

## ***Incentivo fiscal ou guerra fiscal dos portos? Análise da lei estadual n° 1.473/2005 que institui o regime especial de importação do Estado de Rondônia***

As políticas públicas podem ser alcançadas por meio da atuação direta do poder público, intervindo ativamente com recursos do erário no meio social ou podem ser alcançadas por meio indireto, estimulando determinados comportamentos no setor produtivo por meio dos incentivos fiscais. Nesta temática, este estudo buscou verificar se o incentivo fiscal previsto no Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia, instituído pela Lei Estadual n.º 1.473/2005, concretiza alguma política pública que o justifique. Para isso, foi realizada uma análise documental concernente ao exame do texto da referida lei, ocasião em que se verificou que o diploma legal não atende aos pressupostos exigidos para a concretização de uma política pública.

**Palavras-chave:** Incentivos fiscais; Guerra fiscal; Políticas públicas; ICMS.

## ***Tax incentive or tax war for ports? Analysis of State Law n° 1.473/2005 establishing the special import regime in the State of Rondônia***

Public policies can be achieved through the direct action of the public power, actively intervening with resources from the treasury in the social environment, or they can be achieved indirectly, stimulating certain behaviors in the productive sector through tax incentives. In this theme, this study sought to verify whether the tax incentive provided for in the Special Import Regime of the State of Rondônia, established by State Law n.º 1.473/2005, implements some public policy that justifies it. For this, a document analysis was carried out regarding the examination of the text of the referred law, when it was verified that the legal diploma does not meet the requirements required for the implementation of a public policy.

**Keywords:** Tax Incentives; Tax War; Public policy; ICMS.

### Gestão Pública

Received: **21/01/2023**  
Approved: **15/04/2023**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

**Euceir Henrique Roos**   
Universidade Federal de Rondônia, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/4613099457140052>  
<https://orcid.org/0000-0002-0588-9641>  
[henriqueroos@hotmail.com](mailto:henriqueroos@hotmail.com)

**Rosalia Maria Passos da Silva**   
Universidade Federal de Rondônia, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/6805976807837455>  
<https://orcid.org/0000-0002-0584-9578>  
[rosaliapassos@unir.br](mailto:rosaliapassos@unir.br)



DOI: 10.6008/CBPC2674-6417.2023.001.0002

### Referencing this:

ROOS, E. H.; SILVA, R. M. P.. Incentivo fiscal ou guerra fiscal dos portos? Análise da lei estadual n° 1.473/2005 que institui o regime especial de importação do Estado de Rondônia. **Management Journal**, v.1, n.1, p.11-22, 2023. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2674-6417.2023.001.0002>

## **INTRODUÇÃO**

No Brasil, a utilização de incentivos fiscais como políticas públicas começou a ganhar força a partir da década de 1960. Para fomentar o desenvolvimento de determinadas regiões foram promulgadas leis que beneficiavam, com isenções fiscais, empresas que se instalassem nestas áreas territoriais incentivadas do País. Como exemplo, a Lei n.º. 4.239, de 27 de junho de 1963, aprovou o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, prevendo em seu art. 13 a isenção de imposto de renda pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar da entrada em operação, para os empreendimentos industriais e agrícolas que se instalassem na área de atuação da SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (NASCIMENTO, 2013).

No entanto, na persecução do princípio da indisponibilidade do interesse público, a renúncia fiscal não pode servir como privilégio de determinados contribuintes ou grupos em detrimento de outros. A desigualdade da tributação exigirá sempre uma justificativa especial e identificável, neste caso, a atuação do contribuinte em conformidade com os fins de determinada política pública (NASCIMENTO, 2013). Para o autor, os incentivos fiscais não podem servir como instrumento de um interesse político qualquer, mas apenas daqueles programas de governo que estiverem formalmente e materialmente adequados aos princípios constitucionais e ao interesse público.

Seguindo esta lógica de concretizar políticas públicas por meio de desoneração fiscal, em 2005, o Estado de Rondônia, com a Lei Estadual n. 1.473/05, criou o regime especial de importação, concedendo incentivo fiscal referente a outorga de crédito presumido de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido pela saída interestadual de mercadoria importada do exterior. Dessa forma, o presente estudo busca responder a seguinte indagação: o incentivo fiscal do ICMS previsto no Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia (Lei N° 1.473/2005) concretiza alguma política pública?

