

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUCIANO LUCAS DUDA

INCENTIVOS FISCAIS MUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
ESTRATÉGIAS ALTERNATIVAS FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA

CURITIBA

2025

LUCIANO LUCAS DUDA

INCENTIVOS FISCAIS MUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
ESTRATÉGIAS ALTERNATIVAS FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA

Projeto Interdisciplinar apresentado ao curso de
MBA em Controller, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas, Universidade Federal do Paraná,
como requisito parcial à obtenção do título de
Especialista em Controller

Orientadora: Profa. Dra Simone Bernardes Voese

CURITIBA

2025

RESUMO

O presente projeto interdisciplinar analisa a implantação de incentivos fiscais municipais como instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico local. Diante das mudanças propostas pela reforma tributária, que poderá limitar a autonomia dos municípios na concessão de incentivos via ISS, o trabalho propõe alternativas estratégicas que incluem subvenções econômicas, uso do ITBI e IPTU, parcerias público-privadas e investimentos em infraestrutura e capacitação profissional. A análise SWOT é utilizada para identificar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças associadas a essas políticas, orientando a construção de uma proposta técnica robusta. Como solução, sugere-se a criação do Programa Municipal de Estímulo ao Desenvolvimento Econômico (PMEDE), baseado na constituição de um Fundo Municipal de Apoio Econômico, na redução de custos municipais, no estímulo à formação profissional e na garantia de transparência e governança. Espera-se, com a implementação, aumentar a instalação de novas empresas, gerar empregos, diversificar a economia e elevar a arrecadação no médio e longo prazo, promovendo desenvolvimento sustentável e equilibrado.

Palavras-chave: Parceria Público-privada, Programa Municipal de Estímulo ao Desenvolvimento Econômico, Transparência e governança.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
DIAGNÓSTICO PARA A CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA.....	7
PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	10
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

APRESENTAÇÃO

Este projeto interdisciplinar busca analisar a implantação de incentivos fiscais municipais. Esses incentivos desempenham um papel essencial no desenvolvimento econômico, sendo amplamente utilizados pelos governos para estimular investimentos, fomentar estratégias setoriais e reduzir desigualdades regionais. A concessão de benefícios tributários pode trazer vantagens competitivas para empresas e contribuições com o crescimento de determinadas localidades, mas também levanta desafios, como a perda de arrecadação e a necessidade de equilíbrio fiscal.

Esses incentivos podem ocorrer na forma de isenção, redução ou postergação de tributos, com o objetivo de atrair investimentos, gerar empregos e fortalecer a competitividade de determinados segmentos da economia (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). A concessão de incentivos fiscais tem sido amplamente debatida por seus resultados positivos e negativos. Segundo Coelho (2021), embora possam estimular o crescimento econômico e regional, esses incentivos podem gerar distorções na concorrência e comprometer a arrecadação pública, exigindo uma gestão equilibrada para evitar prejuízos ao orçamento do Estado.

Com a reforma tributária em andamento, os incentivos fiscais municipais podem sofrer alterações. A proposta atual da reforma prevê a substituição de tributos como ISS e ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o que pode limitar a autonomia dos municípios na concessão de benefícios fiscais (BRASIL, 2023).

Entretanto, outros tributos municipais também podem ser usados como incentivos fiscais, entre eles o ITBI e o IPTU. Ambos podem ser aplicados para atrair empresas que visam gerar desenvolvimento local e aumentar a oferta de empregos. Segundo Fernandes (2023), a substituição do ISS pelo IBS pode limitar a autonomia municipal na concessão de incentivos fiscais, exigindo dos gestores novas formas de atratividade econômica, como investimentos em infraestrutura e desoneração de tributos como IPTU e ITBI.

