

**UNILEÃO**  
**CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FRANCISCO WAGNER ALVES DA SILVA**

**GUERRA FISCAL E A RECENTE POLÍTICA DE INCENTIVO TRIBUTÁRIO NO  
CEARÁ**

**JUAZEIRO DO NORTE – CE**

**2023**

**FRANCISCO WAGNER ALVES DA SILVA**

**GUERRA FISCAL E A RECENTE POLÍTICA DE INCENTIVO TRIBUTÁRIO NO  
CEARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*, apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel.

**Orientadora:** M<sup>a</sup>. Iamara Feitosa Furtado Lucena

**JUAZEIRO DO NORTE – CE**

**2023**

FRANCISCO WAGNER ALVES DA SILVA

**GUERRA FISCAL E A RECENTE POLÍTICA DE INCENTIVO TRIBUTÁRIO NO  
CEARÁ**

Este exemplar corresponde à redação final  
aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso  
de **FRANCISCO WAGNER ALVES DA  
SILVA.**

Data da Apresentação 13/12/2023

**BANCA EXAMINADORA**

Orientadora: PROF<sup>a</sup> Ma. IAMARA FEITOSA FURTADO LUCENA

Membro: PROF<sup>o</sup>. Me. CHRISTIANO SIEBRA FELÍCIO / UNILEÃO

Membro: PROF<sup>o</sup>. Esp. MICAEL FRANÇOIS GONÇALVES CARDOSO

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2023

## RESUMO

Francisco Wagner Alves da Silva<sup>1</sup>  
Iamara Feitosa Furtado Lucena<sup>2</sup>

Este trabalho é resultado de uma pesquisa acerca da política de incentivos fiscais, da Guerra Fiscal entre os entes federados engendrada por tal política e sua aplicabilidade no estado do Ceará, tendo por base o Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Para tanto, o estudo analisa os pontos positivos e negativos dessa política fiscal, bem como sua situação dentro do pacto federativo e a relação entre renúncia fiscal e desenvolvimento socioeconômico com base na geração de empregos e renda. Dentro do contexto cearense, a pesquisa aborda a origem desse instrumento e sua aplicação recente com base em dados e resultados. Seu objetivo principal é avaliar se sua aplicação é benéfica ou não à economia onde é aplicada e, especificamente, seus desdobramentos na economia cearense. Através de referências bibliográficas e dados institucionais, delinea o campo dissertativo com a culminância da conclusão que aponta para uma avaliação relativamente favorável à política de isenção tributária aplicada no Ceará.

**Palavras-chave:** Guerra Fiscal, Incentivos, Economia.

---

<sup>1</sup> Francisco Wagner Alves da Silva. Graduado em Administração/UNILEÃO, Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO [surto.com.br@gmail.com](mailto:surto.com.br@gmail.com)

<sup>2</sup> Iamara Feitosa Furtado Lucena. Doutoranda em Direito/UNIMAR, Mestra em Direito/UNISANTOS, Especialista em Direito Penal e Criminologia/URCA, Especialista em Direito Processual Penal/ANHANGUERA-LFG, Professora do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO, [iamara@leaosampaio.edu.br](mailto:iamara@leaosampaio.edu.br)

## ABSTRACT

This work is the result of a research on the policy of tax incentives, the Tax War among the federated entities engendered by such policy and its applicability in the state of Ceará, based on the Tax on Circulation of Goods and Interstate and Intermunicipal Transportation and Communication Services (ICMS). To this end, the study analyzes the positive and negative aspects of this fiscal policy, as well as its position within the federal pact and the relationship between tax waiver and socio-economic development based on job creation and income generation. Within the context of Ceará, the research addresses the origin of this instrument and its recent application based on data and results. Its main objective is to evaluate whether its application based on data and results. Its main objective is to evaluate whether its application is beneficial or not the economy Where it is applied, specifically, its implications in the economy of Ceará. Through bibliographic references and institutional data, it outlines the discursive field with the culmination of the conclusion that points to a relatively favorable assessment of the tax exemption policy applied in Ceará.

**Keywords:** Fiscal War, Incentives, Economy.

## 1 INTRODUÇÃO

A atualidade da conjuntura brasileira traz mais uma vez a questão tributária ao centro da discussão econômica e está em todas as pautas por ela delineadas. Seja no parlamento, em encontros de economistas, na academia ou em noticiários, o sistema tributário, com suas possíveis modificações, é um ponto nevrálgico do debate.

Nesse cenário, o embate de posições se torna evidente, pois a necessidade de uma política fiscal que desonere o setor produtivo ao mesmo tempo em que promova uma distribuição justa de recursos entre as três esferas dos entes federativos aponta confrontos motivados pela compreensão que cada segmento tem do que deve ser a ele destinado.

Essa realidade não poderia ser diferente, pois é a partir dos tributos que o Estado, representado pela União, pelos estados e pelos municípios, garante a sua existência material e encontra os meios de atender às demandas oriundas dos seus deveres constitucionais. Assim, é justo que cada esfera de poder reivindique o seu quinhão.

Sabbag (2017), em suas considerações iniciais no Manual de Direito Tributário, afirma que, constitucionalmente, a cobrança de impostos é a principal fonte da receita do Estado e tem por objetivos responder o que determina o 3º parágrafo da Constituição Federal de 1988 que pugna pela construção de uma sociedade democrática e com justiça social, sendo os tributos voltados para a promoção do desenvolvimento nacional que deve estar alicerçado na erradicação da pobreza e no combate às desigualdades sociais promovendo o bem-estar da coletividade.