Uma vez que a concessão de incentivos fiscais reduz a disponibilidade financeira no tesouro público, esta concessão deve sempre vir acompanhada de requisitos a serem preenchidos pelos destinatários da medida redutora de impostos afim da concretização da política pública almejada pelo ente federativo. A crescente demanda da sociedade por melhores serviços públicos e levando em conta a escassez de recursos, torna-se premente o interesse em estudar a efetividade da concessão de benefícios fiscais no alcance de políticas públicas almejadas pelo Estado. Assim, este estudo objetiva verificar se o incentivo fiscal previsto no Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia (Lei n.º 1.473/2005) concretiza alguma política pública que o justifique.

Para atingir o objetivo proposto no estudo, recorre-se inicialmente, a uma revisão da literatura para encontrar exemplos de incentivos fiscais no papel de políticas públicas. Assim como, situações que são desvirtuadas deste instituto pelos entes da federação para atrair arrecadação tributária nas conhecidas guerras fiscais, ilustrando a mais famosa delas: a guerra fiscal dos portos. Na sequência, foi analisado o texto da Lei 1.473/05 a fim de identificar qual o incentivo fiscal concedido e qual a política pública que a lei almeja alcançar. Foi também verificado os requisitos exigidos para a adesão ao Regime Especial, bem como, se a Lei

1.473/05 a época da sua aprovação possuía anuência do Conselho Nacional de Política fazendária – CONFAZ, e, assim, cumpria com o previsto § 2º do artigo 2º da Lei Complementar n° 24/1975<sup>1</sup>.

## **METODOLOGIA**

Para verificar se o incentivo fiscal previsto no Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia (Lei n.º 1.473/2005) busca de fato uma política pública, adotou-se a abordagem qualitativa. Desta forma, o pesquisador busca explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (GERHARDT et al., 2009).

Quanto aos procedimentos adotados, optou-se pela pesquisa bibliográfica feita a partir do levantamento de referências teóricas publicadas por meios eletrônicos (Portal de Periódicos CAPES e Google Acadêmico), como artigos científicos que tratam de incentivos fiscais no papel de políticas públicas. Para Gerhardt et al., (2009), qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto e embasar a análise e discussão dos dados levantados. Conjuntamente, foi realizada uma pesquisa documental, relativo ao texto da lei analisada (Lei Estadual 1.473/05). Para Fonseca (2002), a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc.

No que se refere a natureza, a pesquisa é aplicada, envolvendo verdades e interesses locais com vistas a gerar conhecimentos para aplicação prática por meio da análise de evidências empíricas, dirigidos à solução de problemas específicos. No que tange aos objetivos, o estudo é exploratório, almejando proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito, construindo hipóteses possíveis (GERHARDT et al., 2009).

Para a realização da presente pesquisa, foi feita busca utilizando os filtros “incentivos fiscais como políticas públicas” e “guerra fiscal dos portos”, que constam nos títulos de trabalhos científicos publicados em revistas indexadas no Portal de Periódicos CAPES, sendo retornado 14 (quatorze) resultados, com 4 trabalhos repetidos, foram selecionados 08 (oito) artigos, que foram complementados com outros 07 (sete) pesquisados no Google Acadêmico, totalizando 15 (quinze) estudos. As leis Estaduais analisadas no estudo (Lei n. 1473/05 e 1558/05) foram pesquisadas e baixadas no sítio <https://legislacao.sefin.ro.gov.br>. Após a seleção dos artigos científicos, e para a verificação da temática tratada na pesquisa, foram lidas as seções referentes ao resumo e as seções dedicadas as considerações finais dos artigos.

---

<sup>1</sup> Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

## DISCUSSÃO TEÓRICA

### Incentivos fiscais como políticas públicas

Antes de adentrar na caracterização dos incentivos fiscais como políticas públicas, buscou-se na literatura a definição destes termos, bem como, a diferenciação dos efeitos fiscais e extrafiscais dos tributos. Os incentivos fiscais podem ser definidos como um estímulo estatal, mediante a renúncia de receitas, para que os agentes econômicos tenham comportamento distinto daquele que adotariam naturalmente, com base exclusiva na lógica empresarial atendendo aos reclames do interesse público (NASCIMENTO, 2013). Com base nesta definição e sustentado nos dizeres do art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, entende-se por renúncia de receitas a:

Anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000)

Na mesma linha, Fabretti (2009) leciona que os incentivos fiscais são instrumentos criados pelo governo e direcionados para áreas de interesse estratégico, como a área social, cultural e esportiva, com o objetivo de conceder estímulos tributários, e, conseqüentemente, canalizar recursos advindos da renúncia do tributo, ou parte desse.