Contudo, os municípios podem se adequar à nova norma tributária e utilizar alternativas de incentivo econômico para substituir o ISS, como por exemplo:

- Subvenção econômica e o financiamento: como a criação de fundos municipais para incentivos ao desenvolvimento. Nesse modelo, o município pode oferecer subsídios diretos ou linhas de crédito para empresas estratégicas, sem recorrer à renúncia fiscal, da mesma forma pode criar um apoio financeiro para inovação e tecnologia, para empresas deste ramo e também criar linhas de créditos especiais para que empresas possam se instalar na cidade, essas linhas de créditos podem utilizar recursos próprios para esse incentivo, com legislação própria, ou pode criar parcerias com bancos públicos, para oferta de taxas atrativas.
- Redução de custos Municipais: como a diminuição de taxas municipais, incluindo taxas de alvarás e licenciamento, para compensar a impossibilidade de redução do IBS/CBS.
- Infraestrutura e PPP (Parcerias Público-Privadas): o município pode trabalhar com a concessão de terrenos públicos para empresas se instalarem na cidade, fazendo com que em contra partida tenha a geração de empregos e desenvolvimento local, ainda como forma de atrativo de empresas para se instalarem no município, a criação de PPP pode atrair empresas de grande porte, pois normalmente estas parcerias são para grandes obras de desenvolvimento, como estradas, saneamento e entre outras.

Os incentivos não tributários podem ser uma alternativa diante da impossibilidade de utilização do IBS/CBS. Os municípios poderão criar programas de capacitação e qualificação profissional para a mão de obra local, podendo ser direcionados para setores estratégicos que desejam atrair ou para uma qualificação geral.

Com a reforma tributária e a criação da IBS e do CBS, os municípios perdem a autonomia para conceder incentivos fiscais diretamente, via ISS, mas ainda podem adotar estratégias alternativas para atrair investimentos. As soluções incluem subvenções econômicas, parcerias público-privadas, análise do IPTU e ITBI e benefícios não tributários, garantindo que o município continue

competitivo na atração de empresas e no fomento ao desenvolvimento econômico

DIAGNÓSTICO PARA A CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA

Contudo, para que esses incentivos sejam eficazes, é fundamental uma avaliação cuidadosa, pois um incentivo mal aplicado pode trazer resultados ruins a curto ou longo prazo para a arrecadação municipal. Neste sentido a análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) surge como uma ferramenta estratégica para avaliar a viabilidade e os impactos dessas medidas. Esta análise é uma ferramenta utilizada para avaliar fatores internos e externos que impactam determinada estratégia organizacional (ANDREWS, 1971). Segundo Oliveira (2020), a análise SWOT permite identificar oportunidades e ameaças externas, além de forças e fraquezas internas, auxiliando no planejamento estratégico, utilizaremos ela para melhor compreender a aplicação de incentivos fiscais na Administração Pública, trazendo os fatores positivos e negativos da aplicação desta política pública, além de identificar oportunidades e ameaças que podem influenciar sua eficácia e o impacto socioeconômico, como podemos ver abaixo:

➤ Forças

1. Atração de investimentos: Os incentivos fiscais são um grande diferencial para atrair novos investimentos, muitas vezes trazendo investimentos de grande porte, fazendo assim a movimentação da economia local.
2. Geração de empregos: Com os incentivos fiscais, e novas oportunidades no município, é alta a probabilidade de essas empresas que se alocaram na cidade, contratarem novos funcionários.
3. Diversificação econômica: Uma política de incentivo bem estruturada, pode trazer uma economia diferente da existente no município, esta oportunidade pode ocorrer na área de lazer e cultural.

4. Desenvolvimento regional: Incentivos para uma determinada região da cidade pode ajudar a desenvolver uma área onde a atividade financeira não é muito ativa.
5. Estimulo a inovação: Setores tecnológicos tendem a se beneficiar mais com os incentivos fiscais, devido a sua atividade, em muitas vezes, serem de prestação de serviço. Desta forma, o surgimento de empresas nesta área tendem a crescer, contribuindo com a geração de empregos e com o avanço em tecnologia naquela região.

