

INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE TOCANTINS: 1988-2010

Patrícia Pinheiro Alves Feitosa¹, Quesia Postigo Kamimura²

¹ Mestranda em Gestão e Desenvolvimento Regional – Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional – PPGDR/Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210, Centro – 12020-040 – Taubaté/SP – Brasil - E-mail:patty3110@hotmail.com

² Orientador - Professor do Programa de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional – PMGDR/Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté/SP – Brasil - E-mail:qkamimura@gmail.com

Resumo- Estudar as políticas públicas e sua evolução, é uma forma de analisar sua implementação efetiva, uma vez que a sua formulação está calcado em justiça social. O objetivo deste artigo é apresentar a evolução histórica dos programas de incentivos fiscais implementados no Tocantins, desde sua criação até os dias atuais. Para análise da política pública fiscal é necessário estudo do papel do Estado e do mercado no processo de desenvolvimento econômico com inclusão social. Numa abordagem qualitativa, a pesquisa teve como base o estudo exploratório e explicativo, quanto aos procedimentos é documental e histórica. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se do rol das leis tributárias criadas no Tocantins destinadas a promoção do desenvolvimento regional sustentável. A história dos incentivos fiscais no Tocantins, demonstra ausência de procedimentos que reavaliem de forma periódica os programas em execução e a relação entre a atuação empresarial e o desenvolvimento sócio-econômico da região.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Política Fiscal; Incentivos Fiscais.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

Após a crise de 1929, onde abalou a estrutura da economia mundial, nasceu o interesse pelo bem-estar social, com objetivo de construir políticas voltadas para melhoria na qualidade de vida da sociedade. O papel do Estado é de fundamental importância para o desenvolvimento de um país, alinhando as funções e as estruturas econômicas e política.

Estudar as políticas fiscais adotadas por uma região é uma forma de analisar as condições necessárias para que os cidadãos e suas empresas tenham condições de suportar a carga tributária sem comprometer a própria existência ou a lucratividade necessária.

Este artigo é parte de uma pesquisa de mestrado na área de gestão e desenvolvimento regional, e tem como objetivo apresentar a evolução histórica dos programas de incentivos fiscais implementados no Tocantins, desde 1988 até o ano de 2010.

1. Políticas Públicas

As políticas públicas são uma das resultantes da atividade política, compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. (RUA, 2009, p.19).

Existem várias definições para políticas públicas, dentre elas Souza (2006, p.24, apud MEAD, 1995) define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. A política pública é um conjunto de ações governamentais que irão gerar efeitos específicos (SOUZA, 2006 apud LYNN, 1980). Conceitua-se ainda como sendo a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (SOUZA, 2006 apud PETERS, 1986).

Na política pública o governo escolhe fazer ou não fazer (SOUZA, 2006 apud DYE, 1984). Segundo Souza (2006, p.24) “a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

Para Hofling (2001, p.31) política pública pode ser entendida então como “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

O processo de implementação das políticas públicas, seja de cunho social ou econômico, é de interesse do poder público em atuar junto ao problema eleito como prioridade de ação. (SANTOS; OLALDE, 2011, p.3).

3. Política Fiscal

O Estado, como a sociedade política, tem um fim geral que é a promoção do bem comum, compreendido como conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. (TRAMONTIN, 2008, p. 17).

A política fiscal partiu do entendimento que o uso consciente dos meios fiscais do governo (tributação, gastos e dívida pública), com o objetivo de neutralizar as tendências cíclicas da economia, traduzidas por inflação e recessão, inspirando tempos depois, um tipo de política fiscal orientada para o fomento do crescimento econômico. (PEREIRA, 2010).

Para Pereira (2010) a política fiscal orienta-se em duas direções: política tributária (captação de recursos para atendimento das funções da administração pública) e política orçamentária (refere-se aos gastos, relacionados com a forma de aplicação dos recursos).

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no art. 3, inc II, da CF, é o princípio do desenvolvimento nacional, no sentido de que o Estado deve perseguir o desenvolvimento em atuação conjunta com a iniciativa privada, devendo a ordem econômica estar voltada para a construção de uma sociedade mais justa e solidária. (TRAMONTIN, 2002, p.57).

