



A Utilização de Incentivos Fiscais como Instrumento de Redução das Desigualdades Regionais no Federalismo Brasileiro: Entre a Efetividade Esperada e os Desafios da Guerra Fiscal

The Use of Tax Incentives as an Instrument for Reducing Regional Inequalities in Brazilian Federalism: Between Expected Effectiveness and the Challenges of Tax Competition

Lorhana Beatrisse Padinha do Nascimento

Universidade Federal do Amazonas. <http://lattes.cnpq.br/904575775509370>.

Ananias Ribeiro de Oliveira Junior

Universidade Federal do Amazonas. <http://lattes.cnpq.br/1529857050081414>.

Resumo: O estudo examina a utilização dos incentivos fiscais como instrumentos de redução das desigualdades regionais no federalismo brasileiro, problematizando seus limites e potencialidades à luz da ordem constitucional de 1988. Inicialmente, discute-se a evolução histórica do papel do Estado na economia, evidenciando o deslocamento do paradigma liberal para o Estado Social e a legitimação de políticas tributárias extrafiscais orientadas ao desenvolvimento. Em seguida, analisam-se os fundamentos constitucionais que alicerçam a intervenção estatal na promoção do equilíbrio regional, ressaltando a centralidade dos artigos 3º e 174 da Constituição e os princípios da cooperação federativa. Dessa forma, demonstra-se que, embora os incentivos fiscais tenham sido concebidos como mecanismos indutores de investimento e desconcentração produtiva, sua aplicação fragmentada e competitiva fomentou a chamada guerra fiscal, comprometendo a efetividade das políticas redistributivas e a sustentabilidade financeira dos entes subnacionais. As reflexões críticas apontam que a ausência de planejamento nacional articulado, somada à fragilidade dos instrumentos de controle e avaliação, limita significativamente o alcance transformador dessas medidas. Por fim, sustenta-se a necessidade de uma reformulação normativa e institucional que viabilize uma política de incentivos mais transparente, equitativa e integrada a estratégias de desenvolvimento regional sustentável, de modo a compatibilizar autonomia federativa com justiça social e coesão territorial.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; desigualdades regionais; federalismo cooperativo; guerra fiscal; incentivos fiscais.

Abstract: This study examines the use of tax incentives as instruments for reducing regional inequalities within the Brazilian federal system, addressing their limits and potentialities in light of the 1988 Federal Constitution. Initially, it discusses the historical evolution of the State's role in the economy, highlighting the shift from the liberal paradigm to the Social State and the legitimization of extra-fiscal tax policies oriented towards development. Subsequently, it analyzes the constitutional foundations underpinning state intervention in promoting regional balance, emphasizing the centrality of Articles 3 and 174 of the Constitution and the principles of federative cooperation. The study demonstrates that although tax incentives were conceived as mechanisms to induce investment and productive deconcentration, their fragmented and

competitive application fostered the so-called fiscal war, undermining the effectiveness of redistributive policies and the financial sustainability of subnational entities. Critical reflections indicate that the absence of coordinated national planning, combined with the fragility of control and evaluation mechanisms, significantly limits the transformative scope of these measures. Finally, it argues for the need for regulatory and institutional reform capable of enabling a more transparent, equitable, and integrated tax incentive policy within strategies for sustainable regional development, thereby reconciling federative autonomy with social justice and territorial cohesion.

Keywords: regional development; regional inequalities; cooperative federalism; tax competition; tax incentives.

INTRODUÇÃO

A utilização de incentivos fiscais como estratégia de promoção do desenvolvimento regional no federalismo brasileiro configura tema de notável complexidade e importância prática, especialmente em um país marcado por persistentes desigualdades socioeconômicas e desequilíbrios territoriais historicamente enraizados. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou entre seus objetivos fundamentais a redução das disparidades regionais e a promoção do desenvolvimento nacional, aumentaram-se as políticas públicas que recorrem a instrumentos tributários indutivos como forma de estimular investimentos produtivos em áreas menos dinâmicas da economia. No entanto, a experiência brasileira tem revelado tensões expressivas entre a promessa constitucional de justiça distributiva e os limites impostos pela competição fiscal entre entes federativos, fenômeno que se solidificou na chamada guerra fiscal.

Essa problemática suscita indagações centrais a respeito da efetividade dos incentivos fiscais como mecanismos de transformação social e redistribuição de riqueza, pois, apesar de seu potencial de fomentar a desconcentração produtiva, essas medidas frequentemente operam de forma fragmentada, alheias a estratégias nacionais coordenadas e, não raro, geram efeitos colaterais que fragilizam a arrecadação tributária e comprometem a coesão do pacto federativo. Tal cenário torna pertinente investigar em que medida os incentivos fiscais, concebidos como instrumentos legítimos de intervenção estatal, têm contribuído de fato para a redução das desigualdades regionais e quais limites estruturais e institucionais dificultam a materialização desses objetivos no contexto brasileiro.