Daí a importância capital do debate sobre a reforma tributária que ora tramita no Congresso, reforma essa, por sua vez, que coloca em evidência a discussão sobre o Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que é a principal fonte de arrecadação dos estados e do Distrito Federal.

Essa temática, embora muito debatida e comentada, tem gerado pouca produção acadêmica para dar respostas às interrogações levantadas e aos desafios colocados na implementação dessas políticas. É um assunto que deve ser aprofundado e melhor investigado, pois sua compreensão é essencial para que se entenda seus desdobramentos para o conjunto da sociedade.

Para chegar à conclusão necessária a esta investigação com foco no período mais recente da economia cearense foi preciso realizar uma pesquisa bibliográfica descritiva que, segundo Rodrigues (2007), “é a que recupera o conhecimento científico acumulado sobre um

problema” e que, de acordo com Gil, “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (2002).

Entretanto, a pesquisa que “recupera conhecimento científico acumulado” não quer dizer que seja repetitiva e defenda o que foi alçado como verdade anteriormente, já que para o conhecimento científico não existem realidades que não possam, objetivamente, serem reinterpretadas, confirmadas ou depostas. O processo de (re)construção do real é permanente, principalmente no campo acadêmico que tem por premissa a objetividade das informações compiladas.

Este trabalho bibliográfico é de natureza aplicada, ou seja, os conhecimentos por ela produzidos serão utilizados para a buscar a solução de problemas específicos inerentes a interesses locais (PRODANOVI e FREITAS, 2013).

Em se tratando do ponto de vista da abordagem, esta é uma pesquisa qualitativa, pois interrelaciona o “mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” tendo como centro a interpretação dos fenômenos pertinentes ao objeto de estudo (PRODANOVI e FREITAS, 2013).

Diante do exposto, produções acadêmicas e documentos governamentais (relatórios, balanços etc.) pertinentes formaram a base deste processo de investigação.

Realizado o levantamento bibliográfico, a leitura das obras e documentos aconteceu através de fichamentos que serviram como base para uma análise comparativa das leituras mediante a tabulação dos dados. Uma vez confrontadas as informações e identificadas as similaridades e as diferenças entre elas, alcançou-se a síntese que resultou no desenvolvimento deste trabalho.

## **2 BREVE CONSIDERAÇÕES SOBRE TRIBUTOS, INCENTIVOS FISCAIS E OS SEUS DESDOBRAMENTOS**

O ICMS foi instituído na Constituição Federal de 1988: “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (...) II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior” (BRASIL, 2006).

Com o ICMS, os estados passaram a ter uma maior autonomia. Essa relativa autonomia, porém, engendrou uma disputa interestadual denominada pejorativamente de Guerra Fiscal que consiste na corrida dos estados para conseguir atrair empresas, mediante

incentivos fiscais, com o fim de gerar empregos e renda e, conseqüentemente, incrementar o desenvolvimento econômico e social de sua territorialidade.

Teixeira (2014) contextualiza o início dessa disputa interestadual no seio da economia brasileira, situando-a no final do regime militar quando os estados passaram legalmente a controlar o ICMS gerando uma disputa interestadual pela atração de empreendimentos através da isenção do supracitado imposto ou redução de sua alíquota.

Entretanto, somente “no início da década de 2000 verificou-se o acirramento na guerra fiscal em que ocorreu o aumento das disputas, entre cidades e estados, uma espécie de leilão oferecendo cada um, melhores incentivos para atrair empresas” (TEIXEIRA, 2014). Naquele momento, segundo a autora, os estados que mais promoviam a política de incentivos fiscais eram Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e Ceará (Ibidem).

Embora a política de incentivos fiscais e a Guerra Fiscal dela resultante não sejam temas que têm uma produção literária acadêmica robusta, a sua discussão é recorrente e o assunto bastante noticiado.

Como o ICMS é um imposto mais expressivo que os impostos municipais, o que importa neste trabalho é a política de incentivos fiscais estaduais e as conseqüências dela resultantes, a exemplo das disputas interestaduais. Como diz Machado (2010), “O ICMS é tributo de função predominantemente fiscal. E fonte de receita bastante expressiva para os Estados e para o Distrito Federal”.

No entanto, a política de incentivos fiscais é bastante polêmica e gera divergências e leituras antagônicas em relação à sua eficácia. Dentre as críticas mais ferrenhas à sua aplicabilidade, estão as de que promove a desigualdade regional e fere a legislação brasileira.

Sobre as conseqüências da Guerra Fiscal promovida por esse tipo de política, Varsano (1997) afirma que os vencedores da Guerra Fiscal são os estados financeiramente mais poderosos, criando uma situação contraditória ao que constitucionalmente é determinado em relação aos objetivos nacionais que é a diminuição das desigualdades regionais.

Varsano (Ibidem) também levanta a ilegalidade da Guerra Fiscal que confronta a LC nº 24/75 que veda concessões de isenções relacionadas ao ICMS que não se dão no âmbito das decisões deliberadas em reuniões do Conselho de Política Fazendária que congrega todos os estados e o Distrito Federal, uma vez que as políticas de incentivos fiscais apresentadas são decisões circunscritas a decisões exclusivas de entes federativos.

Entretanto, se existem os que a combatem, existem aqueles que a defendem e, mais que isso, aplicam essa política. É o caso de governadores e prefeitos. Mas quem está com a razão acerca da funcionalidade de tal política? Os que a defendem ou os que a condenam.

