

# **A ISENÇÃO DE ICMS INCIDENTE SOBRE A SAÍDA DE BENS E PRODUTOS NOS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

*THE EXEMPTION OF BRAZILIAN STATE EXCISE TAX  
INCIDENT ON THE EXIT OF GOODS AND PRODUCTS IN  
SOLIDARITY ECONOMY ORGANIZATIONS AS A FACTOR  
OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT*

Ubaldo Cesar Balthazar<sup>1</sup>

Venusto da Silva Cardoso<sup>2</sup>

---

1 Doutor em Direito pela Universidade Livre de Bruxelas. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina. Escritor. E-mail: ubalth@gmail.com.

2 Mestrando em Direito pela Programa Interinstitucional da Universidade Federal de Santa Catarina e Faculdade Luciano Feijão. Pós-Graduado em Direito Penal / Processo Penal (CIESA/ Amazonas) e em Direito Tributário (Universidade Federal do Amazonas). Graduado em Direito pela Universidade Paulista. Professor na Faculdade Vale do Jaguaribe (Aracati/CE). Promotor de Justiça do Estado do Ceará. E-mail: venustoc@yahoo.com.br.

**RESUMO:** O artigo tem como escopo analisar a isenção tributária do ICMS incidente sobre a saída de bens e produtos nos empreendimentos de economia solidária como fator de desenvolvimento econômico e social. Verifica-se uma nítida relação entre tributação e desenvolvimento econômico e social. A distribuição de riqueza de um país está relacionada com a forma de arrecadação e distribuição de recursos. A globalização, em seu aspecto excludente, cria a oportunidade de se desenvolver atividades alternativas ao modelo tradicional de trabalho e capital. Com base na valorização humana e centrada nas regiões menos assistidas pelo Estado, os empreendimentos econômicos solidários se mostram como instrumentos para inserção no mercado de grande massa de pessoas excluídas e precariadas. A isenção tributária incidente sobre a saída de bens e produtos se mostra como importante medida de desenvolvimento econômico e social. -se como objetivo geral do presente estudo analisar a isenção tributária do ICMS nos empreendimentos da economia solidária e sua contribuição como instrumento de inclusão financeira, crescimento econômico e desenvolvimento humano. A pesquisa quanto ao tipo é bibliográfica e documental. Sob o ponto de vista da sua tipologia, esta pesquisa será de natureza qualitativa, e segundo a utilização dos resultados, será pura. O referencial teórico dá-se por intermédio da inferência de doutrinas especializadas nacionais e estrangeiras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tributação. Globalização. Economia Solidária. Isenção. ICMS.

**ABSTRACT:** The article aims to analyze the tax exemption of the Brazilian state excise tax on the exit of goods and products in solidarity economy organizations as a factor of economic and social development. There is a clear

relationship between taxation and economic and social development. The distribution of wealth of a country is related to the form of collection and distribution of resources. Globalization, in its exclusionary aspect, creates the opportunity to develop alternative activities to the traditional model of labor and capital. Based on human valorization and centered in less assisted regions by the State, solidarity economy organizations are shown as instruments for insertion in the market of a large mass of excluded and precarious people. The tax exemption on the exit of goods and products is an important measure of economic and social development. The general objective of the present study is to analyze the tax exemption of the Brazilian state excise tax in the solidarity economy organizations and its contribution as an instrument of financial inclusion, economic growth and human development. Type research is bibliographical and documentary. From the point of view of its typology, this research will have a qualitative nature, and according to the use of results, will be pure. The theoretical reference is made through the inference of specialized national and foreign doctrines.

**KEYWORDS:** Taxation. Globalization. Solidarity Economy. Tax Exemption. Brazilian State Excise Tax

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco analisar a isenção do ICMS nos empreendimentos econômicos solidários. Para alcançá-lo, desenvolveu-se pesquisa bibliográfica em trabalhos publicados, em obras especializadas, imprensa escrita e dados oficiais publicados na internet que abordem direta ou indiretamente o tema

---

em análise, e de natureza qualitativa por buscar apreciar a realidade do tema no ordenamento jurídico pátrio. Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória, objetivando aprimorar as ideias por meio de informações sobre o tema em foco. Segundo a utilização dos resultados, é pura, à medida que teve como único fim a ampliação dos conhecimentos.