Partindo para a definição de políticas públicas, estas podem ser entendidas como um fluxo de decisões públicas destinadas a preservar o equilíbrio social, ou a romper com este para que haja uma mudança no *status quo* (SARAVIA, 2006). Podem ser entendidas como um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros (SECCHI, 2013).

No que se refere aos papéis desempenhados pelos tributos, Nascimento (2013) explica que a fiscalidade está diretamente associada à captação de recursos pelo poder estatal em detrimento do patrimônio particular, em uma feição nitidamente arrecadatória. Quanto ao caráter extrafiscal do tributo, o mesmo autor define que, além da função de arrecadar, este também está orientado para outras finalidades, tais como a redistribuição de renda, a defesa da indústria nacional, a orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial (NASCIMENTO, 2013).

A obra de Baleeiro (1984) registra que há cerca de cinco séculos já eram conhecidos os efeitos da extrafiscalidade dos tributos, notadamente a redistribuição da fortuna e da renda entre os indivíduos, por meio da “décima escalata”, tributo escalonado em percentuais progressivos proposto em Florença para a guerra de Pisa.

É entendimento pacífico que a indução dos interesses privados em prol dos interesses públicos, pode ser efetivada por meio da utilização de incentivos fiscais como instrumento de práticas de políticas públicas (BATISTA et al., 2018). Neste sentido, a concessão de incentivos fiscais pode auxiliar no processo de distribuição da atividade econômica produtiva, quando combinada a outras medidas de desenvolvimento

regional, visto que essa pode estimular a instalação de novas plantas em regiões com menor dinamismo econômico (LIMA et al., 2010).

No Brasil, a utilização de incentivos fiscais como prática de políticas públicas remonta a década de 1950, quando o então Presidente Juscelino Kubitschek na data do dia 6 de junho de 1957, sancionou a Lei nº. 3.173 que criou a Zona Franca de Manaus, isentando no seu artigo 5º as mercadorias de procedência estrangeira desembarcadas na área da Zona Franca, do pagamento de direitos alfandegários ou quaisquer outros impostos federais, estaduais ou municipais que pudessem gravá-las, enquanto permanecessem dentro do seu território (BATISTA et al., 2018).

Na sequência, o Decreto nº. 47.757, de 2 de fevereiro de 1960, dispunha que a Zona Franca era uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, criada com a finalidade de fomentar um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitissem o desenvolvimento do interior da Amazônia, diante dos fatores locais e da grande distância em que se encontravam os centros consumidores de seus produtos (NASCIMENTO, 2013).

Hodiernamente existem diversas leis no País que instituem benefícios fiscais objetivando o alcance de diversas políticas públicas, em destaque, podemos citar: Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993), Lei Federal de Incentivo ao Desporto (Lei nº 11.438/2006), Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência – PRONAS (Lei nº 12.715/2012), Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNCRANÇA (Lei nº 8.069/1990), Fundo Nacional do Idoso (Lei nº 12.213/2010), Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Lei nº 12.715/2012).

No âmbito do Estado de Rondônia, destaca-se a Lei Estadual n. 1.473/05 (RONDÔNIA, 2005), objeto de análise deste estudo. Este incentivo fiscal estabelece o regime especial de importação, concedendo crédito presumido de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido pela saída interestadual de mercadoria importada do exterior. Outro incentivo fiscal de destaque no Estado é o previsto na Lei nº 1558/05, instituindo o incentivo tributário aos estabelecimentos industriais localizados no Estado, consistindo na outorga de crédito presumido de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido, debitado ou a recolher.

O crédito presumido é uma ficção jurídico-tributária originalmente criada para estimular a determinadas atividades industriais em uma época em que a tributação do valor agregado do tipo IVA, da qual o ICMS é uma espécie, ainda não havia se estabelecido (antes da segunda metade do século XX). Consiste na criação (ou outorga) de um crédito fictício por meio de uma norma legal conferindo ao contribuinte o direito de utilizá-lo para abatimento do imposto incidente nas suas operações com mercadorias (MACEDO et al., 2013).