É benéfica ou maléfica a política de incentivos fiscais que gera a Guerra Fiscal entre os estados? Essa disputa, estigmatizada e pejorativamente chamada de guerra, tem realmente perpetuado a desigualdade regional entre os estados ou tem criado condições favoráveis de concorrência não só para os estados mais ricos da Federação, mas também para os mais pobres que a desenvolvem? Tem provocado erosão nas finanças dos estados ou tem possibilitado um desenvolvimento econômico e social proveitoso que positiva a relação custo/benefício? Tem propagado a proliferação de empresas parasitas ou tem incentivado a política da expansão econômica e do empreendedorismo?

Esta pesquisa, ao eleger temática tão controversa, analisa os resultados concretos da política de incentivos fiscais, centro da denominada Guerra Fiscal, como instrumento de atração de investimentos e empreendedores da iniciativa privada e aponta se ela realmente promove ou não o desenvolvimento econômico e social onde é aplicada; especificamente, nesta abordagem, no estado do Ceará.

Dentro dessa perspectiva, procurou compreender as limitações da Guerra Fiscal e as contradições a ela inerentes, bem como as premissas que permitem seu desenvolvimento à margem das normas infraconstitucionais e dos objetivos nacionais constitucionalmente estabelecidos. Também procurou compreender o grau de compensação oriundo da aplicação desse tipo de política que desonera investidores produtivos e diminui o peso dos tributos dos estados, particularmente o ICMS

A importância em saber o alcance e os resultados reais dessa política está em discernir se ela é propulsora do desenvolvimento econômico e social ou mero expediente para servir a interesses de governos se contrapondo à lógica produtiva que deve balizar as ações do Estado.

Como a estrutura fiscal de qualquer governo é a parte mais importante de seu planejamento, sua espinha dorsal, o que define, objetivamente, o que pode ou não ser feito, pois é quem oferece as condições objetivas para que sejam desenvolvidas as ações que o orientam, é fundamental saber como os incentivos fiscais direcionados às empresas mexem com essa estrutura.

A discussão acerca das políticas de incentivo inseridas no que se convencionou chamar de Guerra Fiscal é de extrema relevância, uma vez que é uma realidade latente da economia brasileira e mexe diretamente com as finanças do Estado enquanto instituição predominante de poder que oferece um caráter institucional às relações de produção, distribuição e serviços.

### 3 INCENTIVOS FISCAIS: DUAS ANÁLISES SOBRE UMA MESMA POLÍTICA

Muitos defensores da isenção tributária, particularmente a isenção do ICMS que está na base da denominada Guerra Fiscal, muitas vezes repetem jargões surrados como o de que o Brasil tem a maior carga tributária do planeta – entendendo carga tributária como a relação entre os impostos arrecadados e o produto interno bruto -, o que é uma afirmação incorreta, já que as maiores cargas tributárias existentes estão nos países europeus com altos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme dados recentes apontados pelo Yahoo Leite e Dayan (2022).

Correto seria afirmar que, diferentemente do que ocorre nesses países europeus que apresentam as maiores cargas tributárias do planeta, no Brasil os impostos não retornam como deveriam em benefício da população em áreas como Saúde, Educação, Infraestrutura, Assistência Social etc.

Tabela 1 – Maiores cargas tributárias do planeta - 2022

<b>Países</b>	<b>Carga tributária</b>
Dinamarca	45,2% do PIB
Finlândia	44% do PIB
Bélgica	43,2% do PIB
França	43% do PIB
Itália	42,6% do PIB

Fonte: Leite e Dayan, 05 abr. 2022

Em 2022, a carga tributária brasileira chegou a 33,71% do PIB (Ibidem).

Mesmo não tendo a maior carga tributária do planeta, é unânime a opinião, entre empresários, governos em seus distintos níveis, especialistas e mesmo entre os populares - que apesar de compreender a realidade a partir do senso comum conseguem ter uma significativa apreensão dessa discussão por sentirem “na pele” a incidência dos tributos nos serviços e produtos no dia a dia – de que é preciso uma redefinição da política de impostos aplicada no País. Daí a tão propalada Reforma Tributária.

Entretanto, a discussão acerca da política de incentivos e a Guerra Fiscal dela decorrente, como se apresenta, é mais uma questão de orientação regional, localizada, e que até o momento não perpassa a reforma pela qual atualmente se debruça o Congresso Nacional.

Sendo uma política de concorrência entre estados, no caso específico deste estudo, vale a análise do que seja importante para diminuir as desigualdades regionais e possibilidade de criação de uma síntese positiva que equacione renúncia fiscal e desenvolvimento socioeconômico.

A política de incentivos fiscais não é algo circunscrito ao Brasil. Como bem coloca Teixeira (2014), “Muitos países já adotam políticas de incentivo fiscal como instrumento de política industrial, para desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos e regiões desfavorecidas”.

No entanto, essa política, para que seja exitosa, tem que proporcionar a síntese a pouco citada, ou seja, a isenção fiscal deve, necessariamente, resultar em geração de emprego e renda com desenvolvimento do setor produtivo e dos índices sociais.

Para Teixeira (2014), a afirmação da validade ou não do programa de incentivo não pode ser analisada somente pelo ponto de vista fiscal, ou seja, se aumentará a arrecadação atraindo novas empresas ou se perderá arrecadação pelos benefícios concedidos. Segundo eles, a concessão de incentivos tem que estar diretamente relacionada à necessidade de desenvolvimento local (regional) que passa pelo fortalecimento do setor produtivo em uma interrelação onde a perda fiscal seja compensada pelo fortalecimento da indústria e o consequente aumento da oferta de empregos.

Porém, como será visto nos próximos capítulos, os defensores e os que atacam esse tipo de política econômica enxergam no mesmo fenômeno visões diametralmente opostas e, mais que isso, contraditórias. Ou seja, partem de uma mesma realidade para chegarem a conclusões antagônicas.