Neste sentido, a política fiscal, através dos incentivos fiscais oferecidos, representam técnicas para alcançar determinados objetivos, sendo o principal a busca pelo desenvolvimento econômico. (TRAMONTIN, 2002).

3.1 Incentivos Fiscais

A palavra incentivo tem significado de estímulo, benefício, vantagens, estímulos permitidos pelo governo, na área fiscal, para que recursos sejam canalizados para segmentos específicos (econômico, cultural, social). (ESTIGARA; PEREIRA; LEWIS, 2009)

A concessão deverá promover equilíbrio sócio-econômicos entre diferentes regiões, que segundo Hack (2010) só poderá ser admitida se observado alguns requisitos: Equilíbrio do desenvolvimento nas regiões do Brasil: o incentivo visará o equilíbrio do desenvolvimento das regiões, não permitindo situações favoráveis para uma delas em prejuízo das demais. Deverá incrementar a situação econômica da região beneficiada, e a melhora nas condições de vida desta população.

No art. 174 da Constituição Federal, Cretella Júnior (1993) comenta que o incentivo é a segunda das funções exercidas pelo Estado, sendo este um agente normativo e regulador da

atividade econômica, os incentivos podem ser de natureza não fiscal quando ocorrem doações de áreas para exploração de atividades econômicas, como podem ser de natureza fiscal, como exemplos as isenções de tributos.

“O incentivo fiscal é a medida imposta pelo Poder Executivo, com base constitucional, que exclui total ou parcialmente o crédito tributário de que é detentor o poder central em prol do desenvolvimento de região ou de setor de atividade do contribuinte”. (CRETELLA, 1993, p.3.585)

Sendo assim, com a prática de incentivos fiscais, o Estado deixa de recolher impostos, e em troca espera-se a expansão econômica de certa região ou atividade econômica.

São incentivos fiscais do Tocantins os programas: Proindústria, Prosperar, E-commerce de incentivo ao comércio varejista de mercadorias, exclusivamente via internet, Comércio atacadista de medicamentos, Complexo agroindustrial, Comércio atacadista, Produção de frutas e de pescado, Micro empresas e empresas de pequeno porte, Produção de carne. (TOCANTINS, 2010).

Dentre as políticas públicas, o Prosperar e o Proindústria, são instrumentos do Estado, no intuito da geração de emprego e distribuição de rendas, promovendo desenvolvimento regional sustentável do Estado do Tocantins.

Metodologia

A pesquisa teve como base o estudo exploratório e explicativo, e quanto a abordagem foi aplicado a pesquisa qualitativa.

Quanto aos procedimentos ela é documental e histórica. O presente trabalho teve como base de análise as leis tributárias criadas no Tocantins destinadas a promoção do desenvolvimento regional sustentável, desde 1988 até o ano de 2010.

Resultados

O Estado do Tocantins foi criado em 1988, e seu primeiro Código Tributário, a Lei nº 109/89 não apresentou em seu texto nenhum incentivo fiscal para promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, mesmo sendo determinado na Constituição Federal/88, em seu art. 174 “que o Estado exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivos e planejamento, sendo este determinante para o setor público”.

ANO	LEI	DESCRIÇÃO	
1989	59	Cria o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico	Estimula o fluxo de investimento para o Estado.
1992	494	Cria o fundo para prover recursos ao programa PROGREDIR	Constitui recursos das dotações orçamentárias para implantação de distritos, áreas e setores industriais.
1995	761	Altera o nome do programa para PROSPERAR	Estimula o crescimento sistemático e ordenado da economia do Estado, por meio de concessão de estímulos financeiros a fim de elevar o nível de qualidade de vida da população.
2000	1184		Concede incentivos aos complexos agroindustriais.
2002	1349	Cria incentivo para instalação de indústrias automotivas e de fertilizantes.	
2002	1355	Define o PROSPERAR como instrumento de política de desenvolvimento do Estado	Financia o imposto devido, de forma a permitir a auto-sustentabilidade, incrementando a geração de emprego e renda, e a distribuição de riquezas do Estado.
2003	1385	Institui o Programa de industrialização direcionada - PROINDUSTRIA	Promove a interiorização da atividade industrial, gerar emprego e renda, estimular a utilização e a transformação da matéria-prima local, uso sustentável de recursos naturais, gradativa desoneração da produção.
2003	1392	Altera o § 1 da Lei 1.385/03	Apresenta como finalidade o estímulo a instalação de indústrias no Estado.