Historicamente, vem-se percebendo uma verdadeira relação entre a tributação e desenvolvimento econômico e social. A imposição dos gravames também deve se relacionar com os fundamentos éticos que legitimam o estabelecimento de normas dessa natureza. A cobrança do tributo é uma invasão compulsória no patrimônio alheio feito pelo ente estatal.

A globalização deixou marcas negativas e profundas na vida das pessoas, uma vez que se criou uma grande massa de excluídos sociais e precariados. Noutro giro, a economia solidária vem em contraponto a esse movimento excludente, porque se desenvolve justamente nas regiões mais carentes, mostrando-se uma grande oportunidade de reinserção social e econômica de uma parcela da população.

Nesse sentido, o estímulo ao desenvolvimento de economia solidária pela isenção de ICMS sobre a saída desses bens oriundos dos empreendimentos econômicos solidários se mostra como importante instrumento estatal na condição de indutor da economia.

Não obstante o caráter nitidamente social da medida, não se pode olvidar que a mesma necessita ser submetida aos convênios entabulados em sede do Conselho de Política Fazendária Fiscal.

## 2. TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Há uma estreita relação entre tributação e desenvolvimento social e econômico. Um Estado adquire riqueza, dentre outras formas, historicamente pela tributação. Uma vez apropriando-se dos valores arrecadados, assegura a distribuição de riquezas, das mais variadas formas: pagamento de benefícios, salários, proventos, prestação de serviços, efetivação de direitos sociais, implementação de políticas públicas e as mínimas garantias para vida digna são assegurados e garantidos pelos recursos arrecadados.

Em estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (*online*, 2012), que analisa a tributação e o desenvolvimento na América Latina e a relação direta destes com o desenvolvimento econômico e direitos políticos efetivos, constatou-se que:

Muito pouco é cobrado, os impostos são menos progressivos, a evasão fiscal é galopante e as administrações fiscais são muito fracas: com estes quatro traços descreve-se a estrutura da tributação nos países latino-americanos. Estas características conformam um círculo vicioso que se reforça e cujas raízes históricas profundas se encontram na distribuição da riqueza e dos direitos políticos efetivos. Entre os mecanismos de busca de rendas impostos pelos grupos mais fortes sobre o resto da sociedade, se destaca o desenho da estrutura tributária regressiva. Quando a desigualdade é elevada, as chances de evadir o pagamento de impostos também diferem muito entre os grupos de renda, o que reduz as bases fiscais eficazes e resulta em baixos níveis de arrecadação(...)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Texto original: “Se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles: con estos cuatro rasgos suele describirse la estructura de la tributación en los países latinoamericanos. Estas características conforman un círculo vicioso que se refuerza, y cuyas raíces históricas profundas se encuentran en la distribución de la riqueza y de los derechos políticos efectivos. Entre los mecanismos de búsqueda de rentas que imponen los grupos más pudientes al resto de la sociedad se destaca

Noutro giro, além do binômio tributação-riqueza, há também uma relação ética entre a tributação e as pessoas por ela atingidas, a fim de legitimar a imposição de gravames. Nesta seara, Hugo de Brito Machado Segundo (*online*, 2016) afirma que para que as pessoas vejam, no conjunto de normas que integra o Direito Tributário, essa realidade institucional que elas cumprem porque reconhecem como Direito, e não apenas por conta da força de quem impõe sua obediência, é preciso que o Direito tenha um fundamento ético.