### **3.1 OS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À POLÍTICA DE ISENÇÃO FISCAL**

Independentemente da argumentação sem embasamento sobre o Brasil possuir a maior carga tributária do planeta, os defensores da política de isenção enquanto instrumento de captação de empresas e investimentos têm outros argumentos favoráveis.

Silveira (211, s/p), em matéria publicada no site oficial da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ-MT), em 2011, menciona o posicionamento favorável do então Secretário-Adjunto da Receita Pública matogrossense em relação ao incentivo fiscal como minimizador das disparidades regionais. Ao apresentar a posição do Secretário-Adjunto da Receita Pública do referido estado, o senhor Marcel Souza de Cursi, assinala que o mesmo, em audiência pública realizada na Assembleia Legislativa, defendeu os incentivos fiscais

relacionados ao ICMS como único instrumento existente no Brasil para combater as desigualdades regionais e que, sem esse mecanismo, as regiões menos desenvolvidas do País (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) continuariam à mercê da falta de competitividade em relação aos estados do Sul e do Sudeste, uma vez que as empresas do setor privado procuram investir em regiões que propiciem um ambiente de negócios mais favorável que, a priori, são oferecidos pelas unidades federativas que possuem a economia mais desenvolvida.

Silva (2023) comunga da mesma defesa ao falar sobre a situação recente do estado de Goiás. Para ele, a tentativa de proibir a política de incentivos fiscais dos governadores é injustificável, pois significa uma ameaça à aplicação de políticas setoriais de desenvolvimento regional que gerem empregos e renda. Oferece o argumento de que à época da pandemia do Coronavírus houve a necessidade de redução dos tributos sobre equipamentos médicos e vacinas para reduzir custos de aquisição e, assim, proporcionar uma maior universalização de sua utilização pelos pacientes e pela população em geral.

Armange e Mello (2014), em um estudo que tem por foco a relação direta entre a política de incentivos fiscais e a criação de postos de trabalho no setor da indústria no Sul e no Nordeste, constataram ser benéfica a implementação desse tipo de política. Afirmam que os resultados obtidos no estudo realizado demonstram a relação direta entre a arrecadação de ICMS e a geração de postos de trabalho e como a política pública de isenção provoca um impacto positivo na qualidade de vida das populações onde é aplicada.

É interessante constatar que os estudiosos defensores da política de incentivos fiscais se apresentam na área de influência de governos de unidades federativas que ao longo das décadas a têm aplicado em seu território.

### **3.2 OS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À POLÍTICA DE ISENÇÃO FISCAL**

Mas se existem os que defendem os incentivos fiscais como mola propulsora de combate às desigualdades regionais, existem os que pensam justamente ao contrário dessa compreensão, apontando tal política como nociva aos estados, estimuladora das desigualdades e até mesmo em inconformidade com a legislação federal, como já fora supracitado.

Para Teixeira (2014), a Guerra Fiscal é uma constatação da ausência de interesse dos estados, a partir de seus respectivos governos, em promover o aumento da arrecadação do ICMS, o que prejudica a previsão dessa arrecadação e, conseqüentemente, impossibilita os governantes de contratarem empréstimos para aplicar em melhorias para o nível de qualidade de

vida da população, ou seja, a guerra significa uma renúncia de incentivos que se volta contra a própria sociedade que a desenvolve.

Piancastelli e Perobelli (1996) levantam essa mesma preocupação ao afirmarem que a Guerra Fiscal é uma constatação de que os estados que a desenvolvem não dão ênfase ao aumento da arrecadação, particularmente ao aumento da arrecadação do ICMS. Assim, a combinação da concessão indiscriminada de benefícios fiscais mais a criação de generosas linhas de crédito para as empresas contempladas impedem o crescimento da arrecadação do ICMS e complicam os cálculos acerca das estimativas dos custos reais desse tipo de política para os estados.

Varsano (1997) também é da linha que combate o desenvolvimento da Guerra Fiscal. Para ele, esse tipo de disputa interestadual contraria a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 (LC nº 24/75) que existe há décadas, mas que é inobservada, no referido contexto, tanto pelos governantes quanto pelas autoridades que julgam as Leis e que não aplicam as penalidades previstas para esse tipo de situação.

Esta Lei “Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências” e determina que as políticas de incentivos fiscais devem ser celebradas e ratificadas por todos os estados e pelo Distrito Federal (REPÚBLICA, 1975).

Varsano (Ibidem) afirma que ao ser descumprida a Lei pelos governadores, o desrespeito acaba por configurar como uma perda para a própria Nação, pois a Guerra Fiscal nada mais é que um conflito na Federação onde o ente federado vitorioso – se é que existe algum – impõe uma derrota ao ente federado com menos condições. Assim, estabelece não uma relação de cooperação entre as unidades federativas, não uma relação de combate às disparidades regionais, como estabelece a Constituição e como dispõe a LC nº 24/75, mas uma afronta ao princípio do federalismo que é cláusula pétrea constitucional, de forma que essa guerra “raramente é um jogo de soma positiva”, pois em vez do consenso em torno de uma política de isenções do ICMS que contemple todos os estados e o Distrito Federal, torna-se uma postura/ação de conflito federativo. Daí a essência pejorativa de sua nomenclatura.

Da mesma forma, no que diz respeito ao descumprimento da Lei, coloca Coelho ao analisar um caso específico: “Segundo a PGR, as medidas previstas na lei questionada preveem a concessão de incentivos e benefícios fiscais sem que haja um convênio prévio com outros estados, o que configura afronta ao princípio da legalidade tributária” (COELHO, 2019).

