

A ESTIMATIVA DA RENÚNCIA FISCAL NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: uma análise do triênio 2015-2017

RAFAEL DE OLIVEIRA REZENDE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
rafaelorezende@hotmail.com

A ESTIMATIVA DA RENÚNCIA FISCAL NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: Uma Análise do Triênio 2015-2017

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) trás logo em seu primeiro artigo a forma de estado adotada no Brasil ao mencionar que “a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, além disso, no décimo oitavo artigo dessa Carta Magna que dá início ao “Título III – Da Organização do Estado” é reforçada a forma federativa: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Com a adoção deste modo de distribuição geográfica do Estado brasileiro a autonomia dos entes federativos se manifesta através do autogoverno, da auto-organização e da autoadministração. Deste modo, para desempenhar a referida autonomia a CF 88 elegeu dentro do capítulo do “Sistema Tributário Nacional” (STN) a competência tributária, em relação aos impostos, de cada um dos entes que pertencem à República Federativa do Brasil (RFB), de acordo com os artigos 153, 154, 155 e 156.

Sendo assim, cabe aos Estados e ao Distrito Federal – art. 155 – instituir três impostos, a saber: i) imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), ii) imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) e, finalmente, iii) imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA). Vale ressaltar que o Distrito Federal possui competência tributária cumulativa, logo, também é responsável por instituir os três impostos municipais.

No entanto, os entes subnacionais vez ou outra questionam a divisão das competências tributárias elencadas pela Constituição Federal de 1988 argumentando que tal distribuição de recursos não é capaz de garantir a autonomia dos entes subnacionais frente à União. Deste modo, estudos como os de Valadares e Abrantes (2016), Leroy (2015), Corrêa (2012), entre outros, evidenciam que a literatura brasileira vem corroborando com o posicionamento supracitado.

Além disso, a partir de relatórios da Receita Federal do Brasil (RFB) que demonstram a participação dos entes federativos na arrecadação total é reafirmada a retórica dos entes subnacionais. Para ilustrar isso, 68,39% da arrecadação nacional concentrou-se nas mãos da União; 25,40% ficou sob o controle dos Estados; e 6,21% no poderio dos Municípios no ano de 2014. Já em 2015 observou-se que 68,26% da arrecadação ficou com a União; 25,37% com os Estados e 6,37% com os Municípios.

Ademais, quando analisada a capacidade tributária de cada imposto evidencia-se a relevância atribuída ao ICMS no cenário econômico nacional, visto que, o referido imposto é o tributo com maior capacidade arrecadatória do Brasil e, conseqüentemente, a principal fonte de recursos dos estados federados. Conforme dados da Receita Federal do Brasil, a arrecadação do ICMS correspondeu a 6,76% do total da arrecadação nacional em 2014 e 6,72% de toda arrecadação tributária em 2015. A título de comparação, as contribuições previdenciárias que ocupam a segunda posição do ranking de capacidade arrecadatória foram responsáveis por 5,54% e 5,43% de toda arrecadação tributária em 2014 e 2015, respectivamente.

A partir desta breve contextualização observa-se que a desproporcionalidade da capacidade arrecadatória conferida pelos ditames constitucionais limita a autonomia dos entes subnacionais, além do mais, em tempo de recessão econômica as dificuldades financeiras dos

entes federativos são agravadas. Destarte, uma boa gestão tributária é fundamental para o equilíbrio das contas públicas e para o atendimento dos anseios da sociedade, sobretudo quando tem-se como competência gerir um imposto tão expressivo, tal como o ICMS.

No entanto, nos últimos anos, a revelia da lei, os Municípios e principalmente os Estados vem concedendo renúncias de receitas que tem gerado uma disputa econômica entre os entes federativos, a qual é convencionalmente chamada de “Guerra Fiscal”. A partir da concessão de incentivos fiscais, através da renúncia de receitas, os entes federativos desoneram setores da iniciativa privada com o intuito de tornar seu território mais atrativo para instalação de empresas e, conseqüentemente, fomentar o desenvolvimento regional.

Deste modo, o art. 14 §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) expõe que renúncia fiscal compreende 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”. Logo, com o fim de conferir concretude aos preceitos de responsabilidade na gestão fiscal a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá conter no anexo de metas fiscais um demonstrativo da estimativa da renúncia fiscal que abranja o exercício que iniciar sua vigência e os dois exercícios subsequentes.

