

Gilson Pacheco Bomfim

INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS:

conceituação, limites e controle

Editora Lumen Juris
Rio de Janeiro
2015

Copyright © 2015 by Gilson Pacheco Bomfim

Categoria: Direito Financeiro

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Bianca Callado

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

B695i Bomfim, Gilson Pacheco.
Incentivos tributários : conceituação, limites e controle /
Gilson Pacheco Bomfim. - Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015.
324 p. ; 21 cm.

Bibliografia: p. 289-312.

Originalmente apresentada como dissertação do autor
(mestrado-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014).

ISBN 978-85-8440-249-6

1. Incentivos fiscais – Brasil. 2. Impostos – Deduções - Bra-
sil. 3. Finanças públicas – Brasil. 4. Política tributária – Brasil. 5.
Direito tributário – Brasil. I. Título.

CDD – 336.2060981

Sumário

Prefácio	1
Introdução	7
1. Indução e Extrafiscalidade	17
1.1. Tributação, Estado Fiscal e Intervenção sobre a Economia	17
1.2. Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico – Indução e Direção.....	22
1.3. Fiscalidade, Extrafiscalidade e Parafiscalidade	26
1.4. Ainda sobre a Extrafiscalidade e suas Linhas Gerais.....	29
1.4.1. Indução como Espécie de Extrafiscalidade	29
1.4.2. Admissibilidade e Fundamento da Extrafiscalidade.....	32
1.4.3. É Possível Falar em Neutralidade na Tributação?	34
1.4.4. Normas Tributárias Indutoras – Critérios para Identificação.....	35
1.5. Breve Histórico da Utilização de Normas Tributárias Indutoras	39
1.5.1. Normas Tributárias Indutoras – Europa – Origem Remota	39
1.5.2. Normas Tributárias Indutoras – Europa – Origem Próxima	41
1.5.3. Normas Tributárias Indutoras – Origem: Estados Unidos.....	42
1.5.4. Normas Tributárias Indutoras – Origem: Brasil.....	44
1.6. Técnicas de indução através de normas indutoras.....	48

1.6.1. Agravamentos ou Desestímulos.....	48
1.6.2. Vantagens ou Estímulos.....	50
2. Incentivos Tributários, Tax Expenditures	
e Figuras Afins.....	55
2.1. Receita Pública	56
2.2. Despesa Pública	57
2.3. Benefícios e Incentivos Tributários – Ideia Geral	
e Formas para sua Identificação	60
2.3.1. Benefícios e Incentivos Tributários	
– Espécies ou Hipóteses de Desoneração Tributária	60
2.3.2. Benefícios Tributários x Incentivos Tributários.....	63
2.3.4. Incentivos Tributários x Subvenções e Subsídios.....	67
2.3.5. Incentivos Tributários – Formas	
ou Critérios de Identificação.	74
2.4. Tax expenditures (Gastos Tributários) x	
Incentivos Tributários	81
2.4.1. Enunciações do Conceito	
de “Tax Expenditures”	86
2.4.2. Formas de Quantificação dos	
Benefícios e Incentivos Tributários	89
2.4.3. Integração dos Incentivos Tributários	
no Processo Orçamentário	92
3. Incentivos Tributários no Direito Brasileiro	95
3.1. Incentivos Tributários, Princípio da	
Transparência e a Responsabilidade na Gestão Fiscal.....	95
3.2. Incentivos Tributários na Constituição Brasileira	99
3.2.1. Necessidade de Lei Específica e	
Exclusiva para Instituição de Incentivos	
Tributários (Art. 150, §6º, CF/88).....	100

3.2.2. Transparência Fiscal e a Integração dos Incentivos Tributários ao Processo Orçamentário (Art. 165, §6º, CF/88)	104
3.2.3. Incentivos Tributários e o Artigo 70 da Constituição Federal de 1988	114
3.3. Incentivos Tributários e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	115
3.3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira: Influências e Objetivos.....	116
3.3.2. Aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal a Todos os Entes da Federação?	118
3.3.3. A Estimativa e a Compensação das Renúncias de Receita	119
3.3.4. O Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal	123
3.4. Conceito de Incentivos Tributários segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	125
3.5. Benefícios, Incentivos e Gasto Tributário na Visão da Receita Federal do Brasil.	130
4. Limites à Concessão de Incentivos Tributários.....	133
4.1. Natureza Jurídica das Normas que Concedem Incentivos Tributários	135
4.2. Limitações Constitucionais Tributárias, Ordem Econômica e Incentivos Tributários.....	138
4.2.1. Legalidade Tributária e Legalidade Econômica	138
4.2.2. Anterioridade, Irretroatividade e Incentivos Tributários	141
4.2.3. Capacidade Contributiva, Isonomia e Incentivos Tributários	143
4.2.3.1 Igualdade e Capacidade Contributiva.....	143
4.2.3.2. Capacidade Contributiva e Extrafiscalidade	149

4.2.3.3. Incentivos Tributários, Isonomia e Proporcionalidade	152
4.2.3.4. Não Confisco e Mínimo Existencial	163
4.2.4. Incentivos Tributários e Competência	167
4.2.5. Unidade Político-Econômica Federativa	169
4.2.6. Incentivos Tributários e Ordem Econômica.....	172
4.3. Limitações Orçamentárias e Financeiras	
à Concessão de Incentivos Tributários	175
4.3.1. A Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro	175
4.3.2. A Obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	177
4.3.3. A Manutenção da Neutralidade Orçamentária.....	178
4.3.4. Incentivos Tributários a Custo Zero? Incidência ou Não do Art. 14 da LRF?	181
4.3.5. Impossibilidade de o Excesso de Arrecadação Servir como Fonte Compensatória	184
4.3.6. Alteração das Alíquotas de Impostos de Natureza Regulatória: Não Incidência do Art. 14 da LRF.....	187
5. Controle dos Incentivos Tributários	189
5.1. Controle Exercido no Âmbito do Poder Legislativo.....	190
5.1.1. O Controle dos Limites Orçamentário-Financeiros a Cargo do Legislativo.....	190
5.1.2. O Controle dos Limites Constitucionais Tributários e Econômicos.....	207
5.2. O Controle dos Incentivos Tributários a Cargo do Tribunal de Contas da União	216
5.2.1. Processo TC nº 015.052/2009-7 (Acórdão 747/2010) – “Um Divisor de Águas” na Fiscalização Exercida pelo Tribunal de Contas	222

5.2.2. Processo TC nº 018.011/2010-1 (Acórdão 1385/2011) – Incentivos Tributários Relacionados à “Lei Rouanet” e Processo TC nº 030.315/2010-7 (Acórdão 3137/2011) – Incentivos Tributários Relacionados ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI.....	227
5.2.3. Processo TC nº 018.259/2013-8 (Acórdão 1205/2014) – O Aperfeiçoamento da Fiscalização e do Controle Exercido pelo Tribunal de Contas	233
5.3. O Controle dos Incentivos Tributários pelo Poder Judiciário	240
5.3.1. O Controle dos Limites Orçamentário-Financeiros previstos na LRF	241
5.3.2. A Utilização de Incentivos Tributários como Instrumentos de Políticas Públicas e a Separação de Poderes	247
5.3.3 Extensão e Conteúdo da Análise acerca da Necessidade, Adequação e Proporcionalidade dos Incentivos Tributários	254
5.3.4. O Papel Desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal no Controle dos Incentivos Tributários	261
5.3.5. Extensão de Incentivos Tributários e o Dogma do Legislador Negativo	270
Conclusão	277
Referências	289