Teixeira (2014) sustentam que a política de incentivos fiscais funciona mais como um inibidor do desenvolvimento econômico que como mola propulsora para tal, pois, segundo

concluem, os incentivos fiscais, embora também possam atrair algumas empresas, não convergem para ser o elemento mais expressivo e determinante da escolha de um empresário para montar seu negócio em uma determinada localização. Outros fatores como infraestrutura, nível de qualificação profissional, reserva da força de trabalho etc. são fatores importantíssimos para essa tomada de decisão. Segundo os autores, a política de incentivos fiscais tem mais aspectos negativos que positivos, pois o dinheiro que o governo deixa de arrecadar poderia proporcionar um desenvolvimento socioeconômico melhor do que o apresentado pela aplicação de tal política.

Uma questão relevante levantada por Reis nessa discussão se trata da inalteração da produção nacional, pois, independente do estado que seja contemplado com a vinda de empresas por meio do estabelecimento da redução tributária, o País, como um todo, não é beneficiado. Ou seja, a política de incentivos fiscais, mola propulsora da Guerra Fiscal entre os estados, tem somente um impacto regional.

Por fim, uma outra desvantagem é que, como a disputa se dá entre estados do Brasil, o país não está criando mais investimentos. Ele está, na realidade, somente deslocando esses investimentos entre suas próprias regiões. Assim, embora essas políticas possam contribuir para o PIB regional, elas não alteram, na prática, o PIB nacional (REIS, 2018, s/p).

Reis também coloca que a região Nordeste é a que mais utiliza a política de incentivos fiscais como forma de tentar superar o seu atraso econômico.

Muitas empresas utilizam esses **benefícios fiscais**. Inclusive algumas empresas listadas na bolsa de valores. As regiões que oferecem condições atrativas no ICMS se situam principalmente na região nordeste. Afinal, esta é uma região mais pobre em relação às demais e, por isso, os governos possuem grande incentivo em atrair novos investimentos (REIS, 2018, s/p).

Portanto, os posicionamentos são distintos e antagônicos levando a duas interpretações totalmente contrárias no entendimento de um mesmo fenômeno.

É preciso, pois, a análise dos fatos com dados reais acerca de experiências tangíveis vivenciadas pelos estados. E esse é o propósito deste trabalho que se debruçou em estudar o fenômeno a partir de sua aplicabilidade na vida econômica dos entes federados estaduais, através das isenções do ICMS, compilando informações concretas que contribuiriam para uma melhor análise acerca do objeto de estudo.

Diante das argumentações desenvolvidas e aqui apresentadas, muitas das quais chegam a compreensões contrárias não só acerca do fenômeno em sua totalidade mas também

acerca de um mesmo aspecto do fenômeno, como é o caso das desigualdades regionais onde os defensores da referida política dizem ser um instrumento de combate e os contrários a acusam de perpetuar tais disparidades, este trabalho decidiu criar uma tabela apresentando as vantagens e as desvantagens citadas para possibilitar uma melhor compreensão das antonímias de pensamento que envolvem a questão.

Assim, definiu-se um quadro de vantagens e desvantagens da implementação dos incentivos fiscais dentro desse contexto da Guerra Fiscal que promove o recrudescimento das disputas interestaduais. O confronto entre esses elementos favoráveis e desfavoráveis à referida implementação serve de ponto balizador para saber se sua aplicação, realizando-se a síntese dos prós e dos contras dentro de um contexto real, é maléfica ou benéfica para os estados que a praticam e, em sentido mais amplo, para o conjunto da sociedade brasileira.

Tabela 2 – Vantagens e desvantagens da aplicação da política de incentivos fiscais

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Minimização das disparidades regionais	Abalo do federalismo
Desenvolvimento das políticas econômicas setoriais	Deslocamento de investimentos regional em vez de crescimento real do PIB nacional
Geração de postos de trabalho	Diferença negativa entre o que se perde com a isenção fiscal e o que se ganha com a criação de novos postos de trabalho
Deslocamento de indústrias para regiões subdesenvolvidas	Diminuição da capacidade de arrecadação nacional
Parcerias para execução de projetos sociais	Impedimento ao crescimento da arrecadação tributária, particularmente o ICMS

Fonte: Do autor

Entre prós e contras, vantagens e desvantagens, perdas e ganhos, é preciso analisar o contexto concreto do cenário onde a política de incentivos fiscais é aplicada e, a partir dos dados reais, avaliar se seu resultado efetivamente é negativo ou positivo

## **4 O CEARÁ NO CONTEXTO DA GUERRA FISCAL E SUA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS**

A política de incentivos fiscais no Ceará está ligada prioritariamente à iniciativa governamental de desenvolvimento industrial do estado proporcionada a partir do governo de Virgílio Távora, o VT, que em 7 de dezembro de 1979 sancionou a Lei nº 10.367, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) no dia 13 de dezembro daquele ano, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) que é utilizado até hoje como instrumento jurídico prioritário de industrialização e combate às desigualdades regionais. Em seu artigo 1º, de forma bastante sucinta, a Lei diz que “É instituído o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI - com o objetivo de promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo Território do Estado do Ceará” (CEARÁ, apud LEGISWEB, 2023).

Com o passar das décadas, o FDI foi aprimorando-se. Em 8 de fevereiro de 2008, através do Decreto 29.183, publicado no DOE no dia 15 do mesmo mês, o fundo sofreu uma nova regulamentação através do governo Cid Gomes.