Com base nessa questão, o presente artigo tem por propósito analisar criticamente o cenário jurídico, econômico e político dos incentivos fiscais direcionados ao desenvolvimento regional, buscando compreender as razões de sua aplicação recorrente, os principais entraves à sua eficácia redistributiva e as alternativas que possam consolidar uma governança fiscal mais cooperativa e orientada por objetivos constitucionais. Para tanto, a discussão parte de uma abordagem qualitativa fundamentada na revisão da literatura especializada e na análise crítica da ordem normativa, visando aprofundar a compreensão dos alcances e limites desses mecanismos.

O desenvolvimento do trabalho organiza-se em seções articuladas de maneira a oferecer uma visão integrada do tema. Inicialmente, examina-se a evolução histórica da intervenção estatal no domínio econômico e a consolidação da extrafiscalidade como fundamento dos incentivos tributários. Em seguida, discute-se o papel dirigente da Constituição de 1988, com ênfase no seu compromisso transformador em relação às desigualdades regionais. Na terceira parte, apresentam-se as principais concepções, classificações e aspectos jurídicos dos incentivos fiscais, ressaltando sua natureza premial e seus pressupostos de legitimidade. O estudo então avança para a análise da guerra fiscal como expressão contemporânea de conflitos federativos e desafios à solidariedade tributária. Por fim, são discutidas perspectivas institucionais e propostas que visem ao fortalecimento da cooperação federativa e à construção de políticas de desenvolvimento regional efetivamente integradas.

De maneira geral, os resultados alcançados indicam que, embora os incentivos fiscais tenham relevância estratégica como instrumentos de indução econômica, sua utilização predominantemente fragmentada, competitiva e desarticulada de projetos nacionais de planejamento limita severamente seus impactos redistributivos. O trabalho aponta que enfrentar esse quadro requer não apenas a revisão das práticas atuais de concessão de benefícios, mas sobretudo a reconstrução de uma política pública capaz de articular planejamento, financiamento e mecanismos de controle em torno dos objetivos constitucionais de justiça social e equilíbrio federativo. Ao lançar luz sobre essas contradições e possibilidades, espera-se contribuir para o debate crítico acerca do papel do Estado na promoção de um desenvolvimento regional que seja, ao mesmo tempo, socialmente justo e institucionalmente sustentável.

O ESTADO E A INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO COMO BASE PARA OS INCENTIVOS FISCAIS

A historicidade do sistema tributário como mecanismo de orientação e estímulo à atividade econômica está profundamente relacionada à consolidação do Estado de Direito, especialmente na transição do modelo liberal para o Estado Social. No Estado de Direito Liberal, que emergiu do Iluminismo e se solidificou no século XIX, imperava uma rigorosa segregação entre as esferas pública e privada, limitando a atuação estatal à salvaguarda das liberdades individuais, da propriedade privada e de uma concepção estritamente formal de igualdade com a única função de garantir a ordem jurídica e a segurança. Consequentemente, considerava-se ilegítima qualquer intervenção na livre iniciativa e na autonomia contratual dos particulares.

Contudo, com o avanço histórico e o surgimento da sociedade industrial evidenciaram-se as limitações desse paradigma liberal, à medida que as profundas desigualdades materiais, decorrentes da autonomia das forças de mercado, tornaram-se visíveis. Essa constatação impulsionou a consolidação progressiva de uma nova concepção do papel do Estado, que passou a abranger não apenas a

proteção dos direitos civis e políticos (direitos de primeira geração), mas também a promoção ativa de direitos sociais e econômicos, instituindo o Estado de Direito Social caracterizado pelo reconhecimento da responsabilidade do poder público em formular políticas que assegurem condições mínimas de dignidade e mitiguem desigualdades estruturais que inviabilizam a realização da igualdade substantiva.

Dessa nova configuração estatal, a intervenção na economia deixou de ser percebida como uma afronta à liberdade individual e passou a ser legitimada como instrumento de justiça distributiva. De maneira correlata, o Direito Tributário, tradicionalmente concebido como um conjunto de normas exclusivamente destinado à arrecadação de receitas públicas, assumiu gradativamente uma feição mais ampla, orientada por objetivos extrafiscais, tornando a tributação um mecanismo de política econômica e social, capaz de induzir comportamentos privados, corrigir falhas de mercado e fomentar setores estratégicos, consolidando a dimensão regulatória e promocional característica do Estado contemporâneo.

Nesse sentido, Souto Maior Borges (1998) salienta que a evolução do sistema tributário demonstra um progressivo afastamento da concepção tradicional de finanças neutras, historicamente associada a uma postura estatal de restrição e inércia, que conferia ampla liberdade à iniciativa privada. E, em oposição a esse modelo, consolida-se gradativamente a ideia de finanças funcionais, caracterizada por uma atuação financeira do Estado intencionalmente direcionada a produzir impactos na economia e a alcançar objetivos extrafiscais. Essa nova perspectiva reconhece que a tributação ultrapassa sua função meramente arrecadatória, convertendo-se em um instrumento de regulação pública destinado a fomentar o bem-estar social e viabilizar políticas distributivas e de desenvolvimento econômico.