Em que pese a existência de inúmeros exemplos de incentivos fiscais como normas indutoras de comportamentos que se amolda a alguma política pública, Nascimento (2013) alerta que a utilização dos incentivos fiscais como instrumento de políticas públicas não somente está autorizada pelo ordenamento

constitucional brasileiro, como também é incentivado. Porém, as medidas extrafiscais não devem ser concedidas de forma indiscriminada, mas sim, compor um programa de ações e atender suas diretrizes.

## **Guerra Fiscal dos Portos**

Na repartição das competências tributárias adotada pelo federalismo brasileiro, coube aos Estados, a competência referente a instituição e cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação – ICMS. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Legislador Complementar a competência para editar normas gerais em matéria tributária, o que foi feito, no caso do ICMS, com a edição da Lei Complementar n. 87/1996 (Lei Kandir).

Antes da edição da LC 87/96, já havia o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, criado pela Lei Complementar n° 24/1975. O Confaz é um órgão colegiado formado pelos Secretários Estaduais de Fazenda e presidido por representante do Governo Federal. Este órgão é responsável, dentre outras atividades, pela celebração de convênios para a concessão ou revogação de isenções, benefícios e incentivos fiscais no âmbito do ICMS, exigindo-se a aprovação unânime dos representantes dos Estados, no caso de concessão, e quatro quintos no caso de revogação de benefícios fiscais. Esta atribuição do CONFAZ está prevista na alínea "g" do Inciso XII do Parágrafo 2º do Artigo 155 da Constituição Federal de 1988. Nota-se que mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, já havia mecanismos legais que restringia os Estados conceder unilateralmente benefícios fiscais referente ao ICMS, na busca de evitar guerras fiscais e desequilíbrios no pacto federativo.

Ocorre que muitos Estados da Federação no intuito de atrair e fomentar investimentos no seu âmbito interno, ou meramente aumentar sua arrecadação, editam unilateralmente leis que concedem incentivos e benefícios fiscais do ICMS à revelia de convênios celebrados no CONFAZ, em desacordo com o § 2º do artigo 2º da Lei Complementar n° 24/1975. Tais normativos configuram a chamada guerra fiscal e caracteriza o federalismo competitivo ao invés de uma situação de federalismo cooperativo (OLIVEIRA, 1999).

Para Takano (2013), a guerra fiscal é uma situação de disputa econômica entre entes federativos autônomos dotados de competência tributária, cujo escopo é a obtenção de empreendimentos econômicos em seus territórios (e, assim, incentivar seu desenvolvimento), em contrapartida de benefícios tributários. Tais vantagens - que poderão ser fiscais, financeiras, creditícias e operacionais - visam reduzir direta ou indiretamente o montante do tributo devido.

Na definição de Macedo et al. (2013) guerra fiscal é um fenômeno típico de países federativos nos quais seus entes federados, desencadeiam ações competitivas em detrimento de práticas cooperativas para a atração de investimentos por meio de incentivos fiscais, financeiros e tributários de diversas ordens. O autor menciona que a prática da guerra fiscal nos últimos vinte anos foi um fator importante para a dinâmica regional do Brasil, pois muitas empresas localizadas nas regiões Sul e Sudeste, regiões mais prósperas, direcionaram seus investimentos para outras regiões atraídas pelos incentivos dados pelos Estados (MACEDO et al., 2013).

Nesta linha, a guerra fiscal dos portos é uma modalidade recente desta competição fiscal e caracteriza-se não pela atração do investimento industrial, mas pela busca, por parte das unidades federativas, por maiores ganhos de arrecadação do ICMS decorrentes do aumento das importações realizadas para seus territórios (MACEDO et al., 2013). Melo (2012) descreve com maestria como alguns Estados da Federação operacionalizam os incentivos fiscais do ICMS que caracterizam a guerra fiscal dos portos da seguinte forma:

Determinados Estados instituíram incentivos relativos às importações, consistentes em sistemáticas diferenciadas, como suspensão ou diferimento do ICMS nas operações de entrada de mercadorias do exterior; ou concessão de crédito outorgado ou presumido nas operações de saída de mercadorias dos Estados. Em termos objetivos os Estados não exigem o imposto nos desembarços aduaneiros (18%), e deixam de cobrar o imposto nas operações interestaduais (12% ou 7%), outorgando crédito simbólico (75% do valor da operação). O resultado significaria uma efetiva carga tributária a menor (3%).