Portanto, as indagações que orientam a realização do presente estudo são as seguintes: após quase vinte anos desde a promulgação da Lei Complementar nº 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – os Estados têm cumprido as determinações legais referente às renúncias de receitas? Qual é o montante computado por estes gastos tributários na atual conjuntura federativa estadual? Na tentativa de compreender tal cenário este trabalho tem como objetivo analisar, descrever e dimensionar os gastos tributários dos governos estaduais provenientes das renúncias fiscais oriundas do triênio 2015-2017.

2. O FEDERALISMO BRASILEIRO

Ao buscar a etimologia da palavra “federalismo” Rodden (2005) destaca sua origem do latim “foedus” que significa “contrato”. Nesse sentido, Riker (1964) remete o surgimento do federalismo aos acordos realizados entre as federações modernas com o intuito de defenderem a soberania de seus territórios.

Deste modo, segundo Conciari e Santos (2009) o federalismo nasceu, teoricamente, nos Estados Unidos da América com a Constituição de 1787, a qual visava alterar a forma confederativa que conferia soberania a cada uma das treze colônias para a união destas colônias com o intuito de se fortalecerem na luta contra o poder da então ex-metrópole, a Inglaterra.

No Brasil o sistema federativo apresentava traços desde o período colonial com as capitânicas hereditárias, todavia, naquela época não havia autonomia das capitânicas, sendo todas vinculadas ao poder uno da metrópole portuguesa. Deste modo, foi a partir de 1889 com a proclamação da república que o país adota o federalismo, formalizado na Constituição Federal de 1891 (CONCIARI e SANTOS, 2009).

Após esta breve retomada histórica, entende-se o federalismo como uma das formas de arranjo do poder que se estabelece em função do território, isto é, o federalismo caracteriza-se pela fragmentação de um território em unidades autônomas e distingue-se do Estado unitário que apresenta um poder centralizador, assim como, difere-se da confederação que se caracteriza pela soberania – conceito mais amplo que autonomia – dos Estados que a compõe.

Em consonância com isto, Bovo (2000, p. 3) caracteriza o federalismo como uma “forma de organização do Estado baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada, de poder e autoridade entre instâncias de governo de tal forma que os

governos nacionais e subnacionais são independentes”. Tal concepção também é corroborada por Musgrave e Musgrave (1980) que caracteriza o federalismo governamental pela consolidação de várias instâncias decisórias, destarte, o poder dissemina-se pelo território desde o ente central até as esferas subnacionais.

Dito isto, após esta breve retomada histórica e conceitual, é relevante destacar que o federalismo desenvolve-se estritamente ligado à concepção econômica do papel do Estado, ou seja, é necessário resgatar as funções do Estado que de acordo com Musgrave (1980) são as seguintes: alocativa, distributiva e estabilizadora. Deste modo, a multiplicidade de unidades federativas é explicada por Silva (2005, p. 4):

No que diz respeito à função alocativa, a autonomia, sob o ponto de vista teórico-normativo, deve ser compartilhada entre os diferentes níveis de governo e diferentes unidades federadas, segundo o grau de correspondência entre as preferências relativas à contribuição tributária e à cesta de bens produzidos pelo setor público das comunidades componentes de cada jurisdição (...) é o determinante econômico da opção por um governo federativo em detrimento de um governo unitário. Esse desenho, em tese, permite a maximização do bem estar dos indivíduos residentes em cada uma das jurisdições.

A partir disso, Araújo e Viana (2012) dissertam que o Sistema Tributário Nacional, seguindo o comando constitucional e o princípio federativo, deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre as unidades federativas, com o intuito de proporcionar condições satisfatórias para atender às demandas que lhes são exigidas, isto é, a maximização do bem estar dos indivíduos de cada jurisdição, de acordo com o trecho supracitado de Silva (2005).

No entanto, a configuração do federalismo brasileiro passa de uma conjuntura ideal de “federalismo cooperativo para uma situação de federalismo competitivo, em que cada membro federado compete entre si na busca de uma situação mais favorável” (Massarde, 2014, p. 113). Nesse sentido, Abrucio (2001, p. 101) evidencia que o federalismo brasileiro expõe-se como um “federalismo estadualista, não cooperativo e predatório”. Apesar do foco do presente estudo ser o lado federalista brasileiro manifestado a partir de traços competitivos, vale ressaltar que nos últimos anos têm havido um movimento de fortalecimento do associativismo territorial – expressão do lado cooperativo do federalismo (ABRUCIO, 2013).

Portanto, o traço mais evidente dessa configuração federalista competitiva se destaca na dinâmica que convencionou-se nomear de “Guerra Fiscal”, a qual nas palavras de Nóbrega (2004) deve ser considerada uma consequência do fenômeno de concessão de incentivos fiscais. Findo isto, na próxima seção adentrar-se-ão ao âmago das renúncias de receitas no federalismo brasileiro.