A questão ética é fundamental para dar legitimidade à atividade tributante do Estado e adentrar na ideia de cidadania tributária, não obstante em alguns casos a alta carga tributária. Ubaldo Cesar Balthazar e André Zampieri Alves (*online*, 2004) aduzem sobre atividade tributária no seguinte sentido:

Uma primeira observação diz respeito ao nível de consciência que o cidadão possui em relação ao ato de contribuir com seus recursos para os cofres públicos. O funcionamento da máquina tributária sempre é matéria de discussão, e o que percebemos é que o nível de consciência e conhecimento da mesma varia de Estado para Estado, havendo diferentes graus de informação, o que se reflete no que afirmamos antes, acerca do nível de resignação perante o tributo. Entretanto, este panorama vem se transformando devido ao progressivo esclarecimento das pessoas, a educação em massa, as campanhas midiáticas, revelando a importância que tal assunto toma tanto no âmbito da cidadania quanto no da economia. Gradativamente, por outro lado, o contribuinte organiza-se, e passa a exigir mais transparência dos governos, fazendo com que a receita tributária seja aplicada obedecendo a regras claras e discutidas. Esta talvez seja inclusive a ra-

---

el diseño regresivo de la estructura tributaria. Cuando la desigualdad es muy alta, las posibilidades de evadir el pago de impuestos también difieren mucho entre grupos de ingreso, lo cual reduce las bases tributarias efectivas y redundando en bajos niveles de recaudación.”

ção pela qual tantos escândalos de corrupção venham à tona no Brasil contemporâneo.

Forçoso, desta forma, infirmar que o conceito de cidadania, aquisição e exercício de direitos mínimos, poderes e garantias estão umbilicalmente inter-relacionados com a forma da distribuição da riqueza obtida, em sua grande parte, pelo poder estatal por intermédio da atividade tributária.

## **2.1 Globalização e economia solidária**

A globalização como movimento econômico, cultural e político fez com que se repensasse o papel dos estados e instituições. Uma analogia para ilustrar tal assertiva seria a de Muhamad Yunus (2010, p.21), ao descrever o comércio global como uma estrada com centenas de pistas que se entrelaçam ao redor do mundo. Se for livre para todos, sem sinal vermelho, limite de velocidade, restrição de tamanho ou faixas que dividem as pistas, essa estrada será tomada por caminhões gigantescos oriundos das economias mais poderosas do mundo. Os veículos pequenos – as caminhonetes de um fazendeiro, as carroças de boi e os riquixás de Bangladesh, serão empurrados para fora da estrada.

Nesse sentido, Joana Stelzer (2009, p.19) define a globalização (ou mundialização) como um processo paradigmático, multidimensional, de natureza eminentemente econômico-comercial, que se caracteriza pelo enfraquecimento soberano dos Estados nacionais e pela emergência dos novos focos de poder transnacional à luz da intensificação dos movimentos de comércio e de economia, fortemente apoiado no desenvolvimento tecnológico e no barateamento das comunicações e dos meios de transporte, multiplicando-se em rede, de matriz essencialmente heurística.

Nesse giro, Ubaldo Cesar Balthazar (2000, p. 148) explica a respeito do aspecto excludente da globalização:

Se de um lado a globalização produz um homem feliz como o homem que tudo consome (...) este mesmo processo produz uma multidão de excluídos, marginais da mundialização econômica em todos os cantos do planeta. As estatísticas mostram que temos atualmente aproximadamente um bilhão de seres humanos vivendo na miséria, com dificuldades para atender as necessidades básicas, primárias do homem enquanto ser digno.

Não obstante o papel protagonista e excludente da globalização concentrando, como regra, capital, tecnologia e trabalho, sob os auspícios das grandes corporações, surge nesse contexto a possibilidade de um novo viés de revalorização humana centrado no trabalho autogestionado e com base na solidariedade e vínculos sociais mais efetivos.