É dessa forma que o surgimento do Estado Social também impôs a necessidade de reexaminar o princípio da neutralidade tributária, sobretudo em sua perspectiva concorrencial. A ideia de neutralidade, que antes significava a ausência completa de influência tributária sobre as escolhas econômicas, tornou-se insustentável. No Estado de Bem-Estar Social, a neutralidade concorrencial passa a permitir que a tributação seja empregada, de modo racional e proporcional, para corrigir distorções e desequilíbrios identificados no funcionamento do mercado.

Nesse contexto de intervenção estatal para correção de falhas de mercado, a doutrina, a exemplo de Eros Roberto Grau (2010), elucida que o ordenamento constitucional confere ao Estado a possibilidade de intervir por meio de três modalidades distintas, quais sejam: por absorção ou participação, quando o poder público assume diretamente parcelas de atividades que, em princípio, seriam reservadas à iniciativa privada; por direção, caracterizada pela imposição de normas e mecanismos de caráter compulsório, destinados a orientar e disciplinar o comportamento dos agentes econômicos; e por indução, que consiste na utilização de instrumentos aptos a influenciar as escolhas dos operadores do mercado, sempre em conformidade com as leis que regem seu funcionamento. É precisamente quando o Estado se vale de normas tributárias para atuar por meio dessas modalidades, especialmente a indução, que se configura a aplicação do Direito Tributário extrafiscal, desvinculado do objetivo puramente arrecadatório.

Dessa forma, no caso específico da intervenção por indução, materializa-se o conceito de norma tributária indutora. Esta consiste na utilização do tributo com a finalidade de orientar o comportamento dos agentes econômicos em direção aos objetivos pretendidos pelo Estado, sem, contudo, impor-lhes obrigação de aderir a tais condutas. Nessas circunstâncias, a preocupação estatal recai sobre a criação de incentivos para facilitar comportamentos considerados adequados e sobre a imposição de encargos àqueles reputados indesejáveis, caracterizando-se, assim, como uma modalidade da extrafiscalidade. Por esse motivo, tais normas se submetem não apenas aos parâmetros do Direito Tributário, mas também às diretrizes da política e da economia.

Logo, por meio da intervenção por indução se revela o potencial do Estado de instrumentalizar a política fiscal para alcançar finalidades específicas, “com a concessão de incentivos fiscais setoriais ou regionais, utilizando a maior ou menor incidência de carga tributária como mecanismo redutor de custos e estimulador de atividades econômicas” (Cavalcanti, 1997, p. 73-74). Esses objetivos, contudo, precisam encontrar respaldo na Constituição, pois é no conjunto de valores e princípios por ela consagrados que se fundamenta a legitimidade da intervenção estatal.

Assim, a neutralidade tributária não corresponde mais a uma negativa da intervenção, mas sim ao compromisso de que qualquer medida tributária com efeitos indutivos ou regulatórios seja fundamentada em critérios de razoabilidade e proporcionalidade, legitimando-se pela capacidade de contribuir efetivamente para a realização dos objetivos sociais a que se propõe. É nesse cenário que a extrafiscalidade se afirma como fundamento essencial dos incentivos tributários, na medida em que estes podem ser utilizados não apenas com fins arrecadatórios, mas, sobretudo, como instrumentos para induzir comportamentos privados compatíveis com interesses públicos, tais como a promoção do desenvolvimento econômico regional, o incentivo à inovação tecnológica, a proteção ambiental ou a redução das desigualdades sociais.

A extrafiscalidade tributária desdobra-se em múltiplas formas, abrangendo desde a concepção de mecanismos de estímulo econômico que buscam direcionar investimentos e incentivar setores estratégicos até a expressão de políticas sociais que não visam a uma alteração direta da dinâmica de mercado. Desse modo, os tributos superam sua função primária de arrecadação para o custeio do Estado, revelando um potencial redistributivo e regulatório. Eles podem, assim, ser instrumentalizados tanto para mitigar desigualdades sociais quanto para aprimorar a regulação de mercados. Confirmando essa visão ampliada, Alfredo Augusto Becker (2007, p. 623) observa que a finalidade de muitos tributos “não será a de instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada”.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

A Constituição Federal de 1988 ocupa posição central no delineamento de um modelo de Estado voltado à transformação da ordem social e econômica brasileira e, é nesse sentido que destaca-se seu caráter de Constituição Dirigente, ou seja, um instrumento normativo que, para além de organizar as instituições políticas, estabelece objetivos e valores destinados a orientar políticas públicas e promover mudanças estruturais na realidade do país.

A previsão de objetivos fundamentais no artigo 3º, entre os quais se inclui a redução das desigualdades regionais, revela que a Constituição brasileira de 1988 não se limita a definir competências e garantias formais, mas institui um projeto de futuro para a nação. Os princípios constitucionais basilares têm, portanto, uma dupla função: identificam o regime político-jurídico vigente e, simultaneamente, atuam como parâmetros axiológicos que informam a interpretação de todo o sistema jurídico.