			Acrescenta a alínea "c" ao inciso II do artigo 4º, onde o benefício do crédito presumido passa a ser também nas saídas praticadas por estabelecimento abatedor de gado bovino.
2006	1.665	Altera a Lei 1385/03	
2006	1695	Concede incentivos fiscais ao complexo agroindustriais, restabelecendo os benefícios da lei então revogada 1184/2000	
2007	1762	Altera a Lei 1.385/03	Concede isenção do ICMS, nas importações de produtos utilizados nos processos de industrialização.

Fonte: Elaborado pelos autores - SEFAZ (2011)

Discussão

Foram criadas e/ou alteradas várias leis no Estado, no intuito de incrementar a economia local, estimulando o desenvolvimento econômico por meio da melhoria na qualidade de vida e geração de renda.

Neste contexto os programas PROSPERAR e PROINDÚSTRIA tiveram um destaque maior entre os demais.

O Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins – PROSPERAR, é definido como instrumento de política de desenvolvimento do Estado destinado ao financiamento do imposto devido pela empresa beneficiária, de forma a permitir-lhe a auto-sustentabilidade, incrementando a geração de emprego e renda e a distribuição de riquezas no Estado.

Com a Lei nº 1.385/2003, é instituído o Programa de Industrialização Direcionada – PROINDÚSTRIA, com finalidade de promover a interiorização da atividade industrial; a geração de emprego e renda; o estímulo à utilização e à transformação de matéria-prima local; o uso sustentado dos recursos naturais; e a gradativa desoneração da produção.

Sua concessão era estabelecida pela aprovação do projeto de instalação ou expansão, não podendo usufruir dos incentivos os beneficiários que apresentasse alguma irregularidade junto ao fisco estadual. Este incentivo compreendia: isenção de ICMS; crédito presumido; a inexigibilidade do ICMS na substituição tributária em operação que destine

mercadoria a estabelecimento para utilização em processo de produção, industrialização ou manipulação; e autorização, durante a fase pré-operacional.

Os benefícios desta Lei eram concedidos mediante aprovação de carta-consulta pela Secretaria-Executiva do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e sua fruição sujeita ao cumprimento das normas estabelecidas em regulamento, condicionando a manutenção do benefício, obrigação do beneficiário de pagar 0,3% de seu faturamento mensal, a título de contribuição de custeio, para o Fundo de Desenvolvimento Econômico.

Conclusão

A política de incentivos fiscais tem suas justificativas apresentadas pelos gestores para as concessões de incentivos para empresas privadas instalarem-se em suas unidades territoriais, apoiadas no desenvolvimento local, para geração de renda e empregos.

No Tocantins, como no restante do país, apresenta grande quantidade de incentivos fiscais, com finalidade de estimular novas indústrias ou outras atividades econômicas, o que muitas vezes na prática, não representa nenhum crescimento ou desenvolvimento local, ou mesmo uma política eficiente no que diz respeito ao combate as desigualdades socioeconômicas.

É necessário procedimentos que reavaliem de forma periódica os programas em execução criando possibilidades de remanejamento dos recursos disponíveis. Através de análise bem feita pode-se ter uma redução dos encargos financeiros ou da carga tributária, estimulando o processo de crescimento, oferecendo subsídios para o desenvolvimento sustentável.

Uma proposta para fruição dos benefícios deste tipo de política, seria uma análise das empresas, de forma a demonstrar a relação entre a sua atuação desenvolvimento econômico e social da região, e através de mecanismos de avaliação instituído pelos gestores públicos, é que ocorreria tão concessão.