3. A RENÚNCIA DE RECEITAS E A GUERRA FISCAL

A renúncia de receitas, ou seja, as concessões de incentivos fiscais, segundo Nóbrega (2004, p. 2), “devem ser considerados à luz da literatura que apresenta o fenômeno em federações, posto que as vicissitudes desse arranjo institucional o fazem peculiar (a maioria dos países do mundo não são federações) e muito se presta a tensões entre entes federados”.

Nesse contexto, as renúncias podem ser consideradas, conforme Diniz e Afonso (2014, p.1) uma das “formas atípicas de gastos públicos”, isto é, são “formas de desonerações não realizadas no orçamento, que reduzem a arrecadação potencial e podem ter caráter compensatório ou incentivador” (DINIZ e AFONSO, 2014, p.5). Deste modo, através da concessão de incentivos os entes subnacionais abrem mão de recolher recursos ao erário

público em prol de maior atratividade econômica para sua região e, conseqüentemente, maior desenvolvimento local.

Sendo assim, o cerne da questão que envolve a renúncia de receitas é a lógica competitiva que se instala entre os entes federados a partir da concessão de incentivos, destarte:

Conceder incentivos fiscais não é, em si, ruim. O problema surge quando os outros Estados da Federação descobrem que esse mecanismo pode ser um bom negócio. Instala-se, então, a guerra fiscal. Quando todos os Estados concedem mais ou menos os mesmos benefícios começam a ser gerados os efeitos deletérios do fenômeno (NÓBREGA, 2004, p. 12)

A dinâmica de concessão de incentivos que desencadeou na chamada guerra fiscal intensificou-se na década de noventa e disseminou-se pelos mais diversos municípios e estados da federação brasileira. Nos Estados, foco da presente pesquisa, a renúncia de receitas concentrou-se basicamente na concessão de incentivos que desoneram as empresas de recolher o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), logo, apesar de haver dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para regular tais renúncias os Estados sempre atuaram a revelia da legalidade.

A Constituição Federal de 1988 manifesta no art. 155 §2º inciso XII alínea “g” a obrigação de lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”, tal Lei Complementar é a nº. 24 de 1975, a qual foi recepcionada pela CF de 88. Além disso, no art. 150 §6 da Carta Magna é expresso a obrigação de leis específicas para concessão de benefícios fiscais. Se não bastasse, a CF de 88 ainda elenca no art. 165 §6 a necessidade de constar na Lei Orçamentária Anual um demonstrativo referente aos efeitos das renúncias de receitas.

No entanto, apesar de todos os dispositivos legais os governos continuaram a atuar a margem da legalidade, deste modo, “com o intuito de minorar os efeitos maléficis dessa competição tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) adotou uma série de requisitos para a concessão de tais incentivos” NÓBREGA (2004, p.1). Pode-se destacar o art. 4º §2º inciso V e o art. 14, os quais, dentre outras coisas, obrigaram a criação de um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receitas no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em detrimento deste arcabouço legal, Bevilacqua (2009, p. 198) destaca que “os Estados encontram-se a utilizá-lo (ICMS) como instrumento de política econômica inobservando normas de responsabilidade na gestão fiscal”. Logo, observa-se, conforme Nóbrega (2004, p. 21), que “os incentivos fiscais são concedidos com pouca ou nenhuma transparência, malgrado o comando constitucional que obriga o ente público a demonstrar a estimativa de incentivos dessa ordem”. Na esteira desse raciocínio Diniz e Afonso (2014, p.19) ressaltam que “a negligência na gestão desses recursos que o país deixa de arrecadar sob a forma de renúncia de receita é ilustrada pela falta de divulgação dessa informação sistematizada”.

Além disso, Bevilacqua (2009, p. 202) explana que “no âmbito das leis de diretrizes orçamentárias estaduais não há qualquer notícia que os Estados estejam a proceder ao relatório de renúncia de receitas a partir de suas micro-regiões o que, em matéria, de ICMS tem uma importância fundamental”. Destarte, em convergência com as construções acima, Diniz e Afonso (2014) adentram ao âmago de uma questão que merece atenção no setor público, a saber:

Transparência fiscal não pode ser confundida com mera publicidade dos atos e números oficiais, ainda que esta seja pré-requisito para aquela. Além de conhecer, é preciso também compreender o que está por trás das estatísticas – ou seja, seria preciso que houvesse uma explicação oficial sobre o porquê, quando e como realizou aquela forma de gasto público, e também deveria ser possível a quem se interessar fora do governo repetir essa análise e formar sua própria opinião (DINIZ e AFONSO, 2014, p. 20).