Nesse contexto, o artigo 3º é apontado como verdadeira cláusula transformadora, expressão que evidencia o compromisso da Constituição com a superação da realidade social desigual. A positivação da redução das disparidades regionais, assim como a previsão do desenvolvimento nacional como finalidade do Estado, reafirma a convicção de que não se pode considerar realizada a promessa constitucional enquanto persistirem desequilíbrios socioeconômicos profundos. A concretização desses objetivos não implica, necessariamente, a imposição imediata de prestações estatais específicas, mas requer uma postura contínua, ativa e diligente do poder público, voltada à promoção do bem-estar coletivo e da coesão territorial.

A superação dessa inefetividade e a concretização da promessa constitucional exigem, portanto, que o Estado exerça, de maneira legítima, seu poder de intervenção na economia, com vistas a reordenar a dinâmica social na forma prevista pelo ordenamento (Bercovici, 2022). Essa atribuição estatal encontra fundamento na convicção de que o desenvolvimento econômico deve ser articulado a finalidades redistributivas, visando a reduzir desigualdades históricas que se manifestam de maneira intensa no território nacional. Nesse contexto, Nabuco (2000) defende uma atuação estatal estratégica, capaz de apoiar as frações mais avançadas do capitalismo nacional, mesmo que isso implique contrariar interesses externos e segmentos internos da elite econômica que não se identificam com um projeto de desenvolvimento social mais amplo.

Para que essa intervenção planejada e legítima se materialize em um país de profundas contradições, é imperativo que a própria Constituição seja compreendida em sua amplitude. Nesse ambiente complexo, a Constituição passa a ser não apenas um sistema jurídico dotado de unidade e harmonia interna, mas também um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do Direito, transcendendo um simples arranjo institucional para se concretizar como o pacto social que sustenta

a vida coletiva. Assim, além de organizar o Estado, a Constituição ocupa um papel central na construção das bases éticas e políticas da convivência, mediando conflitos e orientando as práticas sociais. Em sociedades como a brasileira, onde a modernidade convive com traços arcaicos, o seu cumprimento revela-se essencial para que os ideais democráticos e igualitários, prometidos pela modernidade, possam, de fato, se materializar (Streck, 2011).

O processo de desenvolvimento no Brasil, ao longo do século XX, evidenciou que a modernização produtiva não foi acompanhada por políticas regionais capazes de enfrentar de forma eficaz as disparidades socioespaciais. A concentração dos investimentos em determinados polos geográficos contribuiu para consolidar áreas de prosperidade econômica ao lado de regiões marcadas por estagnação crônica. Desse modo, embora os incentivos fiscais tenham sido utilizados como instrumentos de desconcentração espacial, muitas vezes sua aplicação ocorreu de maneira dissociada de políticas estruturadas de desenvolvimento regional, o que acabou por limitar seus efeitos transformadores.

A previsão de que cabe ao Estado intervir sobre o domínio econômico para fomentar o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades regionais impõe, como condição necessária ao debate sobre a efetividade dos mecanismos adotados (notadamente os incentivos fiscais), a delimitação conceitual do que se entende por desenvolvimento regional. É indispensável, portanto, explicitar de forma sistemática quais resultados se pretende alcançar ao mobilizar instrumentos tributários indutores, reconhecendo que tais políticas não podem ser apartadas de um projeto de transformação social mais amplo, conforme delineado pela própria ordem constitucional vigente. Essa compreensão envolve reconhecer que, na prática, a industrialização só se traduz em desenvolvimento autêntico quando associada a políticas distributivas que enfrentem as desigualdades e contemplem reformas estruturais, como a agrária, a tributária e a política, dimensões que historicamente se mostraram insuficientemente contempladas nas estratégias nacionais.

INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITUAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E ASPECTOS JURÍDICOS

Os incentivos fiscais representam instrumentos de caráter extrafiscal que integram as políticas públicas de intervenção econômica, com a função de induzir condutas alinhadas aos objetivos estratégicos definidos pelo Estado. Em termos gerais, consistem na formulação de normas jurídicas que mitigam, suprimem ou diferem a exigência tributária incidente sobre determinados fatos econômicos, pessoas, atividades ou regiões, buscando criar condições favoráveis ao desenvolvimento. Nesse sentido, Aliomar Baleeiro esclarece que “através de medidas fiscais que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, o Governo Central procura provocar a expansão econômica de uma determinada região ou de determinados setores de atividades” (1971, p. 155). Já Dênia Maria Milagres define que “incentivos ou estímulos fiscais são todas normas jurídicas ditadas com

finalidades extrafiscais de promoção do desenvolvimento econômico e social que excluem total ou parcialmente o crédito tributário" (1986, p. 103).