Por sua vez, Paul Singer (2005, p. 11) aduz que a economia solidária é caracterizada como fruto do anseio de construir uma sociedade melhor do que a atual, visando a geração do trabalho e a busca pela renda. Como forma de integrar financeiramente o indivíduo e criar atividades que gerem trabalho e renda, desponta, como alternativa ao capitalismo neoliberal, a Economia Solidária (ES). Ela se caracteriza como uma forma de produção, consumo e distribuição de riqueza centralizada na valorização do ser humano e não do capital. Tem como finalidade abranger aspectos sociais, econômicos, políticos, ecológicos e culturais, pois preconiza a construção de um ambiente socialmente justo e sustentável. A ES emerge como uma estratégia de sobrevivência dentro de um processo de democratização econômica voltada para a produção, consumo e comercialização de bens e serviços de modo autossustentável, reafirmando, assim, a emergência de atores sociais, ou seja, a emancipação dos trabalhadores como sujeitos históricos.



## 2.2 Empreendimentos econômicos solidários

Os empreendimentos solidários atuam diretamente na geração de trabalho e inclusão social, resgate da dignidade, maximização da produção, solidariedade em detrimento ao lucro, laços de fraternidade, comércio justo, democracia e participação humana, sendo modelos alternativos ao atual arquétipo excludente de trabalho e capital.

Para estímulo e desenvolvimento de tais empreendimentos, o Brasil adotou políticas públicas, executadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, em consonância com todos os entes federativos. De acordo com o sítio do Portal do Ministério do Trabalho e Emprego (*online*, 2016), constata-se que:

A Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENA-ES - foi criada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, fruto da proposição da sociedade civil e da decisão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Em consonância com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego, tem o objetivo viabilizar e coordenar atividades de apoio à Economia Solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário.

Os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – apontaram que existem 19.708 empreendimentos solidários no Brasil, levantamento este feito no ano de 2014, sendo 56,7 % nas regiões Norte/Nordeste. Vejamos a tabela abaixo:

## Tabela 1 - Distribuição regional

TABELA 1  
Distribuição regional dos EES

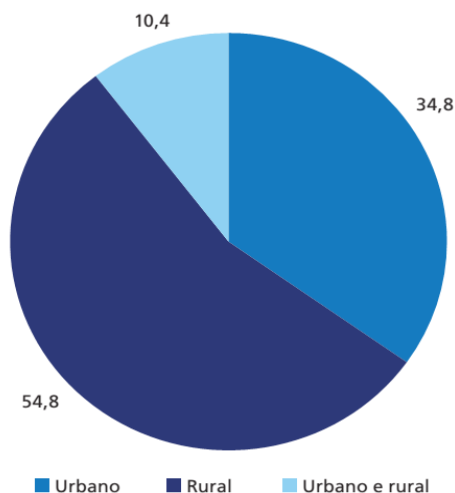
Regiões	Total	%	% Cumulativa
NE	8.040	40,8	40,8
SU	3.292	16,7	57,5
SE	3.228	16,4	73,9
NO	3.127	15,9	89,7
CO	2.021	10,3	100
<b>Brasil</b>	<b>19.708</b>	<b>100</b>	

Fonte: Banco de dados do Sies.  
Elaboração dos autores.

Ainda nos estudos acima apresentados, constatou-se que 54,8% dos empreendimentos estão localizados na zona rural:

## Gráfico 1 – Distribuição dos EES por região

GRÁFICO 1  
Distribuição dos EES por localização  
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Sies.  
Elaboração dos autores.

A economia solidária topologicamente está presente nas regiões e locais com mais carências materiais e sociais. A ideia é desenvolver a região cuja presença estatal se faz mínima ou deficiente e a prestação de serviços públicos é isenta dos caracteres mais elementares. Nesse contexto, essa linha fora do eixo do controle do capital e dos meios de produção desenvolve atividades de autogestão e cooperativismo, sem maximização do lucro, mas valorizando o aspecto humano na relação de trabalho.

Muito embora a economia solidária não vise lucro como objetivo principal (*non-profit sectors*), o excedente naturalmente retorna para a cadeia produtiva, gerando mais liquidez e capilarizando o volume do material circulante. Este se transmuda em troca de mercadoria ou moeda social, apresentando uma cadeia produtiva e econômica similar aos meios de produção tradicional.