O Fundo tem como objetivo fortalecer a política industrial no Estado, através da concessão de incentivos para a implantação, ampliação, diversificação, recuperação e modernização dos estabelecimentos industriais. Ficam estabelecidos os requisitos para habilitação aos benefícios concedidos, bem como as vedações. Este Ato revoga diversos dispositivos legais (CEARÁ, apud Contábeis, 2008).

A partir daí, programas setoriais foram instituídos pelo FDI: Programa de Incentivos ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN), voltado para a incorporação de novas atividades ou para a industrialização de novos produtos; Programa de Incentivo às Centrais de Distribuição de Mercadoria do Ceará (PCDM); Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (PROADE); e Programa de Incentivos da Cadeia Geradora de Energias Renováveis (PIER). Esses programas contam a parceria da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Segundo a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE), agência de fomento do governo estadual voltada para a aplicação do FDI, até 2021, o estado possuía 263 empresas contempladas pela política de incentivos fiscais e distribuídas em 46 municípios, um crescimento de 2 municípios e 37 empresas, em 2 anos, segundo os dados observados no monitoramento do fundo, o que sugere um aumento do incentivo ao desenvolvimento da política de atração fiscal desenvolvida pelo governo do estado (ADECE, 2023).

Os dados também apresentam um aumento dos empregos diretos gerados pelas empresas, dos investimentos por elas realizados, da sua lucratividade e do ICMS recolhido.

Dentre as empresas ativas no FDI estão a cervejaria paulista AMBEV S. A., localizada em Aquiraz, a calçadista gaúcha Dakota, a alimentícia cearense M. Dias Branco e a fábrica de refrigerantes Cajuína São Geraldo, situada em Juazeiro do Norte, capital da Região Metropolitana do Cariri. Assim, o FDI e sua política de incentivos fiscais favorece não só a empresas oriundas de outros estados, mas também às indústrias domésticas.

#### Ilustração 1 – Dados do monitoramento do FDI



DADOS DO MONITORAMENTO FDI			
Valores em mil reais	2019	2020	2021
Municípios com empresas incentivadas	46	48	48
Quantidade de empresas incentivadas	216	253	263
Total de empregos diretos nas empresas incentivadas	101.200	110.103	113.677
Empregos gerados no ano	729	8.903	3.574
Investimento acumulado nas empresas incentivadas	27.990.295	29.531.811	31.491.707
Investimento gerado no ano	1.871.412	1.541.516	1.959.896
Faturamento das empresas incentivadas	38.835.770	47.183.572	75.179.794
Diferimento ICMS das empresas incentivadas	1.350.322	1.234.275	2.527.021
ICMS Recolhido pelas empresas incentivadas (Cash)	568.137	452.626	837.486
Retorno FDI das empresas incentivadas após 36 meses (SEM PROAPI)	116.002	119.048	114.018
ICMS recolhido total pelas empresas incentivadas	684.139	571.674	951.504
Aportes dos incentivos federais no Ceará	12.298	18.909	41.365

Fonte: GEMOF/ADECE

Posição 15/05/2023

Fonte: Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE)

Entretanto, os dados acerca do monitoramento do fundo só mostram um quadro dos anos de 2019 a 2021, deixando uma incomensurável lacuna. Mesmo assim, ao se fazer uma relação entre a política de incentivos fiscais do Ceará e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), observa-se uma relação direta entre crescimento industrial, a partir do 4º trimestre de 2020, com a culminância encontrada em 2021 onde o estado cresceu acima da média nacional.

No 4º trimestre do penúltimo ano analisado, quando o País enfim conseguiu se desvencilhar do caos pandêmico e as atividades econômicas começaram a recuperar o fôlego mediante o fim das regras sanitárias estabelecidas que causaram vasto impacto na produção nacional, o Ceará alcançou “uma redução de 3,56% em relação a 2019, desempenho melhor que o apresentado no Brasil no mesmo período: queda de 4,1%”, sendo que a indústria cearense cresceu 3,47% contra 1,9% apresentando em nível nacional. No trimestre anterior, a indústria “apresentou resultado de 40,59% em relação ao segundo trimestre do mesmo ano. Os números

foram divulgados virtualmente pelo Ipece tendo em vista a pandemia do coronavírus” (SEPLAG, 2021).

Já em 2021,

Impulsionado pelos segmentos Indústria, principalmente, e Serviços, o Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará fechou com crescimento de 6,63% em 2021, em relação a igual período do ano passado, apesar da pandemia do coronavírus. O resultado cearense superou o nacional, que ficou em 4,6% (IPECE, 2022).

## Ilustração 2 – PIB Ceará e Brasil - 2021

**Taxas de crescimento (%) do Valor Adicionado por setores e PIB Ceará e Brasil – Ano de 2021 (\*)**  
(Relação a igual período do ano anterior)

<b>Setores</b>	<b>Ceará (%)</b>	<b>Brasil (%)</b>
Agropecuária	-4,71	-0,2
Indústria	13,35	4,5
Serviços	5,96	4,7
<b>Valor Adicionado (VA)</b>	<b>6,67</b>	<b>4,3</b>
<b>Produto Interno Bruto (PIB)</b>	<b>6,63</b>	<b>4,6</b>

Fonte: IPECE e IBGE.

(\*) Ceará e Brasil: São dados preliminares e podem sofrer alterações quando forem divulgados os dados definitivos.

Fonte: IPECE, 2022

É notório, segundo a tabela apresentada, o destaque da indústria em relação aos demais segmentos.

Importante ressaltar que esse crescimento de 13,35% do setor secundário no Ceará, que alcançou um índice aproximadamente três vezes maior que o nacional, está diretamente vinculado à política de incentivos fiscais do governo estadual e foi o grande responsável pelo crescimento do PIB cearense acima da média nacional.