A forma de operacionalização desses incentivos pode assumir contornos diversos a depender da estratégia de intervenção escolhida pelo poder público. De um lado há medidas de atuação direta, como a concessão de subvenções financeiras, e de outro figuram as técnicas indiretas, notadamente aquelas que atenuam a carga tributária ordinária mediante regimes diferenciados, tornando mais vantajosa a instalação de atividades produtivas em determinadas localidades. Não raro, tais estratégias coexistem e se articulam, compondo programas integrados de estímulo ao desenvolvimento econômico e consequente redução de desigualdades regionais. A doutrina reconhece que esses incentivos podem assumir múltiplas naturezas (fiscais, patrimoniais ou financeiras), sendo elemento comum a todas essas modalidades a criação de um ambiente jurídico mais favorável ao contribuinte em comparação ao regime ordinário de tributação.

Sendo assim, os incentivos fiscais podem ser compreendidos como mecanismos jurídicos que utilizam a tributação com finalidades extrafiscais de natureza premial, orientadas ao incremento econômico e à promoção de objetivos sociais relevantes. A utilização disseminada desses instrumentos evidencia que, na tributação contemporânea, a função extrafiscal do tributo alcançou dimensão estratégica. Nesse sentido, Dênia Maria Milagres observa que "o incentivo fiscal é também uma forma de exclusão de tributação, tal qual a isenção, mas é um instituto mais amplo, pois a própria isenção é uma espécie do gênero incentivo, quando ditada com finalidades de promoção do desenvolvimento econômico e social" (1986, p. 105).

Essa concepção ampla permite identificar diversas técnicas que se qualificam como incentivos fiscais, tais como isenções, imunidades, reduções de bases de cálculo ou de alíquotas, suspensão ou diferimento do pagamento, concessão de créditos presumidos, depreciação acelerada e resarcimento de tributos pagos, mas apesar da variedade de mecanismos, todos compartilham o elemento essencial da redução, temporária ou definitiva, da carga tributária que incidiria sobre o contribuinte na hipótese de aplicação do regime comum.

Cumpre mencionar que, embora as discussões acadêmicas e legislativas tenham se concentrado predominantemente nos incentivos que operam pela via da receita tributária, também merecem destaque os mecanismos de incentivo que atuam pela esfera da despesa pública. Nesse aspecto, é relevante consignar que "tanto o legislador quanto a doutrina e a jurisprudência ocuparam-se consideravelmente mais acerca dos incentivos que atuam na vertente da receita pública do que sobre os que atuam na esfera da despesa. Entretanto, é necessário reconhecer que receita e despesa integram polos de uma mesma relação jurídica financeira, sendo complementares e interdependentes. Por essa razão, a concessão de subsídios, subvenções e aportes que produzam estímulos econômicos pode, em sentido amplo, ser concebida como modalidade de incentivo fiscal, ou ao menos como incentivo financeiro submetido a regime jurídico tributário.

Ademais, no Brasil, a estrutura de concessão de incentivos fiscais é particularmente complexa, um resultado direto da partilha de competências tributárias entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, conforme definido na Constituição. No âmbito federal, as políticas fiscais focam na redução de desigualdades regionais, os exemplos notáveis incluem os benefícios da Zona Franca de Manaus, administrados pela SUFRAMA, e os regimes de isenção ou redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica para empresas que se estabelecem nas regiões Norte e Nordeste. Na esfera estadual e municipal, as medidas de estímulo estão concentradas em impostos de alta relevância para a arrecadação, como o ICMS e o ISS.

A implementação de regimes especiais, isenções, créditos presumidos, reduções de base de cálculo e diferimentos deu origem a um cenário de competição fiscal entre os entes subnacionais, popularmente conhecido como “guerra fiscal”. Essa dinâmica tem gerado intensos debates sobre sua conformidade com princípios constitucionais fundamentais, como a legalidade, a isonomia e a cooperação federativa. Diante desse panorama, os incentivos fiscais no Brasil assumem uma importância estratégica no contexto federativo, eles são instrumentos-chave para a promoção do desenvolvimento econômico e social e para a diminuição das disparidades regionais. A concessão desses benefícios, seja por meio da renúncia de receitas tributárias ou do aumento de gastos públicos direcionados, representa uma forma de intervenção estatal que modifica o regime tributário usual resultando em um tratamento privilegiado para certas atividades econômicas ou regiões.

Para o propósito deste trabalho, adota-se uma concepção abrangente de incentivo fiscal que engloba todas as formas de benefícios fiscais e financeiros que visam incentivar comportamentos alinhados com os objetivos constitucionais de justiça social, equilíbrio federativo e desenvolvimento regional.

A GUERRA FISCAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Nos Estados organizados sob a forma federativa, compete à Constituição estabelecer as regras para a distribuição de competências tributárias e a divisão das receitas entre os entes que compõem a federação. Essa divisão do poder fiscal entre União, Estados e Municípios varia conforme o grau de descentralização adotado, refletindo características próprias do modelo federativo de cada país. No Brasil, esse arranjo acontece em um contexto de constantes desafios para equilibrar a autonomia financeira dos entes e a necessidade de coordenação nacional.