No estudo desenvolvido por Alves Valadão e Santa Ritta (2018) referente a programas de incentivos fiscais dos Estados do Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina, feitos sobre a perspectiva legal, financeira, social e econômica dos benefícios fiscais concedidos na chamada guerra dos portos, chegou-se à seguinte conclusão:

A celebração dos convênios por meio da anuência unânime dos entes federativos é pressuposta de validade de todas as leis que almejem instituir um benefício fiscal em sede de ICMS, segundo o texto constitucional, e isso vem sendo completamente ignorado pelos Estados. E ainda que fossem formalmente legítimas, padeceriam de legalidade tais normas, por não atingirem o objetivo a que se destinam, qual seja, o desenvolvimento socioeconômico dos Estados concedentes dos benefícios fiscais. Mesmo analisando diversos indicadores financeiros, sociais e econômicos, não é possível constatar inequivocamente que os Estados concedentes de benefícios fiscais obtiveram uma progressão a partir do momento da implantação dos programas de incentivos fiscais. Isso nos leva à conclusão de que os principais beneficiários dessa disputa por investimentos são os empreendedores agraciados com as benesses públicas. Os benefícios sociais propalados, principalmente a criação de emprego, não convencem, se levados em consideração os montantes investidos, até porque muitos compromissos firmados não são cumpridos pelos beneficiários.

A preocupação com os malefícios da guerra fiscal dos portos, levou a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, por meio do seu Departamento de Competitividade e Tecnologia - DECOMTEC/FIESP, a realizar no ano de 2012, um estudo sobre os efeitos dos incentivos fiscais estaduais do ICMS nas importações, onde destacam-se os pontos mais relevantes do estudo.

A Guerra Fiscal do ICMS na importação transfere empregos do Brasil para o exterior, uma vez que os Estados incentivam os importados em detrimento da indústria nacional; Estima-se que pelo menos 10 Estados praticam esse tipo de política e que isso custou para a economia nacional, tanto direta como indiretamente, pelo menos 915 mil empregos desde que essas práticas começaram a serem feitas; No total, os benefícios garantidos por estes Estados para os produtos importados reduziram o crescimento do PIB nacional em R\$ 26,7 bilhões; Os produtos importados ficam pelo menos 6% mais baratos devido ao impacto dos benefícios fiscais concedidos pelos Estados, o que retira a competitividade do produto nacional desestimulando a inovação e os investimentos das empresas nacionais. (FIESP, 2012)

O estudo da FIESP estimou que havia à época pelo menos 10 (dez) Estados que garantiam benefícios fiscais a produtos importados, dentre os quais: Santa Catarina, Pernambuco, Paraná, Goiás e Tocantins, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Sergipe, Espírito Santo e Alagoas.

A concessão de incentivos fiscais de forma unilateral pelos Estados, relativos ao ICMS nas importações, alcançou tamanha proporção que o Senado Federal aprovou em 24 de abril de 2012 a Resolução 13/2012, fixando a alíquota única de 4% de ICMS nas operações interestaduais para produtos importados a partir de janeiro de 2013. A resolução prevê que o percentual se aplica aos bens e mercadorias importadas que, após o desembarço aduaneiro, não tenham sido submetidas a processo de industrialização ou que, mesmo tendo passado por alguma industrialização, resultem em mercadorias com mais de 40% de componentes importados de fora do Brasil. A medida buscou amenizar os efeitos da guerra fiscal dos portos, visto que a redução da alíquota interestadual para os importados, reduziria drasticamente a margem de imposto devido para ser renunciado pelos Estados da Federação (MACEDO et al., 2013).

Para Macedo et al. (2013) a Resolução atendeu à demanda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP que desde a segunda metade de 2011 vinha organizando incansavelmente um conjunto de eventos, e produzindo documentos para denunciar o que seria o mais perverso dos efeitos dos incentivos fiscais concedidos às importações por um conjunto de estados para a estrutura produtiva do país: a desindustrialização.