Em 2022, porém, o PIB cearense cresceu apenas 0,96%, enquanto o nacional apresentou um crescimento de 2,9%. No quarto semestre, a indústria cearense apresentou uma queda de 7,48%. Entretanto, nesse caso, não dá para correlacionar PIB com a política de incentivos fiscais, uma vez que a ADECE não elaborou um relatório nem forneceu dados relativos ao monitoramento do FDI de 2022, deixando, assim, uma lacuna na compreensão dessa possível relação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora existam estudos acerca do tema escolhido, as datas são esparsas e as variáveis analisadas não representam o conjunto dos setores econômicos envolvidos no processo de isenção oriunda das denominadas políticas de incentivo fiscais, o que provoca lacunas que limitam a compreensão do fenômeno analisado. Por outro lado, os dados oficiais disponíveis foram insuficientes, em muitos desses trabalhos, para a obtenção de resultados conclusivos mais totalizantes. Como disse Armange e Melo (2014), “A pesquisa apresentou limitações quanto ao número de observações consideradas na amostra e a indisponibilidade de dados referentes ao incentivo fiscal dos Estados, o qual poderia ser incluso na análise e melhorar as conclusões”.

Entre prós e contras, vantagens e desvantagens, perdas e ganhos, é preciso analisar o contexto concreto do cenário onde a política de incentivos fiscais é aplicada e, a partir dos dados reais, avaliar se seu resultado efetivamente é negativo ou positivo.

Assim como nas pesquisas existentes, a insuficiência de dados impossibilitou uma visão mais totalizante do objeto de estudo desta pesquisa, mas, diante do quadro circunscrito analisado, a partir dos dados apresentados pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE), pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e seu Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se chegar à conclusão que a política de incentivos fiscais aplicada no Ceará, entre o 4º trimestre de 2020 e o ano de 2021, período onde o País saía do quadro pandêmico que afetou a economia global com resultados recessivos em todo o planeta, foi relativamente favorável.

Favorável porque gerou empregos, renda, aumento dos investimentos privados, retorno financeiro para as empresas cadastradas nos programas do FDI e até mesmo aumento da arrecadação do ICMS, mesmo sendo a renúncia fiscal a base desse tipo de política. É possível identificar uma correspondência direta entre o crescimento do PIB do Ceará e a contribuição do segmento industrial dentro desse crescimento, segmento esse que é o grande beneficiado com a isenção tributária patrocinada pelo governo cearense.

Relativo porque não se pode concluir com mais precisão se a retração do PIB cearense em 2022 e a retração da produção fabril daquele ano foram afetadas por um arrefecimento da política de incentivos fiscais, uma vez que não existe nenhum estudo da ADECE publicado acerca do monitoramento do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - principal instrumento de fomento e de aplicação da política de incentivos fiscais - do período.

É preciso superar essas limitações. E, para isso, é preciso que os órgãos governamentais desenvolvam uma política permanente de sistematização e publicidade dos dados para que as referências sirvam de balizadores para estudos futuros que se encaminhem na perspectiva de responder a essa temática tão controversa como fascinante.

Quanto à ilegalidade da Guerra Fiscal por se contrapor à LC nº 24/75, é um exemplo claro de uma situação que se convencionou chamar de “Lei para inglês ver”, ou seja, uma Lei que não funciona, pois há décadas os estados instituem, unilateralmente, suas políticas de incentivos fiscais sem crivo de um conselho federativo nem ação jurídica da União, do Judiciário ou de algum ente federativo que se julgue prejudicado por sua ação. Ou seja, simplesmente não existe uma contraposição legal e institucional, na prática, à sua aplicação.

## REFERÊNCIAS

ARMANGE, Mirian Weirich; MELLO, Gilmar Ribeiro de. **ICMS e a geração de postos de trabalhos: comparativo entre os estados das regiões nordeste e sul do Brasil**. Revista Capital Científico - Eletrônica, Guarapuava, v. 12, n. 3, p.44-58, out. 2014. GN1 Genesis Network. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/2761/2315>. Acesso em: 23 abr. 2023.

ADECE. **Dados do Monitoramento FDI**. 15 mai. 2023. Disponível em [https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2023/05/Dados-Monitoramento-FDI\\_15.05.2023\\_SITE-ok.pdf](https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2023/05/Dados-Monitoramento-FDI_15.05.2023_SITE-ok.pdf). Acesso em: 03 set. 2023.

CEARÁ, Governo do. **Decreto 29.183, de 08 fev. 2008**. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/legislacao/46810/decreto-29183-2008/>. Acesso em: 04 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.367, de 07 dez. 1979**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121739>. Acesso em: 28 mai. 2023.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria geral do tributo, da interpretação e da exoneração tributária** - 4. ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEITE & DARLAN, Consultores Tributários. **Maiores cargas tributárias do mundo**. 05 abr. 2022. Disponível em: <https://consultorestributarios.com.br/maiores-cargas-tributarias-do-mundo/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário** – 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando. **ICMS: evolução recente e Guerra Fiscal**. Brasília: IPEA, 1996.

PRODANOVI, Cléber Cristiano e FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** – 2 ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

REIS, Tiago. **Guerra fiscal: o que é? Quais são as suas principais causas?** 11 nov. 2018. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/guerra-fiscal/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

REPÚBLICA, Presidência da. **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm). Acesso em: 23 abr. 2023.