Com o avanço da integração econômica global, a disputa entre mercados regionais e nacionais tornou-se mais intensa. Blocos econômicos como a União Europeia, o NAFTA (hoje é USMCA/ACEUM) e o MERCOSUL ilustram a busca por integração regional, mas também convivem com forte competição pela atração de investimentos. O desenvolvimento tecnológico permitiu que as decisões sobre onde instalar atividades econômicas se desvinculem do local onde lucros e recursos são aplicados, que podem ser transferidos rapidamente para outras regiões ou paraísos fiscais, aumentando a volatilidade do capital.

Nesse cenário, Fonseca (2006) ressalta que a autonomia financeira é essencial para que os entes federativos possam cumprir suas atribuições constitucionais. A Constituição de 1988 atua como marco regulatório que orienta a distribuição de competências e receitas entre União, Estados e Municípios, definindo os contornos do federalismo fiscal brasileiro. Ademais, a competitividade tributária ganhou destaque no contexto da integração econômica internacional, já que investidores tendem a buscar locais com menores custos fiscais e maior segurança jurídica. Assim, embora cada Estado tenha soberania tributária, suas decisões costumam ser influenciadas por medidas adotadas em outras jurisdições para atrair capital, gerando um ciclo dinâmico de competição fiscal que pode comprometer a arrecadação e a oferta de serviços públicos essenciais.

Silveira (2007) aponta que o federalismo fiscal brasileiro se baseia em três pilares: a atribuição de competências tributárias próprias a cada ente; o repasse obrigatório de transferências constitucionais; e a realização de transferências voluntárias, usualmente condicionadas a convênios ou decisões políticas. No entanto, garantir eficiência e justiça na distribuição dos recursos federativos ainda é um desafio. Alencar e Gobetti (2008) destacam que o sucesso do federalismo fiscal depende de quatro aspectos: a definição precisa das competências tributárias; um sistema eficiente de partilha de receitas; mecanismos que reduzam as desigualdades fiscais regionais; e a capacidade do governo central para coordenar políticas entre os entes federados.

Para que essa autonomia funcione na prática, os entes precisam dispor de independência financeira, envolvendo a gestão de bens, elaboração de orçamentos e arrecadação tributária. Delegar competências sem assegurar recursos suficientes torna-se insuficiente para o exercício dessas funções. A distribuição tributária deve também considerar a necessidade de promover igualdade material e equilibrar disparidades regionais, evitando que a alocação de receitas agravie desigualdades já existentes.

Além disso, a mobilidade das bases tributáveis, como capitais e lucros, tem levado à diminuição da tributação sobre o capital e à transferência da carga fiscal para o consumo e, desse modo, nota-se a redução da importância do princípio que tributava a renda no local onde era gerada, ressaltando que fatores como custo da mão de obra e qualidade dos serviços públicos influenciam a escolha do local de investimento, conforme a teoria de Tiebout, que explica a migração das bases fiscais para regiões com menor carga tributária e maior retorno.

Essa realidade contribui para enfraquecer a função redistributiva dos tributos e limita a capacidade dos Estados de implementar políticas sociais efetivas. Países desenvolvidos, diante disso, têm buscado diminuir a tributação sobre renda e lucros, enquanto valorizam impostos sobre consumo, considerados menos suscetíveis a evasões. Por conseguinte, a segurança jurídica e a previsibilidade das regras fiscais surgem como fatores decisivos para a atração de investimentos, complementando as vantagens fiscais puramente financeiras.

No Brasil, o imposto sobre consumo desempenha papel central, demandando respeito a princípios como neutralidade, não cumulatividade e combate à sonegação

para evitar distorções de mercado e preservar a livre circulação de bens e serviços. A Constituição de 1988 reforça essa ideia ao proibir no artigo 152 qualquer discriminação tributária entre bens e serviços com base em sua origem ou destino, protegendo a unidade do mercado interno. Por outro lado, a tributação sobre operações interestaduais tem sido usada como ferramenta de competição entre Estados, fomentando uma guerra fiscal marcada por concessões unilaterais de benefícios fiscais, muitas vezes fora de acordos legais. Isso gera um emaranhado de regimes especiais, isenções e créditos presumidos que comprometem a arrecadação, fragilizam a base do ICMS e prejudicam a equidade do sistema tributário.

Esse ambiente predatório resulta em perdas coletivas e pressiona os entes a elevarem alíquotas sobre bens essenciais para compensar as perdas, penalizando especialmente os consumidores mais vulneráveis. Trata-se de um efeito regressivo que contraria os objetivos de redução das desigualdades. Diante das dificuldades econômicas e fiscais, torna-se urgente refletir sobre os limites da competição fiscal no federalismo cooperativo brasileiro. A falta de mecanismos eficazes de coordenação entre os entes federados ameaça a estabilidade da federação e compromete os objetivos constitucionais de desenvolvimento equilibrado e justiça social.