Ademais, Diniz e Afonso (2014, p.20) evidenciam mais um aspecto de suma relevância referente aos dados da renúncia de receitas, visto que, “por não serem dados efetivamente realizados, uma possibilidade real é que eles sejam subestimados (...) Ou seja, o quadro é elaborado com valores estimados que podem ser potencialmente inferiores à renúncia efetiva”. Deste modo, “é possível citar ao menos dois grandes questionamentos em torno dos benefícios fiscais - um sobre a transparência dos benefícios, e outro sobre a sua eficiência” (DINIZ e AFONSO, 2014, p. 18).

Portanto, após tecer as considerações supracitadas evidencia-se que apesar das obrigações legais a metodologia de cálculo das renúncias, assim como, a transparência e publicidade dos dados carecem de aperfeiçoamento. Logo, o presente estudo centrar-se-á no desafio inerente a transparência e publicidade das renúncias fiscais, todavia, vale ressaltar a complexidade e relevância de compreender o outro questionamento – a eficiência das renúncias de receitas para fomento do desenvolvimento local – para que a responsabilidade fiscal não fique apenas na retórica legal.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa é classificada como empírica e descritiva, visto que, buscou analisar, dimensionar e descrever a realidade estadual em relação à concessão e publicização de benefícios fiscais, através da renúncia de receitas. Logo, a tipologia de pesquisa adotada nesse trabalho foi a documental, a qual Gil (2008) aponta que é caracterizada pela utilização fundamental das contribuições de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que serão processados mediante o objetivo da pesquisa.

Nesse sentido, o instrumento metodológico de coleta de dados utilizado nesta pesquisa foi o levantamento de informações em fontes secundárias de dados nos sites dos Governos Estaduais, Assembleias Legislativas e Portais da Transparência (tabela 1) com o intuito de encontrar nos “Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas” das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO’s) de 2015 as estimativas dos montantes destinados à renúncia de receitas para o triênio 2015-2017.

UF	LINK
AC	http://www.ac.gov.br
AL	http://www.seplag.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento/LDO%202017.pdf/view
AP	http://www.seplan.ap.gov.br/interno.php?dm=531
AM	http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=313
BA	http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20
CE	http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ldo
DF	http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf
ES	https://planejamento.es.gov.br
GO	http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2014/lei_18634.htm

Deste modo, não foi encontrado os demonstrativos de renúncia de receitas dos Estados do **Paraná** e **Rio Grande do Norte**. Já em relação aos Estados de **Mato Grosso do Sul** e **Sergipe** o demonstrativo indicava que não haveria renúncia fiscal no triênio analisado, por sua vez, no Estado do **Ceará** não existiria renúncia no exercício de 2016 e 2017. Finalmente, os Estados de **São Catarina**, **Rio Grande do Sul** e **Tocantins** não manifestaram os valores de renúncia das receitas, de pelo menos um ano, nos respectivos demonstrativos.

Sendo assim, considerando os Estados que indicaram que não haveria renúncia fiscal para pelo menos um dos exercícios analisados (CE, MS e SE) encontrou-se em 81% do universo de pesquisa as informações referentes às renúncias de receitas projetadas pelos governos estaduais. Por outro lado, em relação aos Estados que as informações não foram encontradas, ou seja, os 19% restantes, considerou-se no cálculo os Estados que não apresentaram valores em pelo menos um exercício (RS, SC e TO) e os Estados em que os demonstrativos não foram sequer localizados (PR e RN).

Logo, apesar de todos os Estados da federação publicar suas respectivas leis de diretrizes orçamentárias é notória a assimetria de informações existente de um ente federativo para o outro, não apenas pelo fato de nem sempre encontrar-se as informações necessárias, mas devido à falta de padronização dos critérios para mensuração dos valores e das informações mínimas que tais demonstrativos deveriam conter.

Destarte, observou-se que “os incentivos fiscais são concedidos com pouca ou nenhuma transparência, malgrado o comando constitucional que obriga o ente público a demonstrar a estimativa de incentivos dessa ordem” NÓBREGA (2004, p. 21). Além disso, conforme expressa Diniz e Afonso (2014, p. 20), “carece de conhecer melhor a metodologia e a memória de cálculo e, o principal, de se divulgar uma interpretação mínima sobre a estrutura e a evolução desses gastos”.

Além do mais, foi possível confirmar que “no âmbito das leis de diretrizes orçamentárias estaduais não há qualquer notícia que os Estados estejam a proceder ao relatório de renúncia de receitas a partir de suas micro-regiões o que, em matéria, de ICMS tem uma importância fundamental” (BEVILACQUA, 2009, p. 202).