RODRIGUES, William Costa. **Metodologia Científica**. Paracambi: FACET/IST, 2007

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário** – 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. **Direito Tributário Essencial** - 7. ed. São Paulo: GEN/Editora Método, 2020.

SEPLAG. **Economia cearense cai menos que a nacional em 2020; PIB deve crescer 3,55% neste ano**. 23 mar. 2021. Disponível em:

<https://www.seplag.ce.gov.br/2021/03/23/economia-cai-menos-que-a-nacional-em-2020-e-estimativa-do-pib-para-este-ano-e-de-crescimento-de-355/>. Acesso em: 21 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. **PIB cearense cresce 0,96% em 2022 e previsão para 2023 é de 1,33%**. 21 mar.

2023. Disponível em: [https://www.seplag.ce.gov.br/2023/03/21/pib-cearense-cresce-096-em-2022-e-previsao-para-2023-e-de-](https://www.seplag.ce.gov.br/2023/03/21/pib-cearense-cresce-096-em-2022-e-previsao-para-2023-e-de-133/#:~:text=A%20estimativa%20do%20PIB%20do%20Ceará%20para%20este,estadual%2C%20enquanto%20a%20nacional%20estimada%20chegava%20a%200%2C75%25)

[133/#:~:text=A%20estimativa%20do%20PIB%20do%20Ceará%20para%20este,estadual%2C%20enquanto%20a%20nacional%20estimada%20chegava%20a%200%2C75%25](https://www.seplag.ce.gov.br/2023/03/21/pib-cearense-cresce-096-em-2022-e-previsao-para-2023-e-de-133/#:~:text=A%20estimativa%20do%20PIB%20do%20Ceará%20para%20este,estadual%2C%20enquanto%20a%20nacional%20estimada%20chegava%20a%200%2C75%25). Acesso em: 21 mai. 2023.

SILVA, Ivone Maria. Incentivos fiscais e o combate às desigualdades. 07 set. 2023.

Disponível em: <https://www.boqnews.com/colunas/incentivos-fiscais-e-o-combate-as-desigualdades/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

SILVEIRA, Ligiani. **Incentivo fiscal é o único instrumento para minimizar disparidades regionais**. 18 nov. 2011. Disponível em:

<https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/incentivo-fiscal-e-o-unico-instrumento-para-minimizar-disparidades-regionais#:~:text=O%20secret%C3%A1rio-adjunto%20da%20Receita%20P%C3%ABblica%20da%20Secretaria%20de,existente%20no%20Brasil%20para%20minimizar%20as%20disparidades%20regionais>. Acesso em: 30 abr. 2023.

TEIXEIRA, Anne Caroline Macedo. **Guerra Fiscal e o impacto para a economia**. Rio de Janeiro: PUC, 2014.

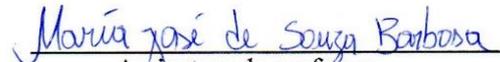
VARSAÑO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde**. 1997.

Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127/129>.: Acesso em: 16 abr. 2023.

**PARECER DE TRADUÇÃO DO RESUMO PARA LINGUA  
INGLESA**

Eu, Maria José de Souza Barbosa, professor(a) com formação Pedagógica em Pedagogia, pela Instituição de Ensino Superior Instituto de Formação e Educação Teológica - IFTE realizei a tradução do resumo do trabalho intitulado GUERRA FISCAL E A RECENTE POLÍTICA DE INCENTIVO TRIBUTÁRIO NO CEARÁ, do (a) aluno (a) Francisco Wagner Alves da Silva e orientador (a) Prof<sup>a</sup>. Ma. Iamara Feitosa Furtado Lucena. Declaro que o ABSTRACT inserido neste TCC está apto à entrega e análise da banca avaliadora de Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão.

Juazeiro do Norte, 18/11/2023

  
Assinatura do professor

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA ENTREGA DA VERSÃO  
FINAL DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC II) DO  
CURSO DE DIREITO**

Eu, Iamara Feitosa Furtada Lucena, professor(a) titular do **Centro Universitário Dr. Leão Sampaio - UNILEÃO**, orientador(a) do Trabalho do aluno(a) Francisco Wagner Alves da Silva, do Curso de Direito, **AUTORIZO** a **ENTREGA** da versão final do Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) do aluno supracitado, para análise da Banca Avaliadora, uma vez que o mesmo foi por mim acompanhado e orientado, sob o título GUERRA FISCAL E A RECENTE POLÍTICA DE INCENTIVO TRIBUTÁRIO NO CEARÁ.

Informo ainda que o mesmo não possui plágio, uma vez que eu mesmo passei em um antiplágio.

Juazeiro do Norte, 29/11/2023



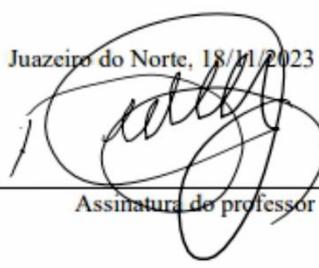
---

Assinatura do professor

## **PARECER DE REVISÃO ORTOGRÁFICA E GRAMATICAL**

Eu, Djavan Felipe dos Santos, professor(a) com formação Pedagógica em: Matemática-Licenciatura, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE, realizei a revisão ortográfica e gramatical do trabalho intitulado GUERRA FISCAL E A RECENTE POLÍTICA DE INCENTIVO TRIBUTÁRIO NO CEARÁ, do (a) aluno (a) Francisco Wagner Alves da Silva e orientador (a) Profª. Ma. Iamara Feitosa Furtado Lucena. Declaro este TCC apto à entrega e análise da banca avaliadora de Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão.

Juazeiro do Norte, 18/11/2023



---

Assinatura do professor