Nos termos do artigo 174, §1º, da Constituição Federal, cabe à União coordenar a política nacional de desenvolvimento, buscando harmonizar os interesses nacionais com as políticas regionais. Portanto, a concessão de incentivos fiscais por Estados e Municípios só pode ser justificada e legitimada se inserida em políticas públicas articuladas e respaldadas constitucionalmente. Incentivos concedidos isoladamente, como se ampliou após os anos 1990 na escalada da guerra fiscal, embora pretendam combater desigualdades regionais, não encontram respaldo no texto constitucional e prejudicam a cooperação federativa.

À vista desse quadro, o marco normativo recente reordena o problema. A EC 132/2023 redesenha a tributação do consumo ao instituir IBS/CBS e Imposto Seletivo de finalidade extrafiscal, inaugurando governança nacional e mecanismos de transição que reduzem o espaço para concessões unilaterais e induzem harmonização e avaliação de benefícios. Em paralelo, a LC 160/2017, articulada ao Convênio CONFAZ 190/2017, convalidou incentivos de ICMS, fixou prazos e publicidade, atenuando o passivo jurídico e criando condições mais claras para avaliação ex ante/ex post e retirada responsável de renúncias ineficientes. No plano jurisprudencial, o STF tem reafirmado a inconstitucionalidade de benefícios de ICMS concedidos sem convênio (v.g., PSV 69 e temas de repercussão), reforçando a coordenação federativa. Em síntese, os incentivos deixam de operar como mera competição por base tributária e passam a exigir governança cooperativa e métricas auditáveis de redução de desigualdades, em consonância com a diretriz do art. 174 da Constituição.

CAMINHOS PARA UMA GOVERNANÇA FISCAL INTEGRADA E O REEQUILÍBRIO REGIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A superação das desigualdades regionais no Brasil exige, como preceito fundamental, a consolidação de um modelo de governança fiscal pautado na cooperação entre os entes federativos. O federalismo cooperativo, previsto na Constituição Federal de 1988, não se reverbera com ênfase na prática e, portanto, é imperativo que se transforme em prática concreta e efetiva. Dessa forma, a articulação coordenada entre União, Estados e Municípios deve ser resgatada como vetor central para a concretização dos objetivos constitucionais do desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.

Esse processo passa, necessariamente, pela superação da lógica conflitiva que caracteriza a guerra fiscal, marcada pela competição desleal entre os entes subnacionais por meio da concessão de benefícios tributários unilaterais. A perpetuação desse mecanismo compromete a solidariedade federativa, distorce a lógica distributiva do sistema tributário e mina as condições de sustentabilidade financeira das unidades federativas mais frágeis. Nesse cenário, é fundamental que Estados e Municípios deixem de recorrer à competição desagregadora como estratégia de sobrevivência fiscal e passem a reivindicar formas de autonomia que não estejam atreladas à renúncia de receitas.

Além disso, torna-se imprescindível retomar a função planejadora do Estado, especialmente no que se refere à formulação de uma política de desenvolvimento nacional estruturada e coordenada. Conforme destaca Adriana Menezes (2009, p. 211):

Concomitantemente à extinção da competição desagregadora, não há como reduzir desigualdade regional no Brasil sem que o Estado brasileiro efetive o mandamento constitucional de planejar o desenvolvimento do país. Assim, faz-se necessário que, nos termos do artigo 174 da CF/88, já analisado, verifique-se, na prática, uma retomada, pela União, de sua obrigação de construir, para o Brasil, um Plano de desenvolvimento nacional que confira especial atenção ao problema das desigualdades regionais, a ser efetivado em regime de cooperação com Estados membros e municípios.

A busca por um desenvolvimento regional impõe, portanto, o enfrentamento de fatores estruturais que impulsionaram a proliferação de incentivos fiscais ao longo das últimas décadas, especialmente em virtude da fragilidade do federalismo cooperativo e da omissão do Estado em exercer seu papel de coordenador do desenvolvimento. Essa discussão não pode ser dissociada da compreensão do modelo de Estado delineado pela Constituição de 1988, nem do projeto político de desenvolvimento nela contido. Assim, repensar o papel do Estado na indução ao crescimento econômico regional significa, igualmente, redimensionar o uso dos instrumentos tributários disponíveis e sua relação com os valores fundamentais da ordem constitucional.

A utilização de normas tributárias indutivas, como os incentivos fiscais, deve estar inserida em um contexto institucional mais amplo, que reconheça a necessidade de fortalecer o Estado Social e adotar uma leitura sistêmica da Constituição. Tais medidas só serão eficazes se acompanhadas de mecanismos que assegurem cooperação federativa em nível horizontal (entre Estados) e vertical (entre União, Estados e Municípios), além de uma política pública nacional de desenvolvimento que integre planejamento, financiamento e controle.

