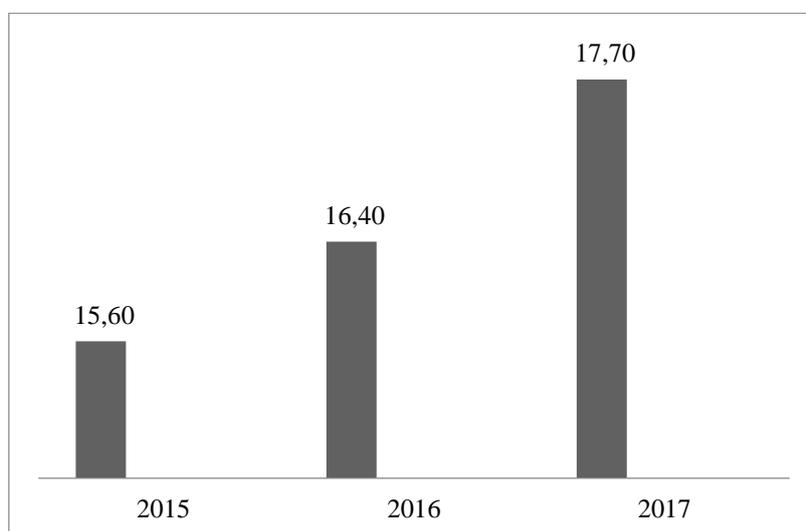


Figura 3. Arrecadação de ICMS do Estado da Bahia em Bilhões de Reais
Fonte: Elaborado com base em dados do Portal da Transparência do Estado da Bahia (2018)

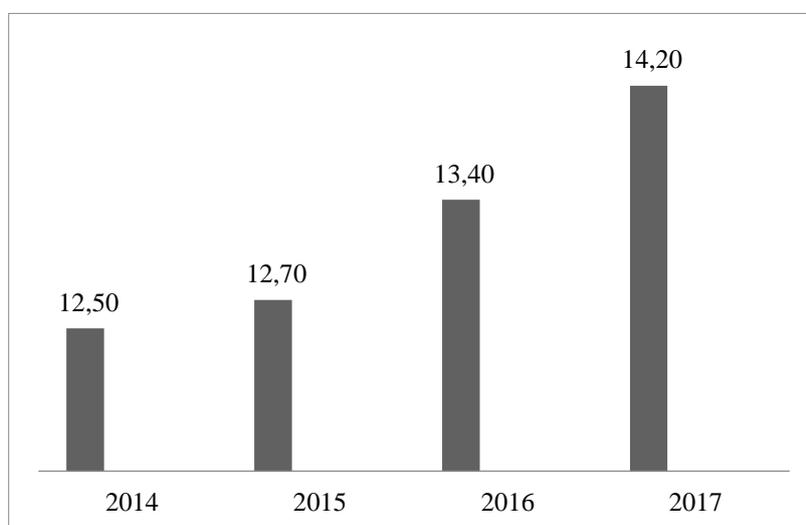


Figura 4. Arrecadação de ICMS do Estado de Pernambuco em Bilhões de Reais
Fonte: Elaborado com base em dados do Portal da Transparência do Estado de Pernambuco (2018)

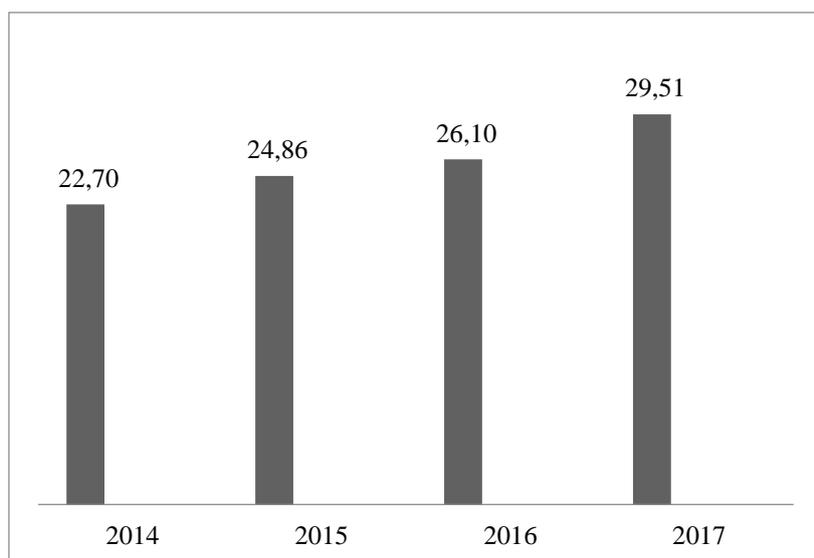


Figura 5. Arrecadação de ICMS do Estado do Paraná em Bilhões de Reais
Fonte: Elaborado com base em dados do Portal da Transparência do Estado do Paraná (2018)

NOTAS TEÓRICAS

Conceitos Centrais:

- Incentivos Fiscais – caracteriza-se como a redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, oriundo de lei ou norma específica visando o aquecimento econômico do respectivo território principalmente com capitais exógenos (de fora). Com base no artigo 43, parágrafo 2º, da Constituição Federal Brasileira, conceitua-se incentivos fiscais e econômicos, como os instrumentos utilizados pelo Estado que visam o desenvolvimento geoeconômico e social de uma região do país.
- Guerra Fiscal - é o litígio entre as unidades de uma federação consistente na concessão, de forma unilateral, de benefícios fiscais.
- Crise Financeira – fenômeno pelo qual o sistema financeiro que governa um país, uma região ou todo o mundo entra em colapso e perde a credibilidade e a capacidade de honrar com obrigações, etc.
- Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101 de 04 de maio de 2000, tem como seu principal objetivo, explicitado no seu art. 1º, estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Visa melhorar a administração das contas públicas no Brasil, pois a partir dela todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.
- Transparência Pública - publicidade das ações do governo que devem ser disponibilizadas em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada de modo a possibilitar o controle social e a participação popular.