➤ Fraquezas

1. Redução de arrecadação a curto prazo: Ao implementar uma política de incentivo fiscal pode gerar de imediato a menor arrecadação, devido ao incentivo, isso pode ocorrer se não houver o aumento das atividades econômicas
2. Falta de transparência e Controle: A falta de auditorias e revisões nos métodos aplicados aos incentivos, podem acarretar em um mal retorno econômico ou social esperado para o município.
3. Risco de dependência: As empresas podem escolher aquele município apenas pelo incentivo fiscal e caso surjam mais empresas no mesmo ramo e o negócio se solidifique, é possível que o ente público fique dependente daquele incentivo para manter aquelas empresas
4. Concorrência desleal: Concessões mal planejadas podem criar vantagens entre algumas empresas novas do mesmo ramo, contudo pode prejudicar negócios já estabelecidos e que não possuem o incentivo fiscal.
5. Distorções econômicas: Da mesma forma que o município pode incentivar uma área que não tem muita atividade econômica, ele pode destinar de forma errônea somente para uma área, deixando outras áreas sem amparo.

➤ Oportunidades

1. Atração de setores estratégicos: O município pode analisar qual setor da sua economia demanda atenção e direcionar o incentivo.
2. Parcerias Público-Privadas (PPP): As empresas beneficiadas pelo incentivo pode colaborar com projetos de infraestrutura para município, criando assim um benefício para o município e ao mesmo tempo para a empresa que tem o incentivo e o projeto.
3. Modernização tributária: O incentivo fiscal exige que o município se adeque tecnologicamente para poder fiscalizar os seus recursos, com isso ele diminui a sua burocracia e pode aumentar a sua arrecadação, evitando processos danosos.
4. Promoção de sustentabilidade: Os incentivos fiscais podem ser direcionados para negócios em que se priorize a sustentabilidade, alinhando assim com tendências globais como o ESG (Ambiental, Social e Governança)
5. Planejamento de longo prazo: Os programas de incentivos bem planejados podem contribuir com a arrecadação indireta e com a geração de empregos, gerando resultados para o município em um longo prazo.

➤ Ameaças

1. Guerra fiscal entre municípios e estados: Incentivos fiscais excessivos por investimentos podem prejudicar o bom relacionamento entre municípios vizinhos e município e estado, trazendo assim problemas fiscais para a sua arrecadação.
2. Mudanças legislativas: Alterações na legislação federal ou estadual podem trazer algum impacto na autonomia do município em conceder o incentivo fiscal.
3. Sonegação e evasão fiscal: As empresas tendem a buscar brechas na legislação para obter benefícios indevidos,

podendo comprometer a aplicação da política de incentivo fiscal.

4. Crises econômicas: Em um cenário de recessão da economia, o município tende a não conceder benefícios fiscais, com a intenção de manter os seus programas de atendimento a população.
5. Reações negativas da sociedade: Incentivos fiscais mal divulgados ou que não sejam bem transparentes para a população, pode trazer uma imagem de injustiça e gerar críticas quanto ao seu resultado.

PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Diante das mudanças advindas da reforma tributária e da consequente limitação da autonomia municipal na concessão de incentivos fiscais via ISS, propõe-se a implantação de um **Programa Municipal de Estímulo ao Desenvolvimento Econômico (PMEDE)** como uma política pública estruturada e de longo prazo. O programa terá como foco principal a atração de investimentos, a diversificação da atividade econômica local e a promoção da inovação, articulando instrumentos financeiros, incentivos não tributários e melhoria da infraestrutura urbana. A implementação será realizada de forma gradual, seguindo um planejamento estratégico dividido em fases: diagnóstico socioeconômico detalhado, identificação dos setores prioritários, elaboração de legislação específica, lançamento de editais de adesão ao programa e estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados. Será essencial envolver diversos atores sociais e econômicos no processo, como empresários, instituições de ensino, associações comerciais e órgãos estaduais e federais de fomento, de modo a criar um ambiente de cooperação e corresponsabilidade no desenvolvimento sustentável do município. Essa abordagem garantirá que o programa esteja alinhado às melhores práticas de gestão pública moderna, conforme preconizado por Giambiagi e Além (2011) e Oliveira (2020), maximizando os efeitos positivos e mitigando os riscos apontados na análise SWOT realizada. A criação do Programa Municipal de

Estímulo ao Desenvolvimento Econômico, terá como base os seguintes eixos estratégicos:

1. Desenvolvimento de um Fundo Municipal de Apoio Econômico (FMAE): Criação de linhas de crédito com condições facilitadas e subsídios direcionados para empresas de setores estratégicos, priorizando inovação tecnológica, sustentabilidade e geração de empregos.
2. Redução de Custos Municipais: Revisão de taxas municipais (alvará, licenciamento, vigilância sanitária, etc.) para possibilitar descontos ou isenções progressivas, especialmente para novas empresas e startups.
3. Infraestrutura Estratégica e PPPs: Implantação de programas de concessão de terrenos e desenvolvimento de parcerias público-privadas (PPPs) focadas na melhoria de infraestrutura logística e urbana, visando aumentar a atratividade para grandes investidores.
4. Capacitação Profissional: Criação de um programa de qualificação da mão de obra local, em parceria com o Sistema S (SEBRAE, SENAI, SENAC), focado em setores que o município pretende estimular.
5. Política de Transparência e Governança: Implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação dos benefícios concedidos, garantindo a transparência, a eficiência e a revisão periódica dos incentivos.

Recursos Necessários:

- **Recursos Humanos:**

- Equipe técnica de desenvolvimento econômico (economistas, administradores públicos, contadores).
- Especialistas jurídicos para elaboração dos marcos legais do programa.
- Consultores de PPPs e inovação.
- Parcerias com instituições de ensino e agências de fomento.

- **Recursos Financeiros:**

- Dotação orçamentária específica para o FMAE (com dotação orçamentária específica a ser definida conforme as possibilidades fiscais do município, observando-se os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal).
- Recursos captados por meio de convênios estaduais e federais para infraestrutura e capacitação.
- Captação de investimentos privados via programas de PPP.

- **Recursos Materiais e Tecnológicos:**

- Plataforma digital para gestão dos incentivos, com sistema de cadastro, acompanhamento e prestação de contas das empresas beneficiadas.
- Infraestrutura de atendimento empresarial (central de atendimento físico e virtual).

- **Legislação e Regulamentação:**

- Criação de lei municipal específica regulamentando o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Econômico.
- Regulamentos internos que detalhem critérios, prazos e obrigações para concessão dos benefícios.

Resultados Esperados:

- **Curto Prazo (1 a 2 anos):**

- Aumento do número de empresas interessadas em se instalar no município.
- Busca-se, com a atração de novos investimentos e a instalação de novas empresas, a redução gradual da taxa de desemprego local, estimando-se potencial de diminuição significativa em até 5% no médio prazo, conforme os índices oficiais de emprego e a evolução da atividade econômica municipal.
- Modernização do ambiente de negócios municipal.

- **Médio Prazo (3 a 5 anos):**

- Incremento da arrecadação municipal com o crescimento da base tributária.

- Diversificação econômica, com o fortalecimento de setores estratégicos (tecnologia, indústria leve, serviços sustentáveis).
- Melhoria dos índices de desenvolvimento humano local (IDH-M), especialmente em renda e empregabilidade.
- **Longo Prazo (5 a 10 anos):**
 - Consolidação do município como polo regional de inovação e investimento.
 - Desenvolvimento equilibrado das regiões municipais, reduzindo desigualdades socioeconômicas internas.
 - Estabelecimento de um ciclo virtuoso de desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico contínuo e melhoria da qualidade de vida da população.

Base Teórica Aplicada:

A proposta fundamenta-se na literatura de Finanças Públicas e Administração Estratégica, conforme discutido por Giambiagi e Além (2011), Coelho (2021), e Oliveira (2020), que destacam a importância de políticas públicas bem planejadas para o estímulo ao crescimento econômico, sempre com atenção ao equilíbrio fiscal e à transparência na gestão pública. A utilização da análise SWOT, segundo Andrews (1971), permite também estruturar de maneira estratégica os riscos e oportunidades do projeto, aumentando sua viabilidade e eficácia.

REFERÊNCIAS

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, AC Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de Direito Tributário. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

ANDREWS, Kenneth R. O Conceito de Estratégia Corporativa. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin, 1971.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Reforma Tributária. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 21/02/2025

FERNANDES, Ives Gandra da Silva. Reforma Tributária e Nova Configuração dos Incentivos Fiscais. São Paulo: Revista Brasileira de Tributação, 2023.