Assim, as estratégias para uma governança fiscal cooperativa e diminuição das desigualdades regionais exigem não apenas a superação da guerra fiscal e o resgate do planejamento estatal, mas também a reformulação dos instrumentos institucionais à disposição do pacto federativo. O fortalecimento da cooperação intergovernamental e a construção de uma política nacional de desenvolvimento assentada em bases democráticas, transparentes e redistributivas são condições indispensáveis para que o Brasil possa, enfim, avançar rumo a uma federação mais justa e equilibrada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se examinar a utilização dos incentivos fiscais como instrumento de redução das desigualdades regionais no federalismo brasileiro, destacando tanto seus fundamentos constitucionais quanto as controvérsias que permeiam sua aplicação prática. Partiu-se da constatação de que, historicamente, a transição do Estado Liberal para o Estado Social deslocou a tributação de uma função meramente arrecadatória para uma função extrafiscal, orientada pela indução de comportamentos econômicos e pela promoção de objetivos distributivos. Nesse contexto, os incentivos fiscais emergiram como mecanismos legítimos de intervenção estatal, aptos a estimular a interiorização de investimentos e a dinamização de economias locais historicamente marginalizadas.

Todavia, a experiência brasileira evidencia que a potencialidade transformadora desses instrumentos vem sendo severamente limitada pela ausência de planejamento público articulado, pela fragmentação institucional e pela utilização isolada dos incentivos tributários como resposta imediatista à escassez de alternativas para promoção do desenvolvimento. A denominada guerra fiscal, marcada pela concessão unilateral e muitas vezes descoordenada de regimes especiais de tributação, materializa um dos principais paradoxos do federalismo brasileiro: a coexistência de um modelo constitucional que proclama a cooperação entre os entes federados com práticas que intensificam a competição predatória, comprometendo a efetividade do pacto federativo e a própria função redistributiva do sistema tributário.

Nesse sentido, torna-se indispensável reconhecer que os incentivos fiscais, por si sós, não se revelam suficientes para produzir transformações estruturais nas dinâmicas regionais de desenvolvimento. Sua eficácia depende, de modo decisivo, da inserção em políticas públicas planejadas, dotadas de metas claras, mecanismos

de monitoramento e estratégias de longo prazo que articulem investimentos em infraestrutura, qualificação profissional, inovação tecnológica e fortalecimento institucional dos territórios beneficiados. A experiência internacional demonstra que medidas de estímulo fiscal, quando associadas a políticas coordenadas e submetidas a critérios transparentes de concessão, avaliação e controle, podem contribuir de forma significativa para a redução das assimetrias regionais, entretanto, quando manejadas de forma fragmentada e casuística, tendem a aprofundar desigualdades, fragilizar a arrecadação e gerar distorções concorrenenciais dificilmente reversíveis.

Diante desse panorama, revela-se necessária uma ampla reformulação normativa e institucional que, por um lado, assegure maior previsibilidade e segurança jurídica na concessão de incentivos e, por outro, fortaleça mecanismos de governança fiscal cooperativa. Em síntese, os incentivos fiscais permanecem como instrumentos legítimos e potencialmente poderosos na promoção do desenvolvimento regional, mas sua efetividade requer uma mudança de paradigma que articule indução tributária, responsabilidade federativa e compromisso político com a redução das desigualdades históricas que marcam o território brasileiro. Somente nesse contexto será possível conferir coerência prática ao projeto constitucional de construção de uma federação solidária, democrática e socialmente inclusiva.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. 2008. 55 f. Monografia (XIII Prêmio Tesouro Nacional 2008 – Tópicos Especiais de Finanças Públicas) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2008.
- BALEIRO, Aliomar. **Direito financeiro**. [S. I.]: J. Bushatsky, 1971.
- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556275123/>. Acesso em: 28 jun. 2025.
- BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional (IBS, CBS e Imposto Seletivo). Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre remissão de créditos tributários e convalidação de benefícios fiscais de ICMS. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante nº 69: “Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional”. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=4967444>. Acesso em: 7 out. 2025.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. Revista Trimestral de Direito Público, [S. I.], v. 1, n. 20, p. 73-74, 1997.

CONFAZ. Convênio ICMS 190/17, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe, nos termos autorizados na LC nº 160/2017, sobre remissão de créditos tributários e reinstituição de benefícios fiscais. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Fazendária, 2017. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17. Acesso em: 7 out. 2025.

FONSECA, Rui Guerra da. Estado, soberania e integração. 2006. 162 f. Monografia de disciplina (Curso de Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2006.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 14. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEZES, Adriana Reis Albuquerque de. A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988. 2009. 261 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MILAGRES, Dênia Maria. Incentivos fiscais. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 103-117, 1986.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (Brasil). Reforma tributária: regulamentação da EC nº 132/2023 (IBS, CBS e Imposto Seletivo). Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria>. Acesso em: 7 out. 2025.

NABUCO, Maria Regina. Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 59-70.

SILVEIRA, Alessandra. Cooperação e compromisso constitucional nos Estados Compostos. Coimbra: Almedina, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. **Constituição ou Barbárie: a lei como possibilidade emancipatória a partir do Estado Democrático de Direito**. Artigo. Disponível em:< <http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/10/16.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2025, v. 29, 2011.