Caberia ao gestor público também, um estudo sobre o grau de especialidade de cada região, no intuito de averiguar a quantidade de beneficiários que poderiam vir a usufruir do incentivo, direcionando estes incentivos conforme a importância para a região.

Em síntese, o Estado do Tocantins, como vários estados da federação, tem grandes desafios a serem superados no campo dos incentivos fiscais, que é: melhorar a utilização dos instrumentos existentes, tornar as regras mais claras, e por fim, tornar os incentivos acessíveis a todos.

Referências

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários a constituição brasileira de 1988**. vol. VII. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ESTIGARA, Adriana; PEREIRA, Reni; LEWIS, Sandra A. Lopes Barbon. **Responsabilidade social e incentivos fiscais**. São Paulo: Atlas, 2009.

HACK, Érico. **Incentivos fiscais ao desenvolvimento regional**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/DOCTRINA/texto.asp?id=10522>>. Acesso em: 17 mai. 2010.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, Nov/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acessado em: 03/03/2011.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed rev. e amp. São Paulo: 1999. Editora Atlas SA.

RUA, Maria das Graças. **Análise das políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20Conceitos%20B%C3%A1sicos.pdf>>. Acessado em 03/03/2011.

SANTOS, Carlos Eduardo R.; OLALDE, Alícia Ruiz. **Desenvolvimento regional e políticas públicas: a isenção fiscal como ferramenta de promoção do desenvolvimento regional no Sudoeste da Bahia**. Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/153.pdf>>. Acessado em: 03/03/2011.

SILVA, Marise Borba de; GRIGOLO, Tânia Maris. **Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e extensão II**. Caderno Pedagógico. Florianópolis: UDESC, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>.
Acessado em: 03/03/2011.

TOCANTINS. Lei nº 1.746, de 15 de dezembro de 2006. **Cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e o Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico, e adota outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 2.309. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributario/Leis/lei1.746-06.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 059, de 28 de junho de 1989. **Cria o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Tocantins - IDE-TOCANTINS e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 19. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/6319_Lei059_89.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 109, de 21 de dezembro de 1989. **Institui o Código Tributário.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 27. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 494, de 15 de dezembro de 1992. **Cria o Fundo para prover de recursos o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Tocantins.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 191. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 761, de 08 de junho de 1995. **Cria o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins - PROSPERAR, dá nova denominação ao fundo que especifica e outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 441. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 1.349, de 13 de dezembro de 2002. **Incentiva a instalação de indústrias automotivas no Estado do Tocantins, e adota outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 1.342. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 1.355, de 19 de dezembro de 2002. **Dispõe sobre o Programa PROSPERAR e o FUNDO PROSPERAR, e adota outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 1.345. Disponível em: <<http://www2.sefaz.to.gov.br/Leis/lei1.355-02.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 1.385, de 9 de julho de 2003. **Institui o Programa de Industrialização Direcionada – PROINDÚSTRIA, e adota outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 1.472. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/lei1.385-03.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 1.392, de 22 de agosto de 2003. **Altera a Lei 1.385, de 9 de julho de 2003, que institui o Programa de Industrialização Direcionada – PROINDÚSTRIA.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 1.509. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 1.665, de 22 de fevereiro de 2006. **Altera as Leis 1.173, de 2 de agosto de 2000, que autoriza a redução da base de cálculo do ICMS, e 1.385, de 9 de julho de 2003, que instituiu o Programa de Industrialização Direcionada – PROINDÚSTRIA, e adota outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 2.113. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 1.695, de 13 de junho de 2006. **Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal aos complexos agroindustriais nas operações que especifica e adota outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 2.186. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Lei nº 1.762, de 20 de março de 2007. **Altera as Leis 1.173, de 2 de agosto de 2000, 1.201, de 29 de dezembro de 2000, 1.355, de 19 de dezembro de 2002, 1.385, de 9 de julho de 2003, 1.641, de 28 de dezembro de 2005, e 1.695, de 13 de junho de 2006.** Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 1.509. Disponível em: <<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

TRAMONTIN, Odair. **Incentivos públicos a empresas privadas e guerra fiscal.** Curitiba: Juruá, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.