### **O Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia (Lei 1.473/2005)**

Para o alcance do objetivo proposto nesta pesquisa, foram analisados os seguintes aspectos da lei: qual o incentivo fiscal concedido e qual a política pública expressa na lei que o justifique; os requisitos exigidos para a adesão ao Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia; e, se a Lei 1.473/05 à época da sua aprovação possuía anuência do CONFAZ<sup>2</sup>. Após tais análises, espera-se encontrar elementos para responder se o incentivo fiscal do ICMS previsto no Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia (Lei N° 1.473/2005) concretiza alguma política pública de fato. Partindo para a caracterização do incentivo fiscal, analisou-se a previsão do artigo 1º da Lei n. 1.473/2005, *in verbis*:

Art. 1º. Fica concedido ao contribuinte do ICMS enquadrado no artigo 2º um crédito presumido de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do imposto devido pela saída interestadual de mercadoria importada do exterior, que efetivamente esteja estabelecida no Estado de Rondônia e cumpra os requisitos exigíveis para a geração de emprego e renda à população. (BRASIL, 2005)

Da análise do dispositivo, verifica-se que o benefício fiscal concerne na outorga de crédito presumido de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido pela saída interestadual de mercadoria importada do exterior. Nota-se que o crédito presumido será concedido apenas para as mercadorias que não serão comercializadas no Estado de Rondônia, ou seja, só gozará do benefício fiscal as mercadorias remetidas para fora do Estado. Digno de nota, é que as mercadorias não precisam transitar pelo Estado de Rondônia, o que se depreende do § 4º do art. 2º da Lei, *in verbis*:

§ 4º A contribuição prevista no inciso V não se aplica ainda aos estabelecimentos comerciais e Centros de Distribuição localizados no Estado de Rondônia, quando as mercadorias efetivamente sejam armazenadas e transitarem fisicamente por seus estabelecimentos nesse Estado. (BRASIL, 2005)

<sup>2</sup> Conselho Nacional de Política Fazendária.

Este dispositivo dispensa o recolhimento de 0,2% sobre o valor das operações de saída interestadual de mercadoria importada para o FIDER - Fundo de Investimento e de Desenvolvimento Industrial do Estado de Rondônia, quando as mercadorias transitarem fisicamente pelo Estado de Rondônia, ou seja, obriga-se ao recolhimento para o FIDER apenas as operações fictícias de remessa, aquelas operações que não ocorrem circulação física das mercadorias pelo Estado de Rondônia.

O artigo 5º da Lei prevê um segundo benefício fiscal, este concernente ao diferimento do imposto incidente na operação de importação para recolhimento no momento da saída interestadual dos produtos de Rondônia, nos seguintes termos:

Art. 5º. Fica diferido para o momento das saídas abrangidas pelo artigo 1º desta Lei ou seu parágrafo único, conforme previsto em Termo de Acordo celebrado, conforme dispõe o inciso IV do artigo 2º desta Lei, o imposto devido pelo contribuinte em função da importação de mercadorias do exterior. (BRASIL, 2005)

Os ditames do incentivo fiscal rondoniense se encaixam perfeitamente na descrição da guerra fiscal dos portos descrita por Melo (2012), segundo o qual alguns Estados instituem incentivos relativos às importações, consistentes em sistemáticas diferenciadas, como suspensão ou diferimento do ICMS nas operações de entrada de mercadorias do exterior; ou concessão de crédito outorgado ou presumido nas operações de saída de mercadorias dos Estados.

Como destinatário do benefício fiscal, verifica-se que a lei concede somente aos contribuintes que efetivamente estejam estabelecidos no Estado de Rondônia e cumpra os requisitos exigíveis para a geração de emprego e renda à população. Desse modo, pode-se identificar que a política pública perseguida é a geração de emprego e renda à população, visto que a lei condicionou a concessão do benefício fiscal apenas àqueles contribuintes que estejam estabelecidos no Estado de Rondônia e cumpra os requisitos exigíveis para a geração de emprego e renda.

O dispositivo expressa claramente duas contrapartidas a serem cumpridas em troca do benefício fiscal: a primeira é o contribuinte estar estabelecido no território do Estado de Rondônia; a segunda, cumprir os requisitos exigíveis para a geração de emprego e renda à população. Da análise do inciso I da Cláusula segunda<sup>3</sup> do Anexo Único da Instrução Normativa nº 004/2015/GAB/CRE, que disciplina o modelo do termo de acordo a ser firmado pelos contribuintes que desejarem obter o regime especial de importação, verificou-se que esta segunda contrapartida ainda carece de regulamentação para a definição destes requisitos a serem cumpridos pelos contribuintes, no que tange a geração de emprego e renda à população, visto que a parte final do dispositivo atribui esta definição a legislação vindoura.