O que os Autores Dizem

Para Nascimento (2008), entende-se por “guerra fiscal” a disputa entre as UF para atrair à sua esfera de domínio investimentos e/ou receita tributária oriundos de outros Estados. Esta prática se dá com a concessão de benefícios fiscais, financeiros e de infraestrutura às empresas interessadas em investir ou transferir seus investimentos para o Estado que concede o benefício.

Segundo Varsano (1997), os Estados brasileiros têm disputado entre si a recepção de novos empreendimentos mediante a concessão, à revelia da lei, de incentivos financeiros fiscais relacionados ao ICMS, que vêm prejudicando as suas já deterioradas condições financeiras.

Para CATÃO (2004) os incentivos fiscais:

(...) são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico. Trata-se de uma suspensão parcial ou total, mas sempre provisória, do poder que lhe é inerente, a fim de conformar determinadas situações, diferindo a tributação para o momento em que a captação de riquezas (imposição fiscal) possa ser efetuada de maneira mais efetiva, eficiente e justa (p. 13).

De acordo com MELO (2007):

“os incentivos fiscais consistem, basicamente, em uma espécie de renúncia de receitas públicas para o administrador público e benefícios aos administrados (contribuintes), objetivando o desenvolvimento econômico regional, o aumento do saldo da balança comercial, o desenvolvimento do parque industrial nacional, a geração de empregos, a colocação de produtos de fabricação nacional no mercado externo dentre outros”.

Sobre a situação financeira do Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos, Sobral (2017) relata que a situação se tornou tão dramática que não apenas o governo se viu impedido de executar plenamente as políticas públicas, como também ficou gravemente insolvente a ponto de sofrer sucessivos arrestos judiciais. O resultado foi à explicitação de uma

situação de claro desgoverno, no qual os gestores já tinham perdido a capacidade de planejamento na execução orçamentária.

Quanto ao ciclo orçamentário, propriamente dito, é importante destacar o desdobramento de diferentes elementos em seu processo legislativo, que envolvem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que pode ser assim descrita sistemicamente:



Figura 6. Ciclo da LOA
Fonte: Santos (2012, p.31)

Processo como os relatados no caso envolvendo “guerras fiscais” podem ser interessante objeto de aula, uma vez que mobilizam diferentes contextos e ricos exemplos. Além das referências bibliográficas recomendadas, pode-se sugerir ao docente que irá aplicar o caso, o uso de matérias jornalísticas de algum exemplo de guerra fiscal para aproximação entre a “teoria e a prática” para os alunos. Exemplos:

- O Estado de Minas Gerais em uma guerra fiscal pelo setor de aviação. Link: <https://diariodocomercio.com.br/negocios/minas-pode-entrar-em-guerra-fiscal-por-voos-em-confins/>
- Isenções fiscais no Estado de Santa Catarina. Link: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/isencoes-fiscais-dominam-pauta-da-alesc-nesta-semana>
- O Estado do Mato Grosso e a Guerra Fiscal. Link: <https://matogrossomais.com.br/2019/11/28/derrubada-de-veto-pela-al-faz-mt-perder-r-430-milhoes/>

Dentre outros vários exemplos.

REFERÊNCIAS

- Aquino, W. (2018). Estudo mostra que concessão de incentivos fiscais não é a vilã da crise financeira do Rio. *O Dia*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/03/5518646-estudo-mostra-que-concessao-de-incentivos-fiscais-nao-e-a-vila-da-crise-financeira-do-rio.html#foto=1>>. Acesso em: 12 de mai. de 2018.
- Barreira, G. (2017). RJ deu R\$ 218 bi de benefício fiscal em 10 anos e sem controle confiável, diz TCE. *G1*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rj-deu-r-218-bi-de-beneficio-fiscal-em-10-anos-e-sem-controle-confiavel-diz-tce.ghml>>. Acesso em: 11 de mai. de 2018.
- Boeckel, C., Silveira, D., Coelho, H., Mello, K., & Torres, L. (2016). Governo do RJ decreta estado de calamidade pública devido à crise. *G1 Rio*, Rio de Janeiro. Disponível: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/06/governo-do-rj-decreta-estado-de-calamidade-publica-devido-crise.html>>. Acesso em: 12 de mai. de 2018.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 de mai. de 2018.
- Catão, M. A. (2004). Regime jurídico dos incentivos fiscais. Rio de Janeiro: *Renovar*.
- Dulci, O. S. (2002). Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 18, 95.
- Em Crise, RJ viu número de desempregados subir 157% em 3 anos. (2018). *Do Uol*, São Paulo. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/02/23/desemprego-pnad-continua-trimestre-janeiro-ibge.htm#comentarios>. Acesso em: 11 de mai. de 2018.
- Incentivos fiscais no estado do Rio de Janeiro, Relatório (2016). *Governo do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=3018297>>. Acesso em: 11 de mai. de 2018.
- Melo, F. S. (2007). Incentivos fiscais e segurança jurídica. *Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal*. Martins, Ives Gandra da Silva et al. (coord.). São Paulo: MP, 138-139.
- Nascimento, S. P. (2008). Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. *Economia Aplicada*, 12(4), 677-706.
- Sobral, B. L. B. (2017). A Crise no Estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira. *Geo UERJ*, 31, 34-63.
- Varsano, R. (1997). A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2253>>. Acesso em: 15 de mai. de 2018.