Diante das informações apresentadas, infirma-se que os empreendimentos solidários têm nítida relação com o desenvolvimento regional, trazendo alternativas de renda e trabalho para regiões historicamente menos desenvolvidas.

### **2.3 Incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nos empreendimentos econômicos solidários. Fato gerador e contribuinte**

O ICMS é um imposto que está presente indistintamente na vida das pessoas. Dada sua amplitude da incidência, tem vital importância na formação de caixa dos governos estaduais e municipais, dado o sistema de arrecadação e repartição de receitas.

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de

Comunicação é uma espécie tributária de competência dos Estados e tem como principal fato gerador, entre outros, a realização de operações relativas à circulação de bens e serviços. Muito embora fixado pela Constituição Federal como um imposto de competência dos Estados, quanto à instituição e arrecadação, não perde seu caráter nacional, fato este demonstrado pela necessidade de deliberação no tangente à isenção, incentivos e benefícios fiscais no âmbito do CONFAZ, o Conselho de Política Fazendária.

O gravame encontra amparo jurídico na previsão constitucional, na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como em leis complementares de cada estado e em demais regulamentações. A hipótese de incidência do ICMS está prevista na referida Lei Complementar, conforme seu art. 1º, que regula as situações fáticas:

I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;

II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;

III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;

IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual;

VI - a entrada de mercadoria importada do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo permanente do estabelecimento;

VII – o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;

VIII – a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

O fato gerador do ICMS é independente da natureza jurídica que o constitua, conforme art. 2º, § 2º, da LC nº 87/96. Isso implica dizer que a cadeia produtiva gerada pela economia solidária é um fato imponível desse imposto. Independente da nomenclatura dada ao processo produtivo e sua natureza, se essencial ou não, ou se maximização de lucro ou valorização dos meios de trabalho, ocorre o fato gerador do imposto, com nascimento de obrigação tributária como consequência.

Muito embora os empreendimentos solidários tenham caráter social, tal atividade se enquadra na categoria de contribuinte, nos termos da definição do art. 4º, da Lei Complementar nº 87/96. Vejamos:

Art. 4º Contribuinte é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Grosso modo, incide ICMS nas operações de saída dos produtos de origem dos empreendimentos solidários, uma vez que a atividade típica se traduz na comercialização ou circulação de bens.

## 2.4 Da isenção de ICMS nas operações de saída dos bens produzidos em empreendimento econômico solidário como fator de desenvolvimento econômico e social

A Constituição Federal aduz, nas limitações do poder de tributar, no art. 150, §6º, que:

[...] qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

De acordo com a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a isenção é forma de exclusão do crédito tributário (art. 175, I, CTN). Reza ainda o Código, em seu art. 111, incisos I, II e III, que a legislação tributária que dispõe sobre suspensão ou exclusão do crédito tributário, outorga de isenção e dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias, deve ser interpretada literalmente.

Ainda, cabe à lei complementar regular a forma como, mediante liberação dos Estados e distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (art. 155, §2º, XII, “g” da CF), uma vez que tais deliberações dizem respeito à política fazendária nacional. As isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser concedidos por meio de convênio entre as unidades da federação, cujo decreto legislativo ratifica o convênio celebrado pelos Estados.

Podem ser ainda, segundo o *Codex*, concedidas de forma geral ou específica e por prazo certo, nos termos do art. 178 e 179, do CTN.

O papel da isenção tributária seria desonerar os bens produzidos nos empreendimentos solidários, reduzindo a carga tributária e estimulando a produção e comercialização e, por via de consequência, o desenvolvimento social.

Segundo demonstram os estudos do IPEA (*online*, 2016), os 11.081 empreendimentos econômicos solidários atuam na produção ou produção e comercialização de produtos. Verifica-se a importância da isenção do ICMS nas operações de saída incidentes sobre tais produtos, uma vez que foram constatados, segundo o mesmo estudo apontou, 19.708 empreendimentos, de forma que mais de 50% dos estabelecimentos são atingidos de forma direta pela incidência do imposto.