Dessa forma, o dispositivo legal rondoniense é insuficiente para a concretização da política pública almejada, visto que não estabeleceu os requisitos a serem exigidos do contribuinte para a geração de emprego e renda à população de Rondônia. Como lecionado por Nascimento (2013), as medidas extrafiscais

---

<sup>3</sup> Cláusula segunda. A fruição do benefício de que trata este Termo, na forma dos artigos 1º e 2º da Lei nº 1473/2005, condiciona-se a que a Acordante: I – Efetivamente esteja estabelecida no Estado de Rondônia e cumpra os requisitos exigíveis para a geração de emprego e renda à população, a serem definidos em legislação estadual;

não devem ser concedidas de forma indiscriminada, mas sim, compor um programa de ações e atender suas diretrizes.

Quanto aos requisitos para que o contribuinte se beneficie do Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia, é necessário que ele cumpra com algumas determinações que estão definidas no art. 2º da Lei 1.473/2005, *in verbis*:

Art. 2º. A fruição do benefício de que trata esta Lei condiciona – se ao cumprimento das exigências indicadas no artigo 3º, nos termos da legislação tributária, e a que o contribuinte:

I – Realize exclusivamente operações abrangidas por esta Lei, permitidas as saídas internas, não abrangidas pelo benefício e desde que acompanhadas de prévio recolhimento do imposto devido;

II - Entregue mensalmente os arquivos eletrônicos com registros fiscais - Escrituração Fiscal Digital - EFD, discriminando todas as operações realizadas, inclusive quanto à individualização dos registros, conforme previsto em Ato COTEPE, bem como em Ato do Coordenador Geral da Receita Estadual, observando a forma e prazo estabelecidos na legislação tributária.

III – Não realize operações com:

a) petróleo e seus derivados;

b) combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, bem como qualquer insumo utilizado em sua cadeia produtiva;

c) energia elétrica.

IV – Celebre Termo de Acordo com a Coordenadoria da Receita Estadual comprometendo-se a cumprir os termos desta Lei.

V - Recolha a título de contribuição o percentual de 0,2% (dois décimos por cento) para o Fundo de Investimento e de Desenvolvimento Industrial do Estado de Rondônia - FIDER, instituído pela Lei Complementar n° 283, de 14 de agosto de 2003, incidentes sobre a base de cálculo das operações de saída interestadual de mercadorias importadas do exterior. (BRASIL, 2005)

Destaca-se da análise do dispositivo acima, que o inciso I reforça a exigência de que a operação para gozar do benefício fiscal há que ser remetida para fora do Estado de Rondônia em operação interestadual. Percebe-se que o objetivo do legislador não foi desonerar a carga tributária relativa ao ICMS nas compras realizadas internamente pela população de Rondônia.

Outro ponto de destaque é a diminuta lista de restrição quanto a natureza dos produtos importados, restringindo apenas petróleo e seus derivados, combustíveis, lubrificantes e energia elétrica. Dessa forma, toda uma gama de produtos supérfluos poderá ser adquirida se beneficiando do incentivo fiscal na importação, com conseqüente redução do pagamento do ICMS, o que vai de encontro ao caráter seletivo de tributação deste imposto.

Da análise quanto a anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ ao benefício fiscal concedido pela Lei 1.473/2005, verificou-se que, assim como os tratamentos tributários diferenciados concedidos pelos 10 (dez) Estados mencionados no estudo da FIESP, o TTD de Rondônia também não possuía a época de sua promulgação a anuência do Órgão. Esta constatação pode ser evidenciada na informação de reinstituição do benefício fiscal trazido na parte inicial da lei, com a menção ao Convênio ICMS 190/17. Este convênio trata da remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos

incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, ou seja, sem a deliberação autorizativa dos demais Estados da Federação.

## CONCLUSÕES

O estudo sobre o Regime Especial de Importação do Estado de Rondônia alcançou o objetivo proposto, uma vez que, pelos dados levantados, constatou-se que a concessão do incentivo fiscal não exige a contraprestação da geração de emprego e renda à população, não concretizando a política pública expressa na lei.