Os referidos percentuais acima denotam a importância de se proceder com a referida isenção tributária, uma vez que teria reflexo direto no desenvolvimento social e econômico. Vejamos a tabela abaixo:

**Tabela 2 – Distribuição dos EES por atividade econômica e seleção amostral**

<b>EES mapeados</b>	<b>19.708</b>
(-) Atividade econômica	
Troca de produtos ou serviços	-430
Poupança, crédito ou finanças solidárias	-328
Consumo/uso coletivo de bens e serviços	-3.945
<b>(=) Amostra final</b>	<b>15.005</b>
Comercialização ou organização da comercialização	2.628
Prestação de serviço	1.296
Produção ou produção e comercialização	11.081

Fonte: Banco de dados do Sies.  
Elaboração dos autores.

Também se faz relevante demonstrar que os motivos para abertura e funcionamento dos empreendimentos solidários dão a tônica do impacto social dessa atividade. Os estudos do IPEA (*online*, 2016) demonstraram

que 48,8% serviram como fonte complementar de renda, bem como 46,2% como alternativa ao desemprego:

**Tabela 3 – Principais motivações para constituição dos EES**

Motivações	N	%
Fonte complementar de renda	9.624	48,8
Alternativa ao desemprego	9.106	46,2
Maiores ganhos em empreendimento associativo	8.471	43,1
Atividade na qual todos são donos	8.024	40,7
Desenvolvimento comunitário	5.646	28,6
Condição para ter acesso a financiamentos e apoios	4.130	21,2
Motivação social, filantrópica ou religiosa	3.801	19,3
Alternativa organizativa e de qualificação	3.160	16,1
Incentivo de política pública	3.113	15,8
Atuação profissional em atividade específica	2.828	14,3
Fortalecimento grupo étnico	1.912	9,7
Produção/comercialização de produtos orgânicos	1.607	8,2
Organização de beneficiários de políticas públicas	1.510	7,7
Recuperação de empresa privada	601	3,1
Outro	1.890	9,6

Fonte: Banco de dados do Sies.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: essa questão comportava mais de uma resposta por EES.

Nesse contexto, o ICMS, sem perder seu caráter nitidamente tributário, tem reflexos na esfera social, tendo em vista a política adotada para proteção das desigualdades das regiões, principalmente do Norte e Nordeste, que por outro lado, têm a maior incidência de atividade de economia solidária. Segundo o IPEA (*online*, 2016), 48% dos empreendimentos ficam localizados na região Nordeste.

Importante frisar que a Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, que alterou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, isenta os empreendimentos de economia solidária da cobrança de taxas e outros valores referentes à fiscalização da vigilância sanitária, o que evidencia como a isenção pode fomentar diretamente as políticas públicas voltadas para esse setor.



Dessa forma, a isenção seria um estímulo direto para esses empreendimentos, bem como entraria na categoria de políticas públicas adotadas na economia solidária, pois afetaria diretamente a renda e emprego das pessoas, tendo relevante valor social e de desenvolvimento econômico.

### **2.5 Da necessidade de submeter ao CONFAZ as concessões de isenções de ICMS em economia solidária**

O Conselho de Política Fazendária – CONFAZ (*online*, 2016) é um órgão do Ministério da Fazenda e a ele compete promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea “g”, do mesmo artigo e na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

As referidas deliberações aqui apontadas são aquelas pertinentes à concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, para fins inclusive de evitar atuação unilateral do Estado, que prejudique o pacto federativo e contribua para uma guerra fiscal, bem como evitar o desenvolvimento regional desigual.

A questão é saber se a referida circulação é fato gerador para incidência do ICMS. Ainda, a possibilidade de haver renúncia fiscal sobre a referida cobrança, bem como caso ocorra renúncia fiscal se tal decisão poderá ser feita unilateralmente pelos Estados ou deverá ser submetida ao CONFAZ.

Muito embora a natureza desta isenção seja para fins de estímulo ao desenvolvimento econômico e social de regiões mais desfavorecidas e carentes de amparo estatal, bem como populações excluídas da ótica do capital e trabalho, o comando constitucional é claro ao impor que a isenção concedida não poderá ser feita sem a anuência, no âmbito do CONFAZ, dos demais entes federativos.

Nessa via, o art. 1º, da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, o qual dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências, aduz que as isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Ressalte-se a natureza do convênio celebrado, conforme o artigo 100, inciso IV, do Código Tributário Nacional (CTN). De acordo com tal dispositivo, convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, são normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos.

Dessa forma, cristalina a necessidade de que sejam submetidas à competência do Conselho Fazendário Nacional as deliberações dos Estados a respeito da isenção. Sua contrariedade representa uma afronta à Constituição da República, não obstante o caráter nitidamente social das medidas adotadas.

## CONCLUSÃO

O Poder Público tem papel fundamental no fomento das políticas públicas, notadamente aquelas voltadas para a consecução dos fins sociais. Ao estimular o associativismo e a economia solidária, adota-as como política de Estado e marca posição como indutor do desenvolvimento.

Nesse aspecto, a isenção tributária incidente sobre a saída de bens dos empreendimentos econômicos solidários se mostra como importante instrumento para estímulo e desenvolvimento das referidas entidades.

Por via de consequência, como tais entes estão localizados em sua

grande maioria nas regiões mais carentes do país, a referida medida isentiva se revela como forte mecanismo de desenvolvimento social e econômico.

Noutro viés, a natureza da economia solidária, além do incentivo ao desenvolvimento, reveste-se também em valorização humana e aprimoramento de técnicas de autogestão, associativismo, cooperativismo e reinserção ou reabsorção da grande massa excluída dos mercados de trabalho.

Muito embora a isenção tributária implique renúncia de receita, os ganhos com a sua aplicação serão muito maiores do que aquela mera relação matemática entre arrecadação e custeio, uma vez que os valores atingidos por ela são imensuráveis, haja vista atingir diretamente a valorização do cidadão em seu contexto social.

## REFERÊNCIAS

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **Globalização e humanismo latino**. Org. Jayme Parviane e Arno Dal Ri Júnior. Porto Alegre:EDIPUCRS, 2000. Coleção Filosofia 118. p 148.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; ALVES, André Zampieri. **A resistência ao pagamento de Tributos no Brasil**: Uma breve análise histórica e humanística. Disponível em: <http://artigoscheckpoint.thomsonreuters.com.br/a/2lzt/a-resistencia-ao-pagamento-de-tributos-no-brasiluma-breve-analise-historica-e-humanistica-ubaldo-cesar-balthazar-andre-zampieri-alves>. Acesso em: 08 mai 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 147**, de 07 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nº 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24**, de 07 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87**, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.764**, 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. **Contas anuais**. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/tca\\_contas\\_anuais/secretaria-nacional-de-economia-solidaria-senaes.htm](http://portal.mte.gov.br/tca_contas_anuais/secretaria-nacional-de-economia-solidaria-senaes.htm)> Acesso em: 10 abr. 2016.

CONSELHO DE POLÍTICA FAZENDÁRIA-CONFAZ. Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/competencias>>. Acesso em: 1 mai 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3757/1/bmt57\\_novos-dados.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3757/1/bmt57_novos-dados.pdf)>. Acesso em: 1 mai 2016.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Legitimação do tributo**: algumas notas. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/download/15586/11797>>. Acesso em: 30 abr 2016.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Souza (Org.). **Produzir para viver**: Os caminhos da produção não capitalista. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.81-129.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza**: a empresa social e o futuro do capitalismo. Tradução de Juliana A. Saad e Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Ática, 2010.

*Recebido em 07/08/2016 - Aprovado em 23/11/2016.*