Do exame do texto da legal (Lei Estadual 1.473/2005), verificou-se que o incentivo fiscal rondoniense possui as mesmas características atribuídas a guerra fiscal dos portos. Corrobora este entendimento, de que o incentivo fiscal rondoniense se encaixa na guerra fiscal dos portos e não persegue nenhuma política pública, o fato de que a legislação que disciplina a concessão do incentivo fiscal, ainda não definiu os requisitos a serem cumpridos pelos contribuintes para a geração de emprego e renda à população de Rondônia.

A lei rondoniense também não atende o pressuposto de validade, visto que a época de sua promulgação não possuía anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

Da análise dos requisitos para gozar do benefício fiscal, verificou-se que somente as mercadorias remetidas para fora do Estado de Rondônia em operação interestadual estão contempladas com a concessão do crédito presumido e a consequente redução de 85% da carga tributária. Assim, resta claro que o objetivo do legislador não foi desonerar a carga tributária relativa ao ICMS nas compras de produtos importados pela população de Rondônia.

Por trata-se de questões tributárias abarcadas por sigilo fiscal, não foi disponibilizado o quantitativo de contribuintes que se beneficiam do regime especial de importação do Estado de Rondônia, sendo uma limitação encontrada na pesquisa.

Em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, recomenda-se que seja cumprida a determinação prevista no inciso I da Cláusula segunda do Anexo Único da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 004/2015/GAB/CRE, fixando assim, os requisitos a serem cumpridos pelos contribuintes beneficiários do incentivo fiscal para a efetiva geração de emprego e renda à população rondoniense.

Por fim, como pesquisa futura, sugere-se o estudo do custo fiscal relativo à desoneração do ICMS proporcionado pela Lei Estadual 1.473/2005. Assim, poder-se-ia ter uma dimensão do *quantum* os contribuintes beneficiados pelo incentivo fiscal deixaram de recolher aos cofres públicos sem a devida contrapartida.

## REFERÊNCIAS

ALVES, V. A. R.; SANTA RITTA, R. D.. Guerra fiscal do ICMS: uma análise de viabilidade jurídica e consequências jus econômicas a partir da “guerra dos portos”. **RDU**, Porto Alegre, v.14, n.80, p.9-38, 2018.

BALEIRO, A.. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BATISTA, B. C.. Perfil metodológico dos incentivos fiscais aplicados em políticas públicas: uma análise do cenário de 2006 a 2016. **Revista Produção**, v.18 n.4 p.1301-1321. 2018. DOI: <https://doi.org/10.14488/1676-1901.v18i4.2922>

BRASIL. **Lei nº 3.173**. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1957.

BRASIL. **Decreto nº. 47.757**. Baixa Regulamento estabelecendo normas de execução da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e dá outras providências. 1960.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1975.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DOU, 2000.

FABRETTI, L. C.. **Contabilidade tributária**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FIESP. **Custos Econômicos e Sociais da Guerra Fiscal do ICMS na Importação DECOMTEC/FIESP**. 2012.

FONSECA, J. J. S.. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T.. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2009.

LIMA, A. C. C.; LIMA, J. P. R.. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar

da "guerra fiscal". **Economia e Sociedade**, v.19, n.3, p.557-588, 2010.

MACEDO, F. C.; ANGELIS, Â.. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v.18, n.1, p.185-212, 2013. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v18i1.2909>

MELO, J. E. S.. ICMS: guerra fiscal: advocacia e STF (súmula vinculante e modulação de efeitos). **Revista dos Advogados**, São Paulo, n.188, 2012.

NASCIMENTO, C. R. V.. Políticas públicas e incentivos fiscais. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v.1, n.1, 2013.

SARAVIA, E.. Introdução à teoria da política pública. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v.1, p.21-42, 2006.

OLIVEIRA, L. G.. Federalismo e guerra fiscal. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.10, n.2, p.110-138, 1999.

RONDÔNIA. **Lei nº 1558, de 26 de dezembro de 2005**. DOE 0421, 2005.

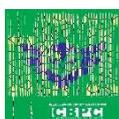
RONDÔNIA. **Lei nº 1473, de 13 de maio de 2005**. DOE 0267, 2005

SECCHI, L.. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TAKANO, C. A.. A guerra dos portos e a estabilidade da federação brasileira. **Revista Direito Tributário Atual**, n.30, p.117-133. 2013.

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea ([https://opensea.io/HUB\\_CBPC](https://opensea.io/HUB_CBPC)), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum).

*The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).*



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561158124361197027329/>