Enfim, após esta breve contextualização da coleta de dados a seguir serão apresentadas as análises dos resultados encontrados, logo, para facilitar a visualização tal análise ocorrerá de acordo com cada região do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) apresentando primeiramente os valores absolutos e em seguida os percentuais relativos (montante de renúncia das receitas ÷ arrecadação tributária) e ao final, sintetizando os dados, será exposto um panorama geral.

5.1 Região Norte

A região norte composta por sete (7) Estados tem como principais renunciadores de receitas públicas os Estados do **Amazonas** e **Pará**, os quais o montante de benefícios estimados para concessão chegou ao patamar dos bilhões de reais; o Estado de **Tocantins** aparece na terceira posição; logo após vem **Amapá** e **Rondônia** alternando na quarta e quinta posições; e finalmente, **Acre** e **Roraima** fecham a lista na sexta e sétima posições, respectivamente. Vale ressaltar que na maioria dos Estados (4) há ascensão dos valores destinados a renúncia, todavia, o Acre apresenta uma queda parcial de 2015 para 2016, por sua vez Rondônia apresenta um decréscimo nos três anos analisados e, apenas Roraima apresenta uma constância na estimativa dos valores.

	2015	2016	2017
Acre	58.678.000,00	58.216.000,00	62.000.000,00
Amapá	122.274.126,35	129.376.351,35	136.507.176,64
Amazonas	6.816.071.000,00	7.156.874.000,00	7.514.718.000,00
Pará	1.029.566.544,04	1.121.745.304,64	1.221.711.480,57
Rondônia	160.198.964,79	96.120.185,87	57.672.918,92
Roraima	57.973.000,00	57.973.000,00	57.973.000,00
Tocantins	907.400.263,00	924.985.235,00	-

Tabela 2: Renúncia de Receitas nos Estados do Norte – Triênio 2015-2017

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ao analisar o montante destinado à renúncia de receitas em contraponto com a arrecadação tributária o resultado é um pouco diferente, visto que, conforme a tabela 3 o Estado de **Amazonas** apresenta um percentual de 83% em 2015 e 90% em 2016, isto justifica-se pelos incentivos estaduais concedidos pela Zona Franca de Manaus, a qual, de acordo com a homepage suframa.gov.br, utiliza-se da “restituição parcial ou total, variando de 55% a 100% – dependendo do projeto – do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Nesse sentido, trata-se de uma política de concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico regional, respaldada pelo art. 40 e art. 151 da CF. Todavia, ressalta-se a importância de avaliar a efetividade dessas políticas em detrimento do princípio da responsabilidade fiscal.

Além do caso *sui generis* da Zona Franca de Manaus que concentra-se, principalmente, no Estado de Amazonas é possível observar **Tocantins** e **Amapá** com percentual consideráveis de renúncia, deste modo, ultrapassando o Estado do **Pará** tendo em vista o montante absoluto observado na tabela 2. Finalmente, os Estados de Roraima, Acre e Rondônia continuaram figurando na parte inferior da tabela.

	Arrecadação 2015	Renúncia ÷ Arrecadação	Arrecadação 2016	Renúncia ÷ Arrecadação
Acre	1.251.572.212,08	5%	1.307.950.533,82	4%
Amapá	891.911.844,68	14%	954.291.092,00	14%
Amazonas	8.195.047.837,40	83%	7.965.905.939,35	90%
Pará	11.714.182.196,63	9%	12.279.303.378,18	9%
Rondônia	3.701.070.043,32	4%	3.785.221.554,77	3%
Roraima	815.296.694,03	7%	916.275.830,51	6%
Tocantins	2.722.517.972,44	33%	3.126.741.892,97	30%

Tabela 3: Percentual da Renúncia de Receitas em Função da Arrecadação Tributária nos Estados do Norte

Fonte: Elaborada pelo autor.

5.2 Região Nordeste

A região nordeste é a maior região do país, sendo composta por nove (9) Estados, nesse sentido, observa-se que o Estado da **Paraíba** é o único que atinge o dígito dos bilhões

quando o assunto é renúncia de receitas; na segunda posição, em 2015, aparece o Estado de **Ceará**; em seguida vem **Maranhão, Alagoas, Piauí, Pernambuco e Bahia**. Vale ressaltar que chama atenção o fato dos Estados de **Ceará** (2016 e 2017) e **Sergipe** (2015, 2016 e 2017) apontarem que não haveria renúncia de receitas. Além disso, as informações referentes ao demonstrativo de renúncia de receitas do Estado de **Rio Grande do Norte** não foram localizadas no presente levantamento.

	2015	2016	2017
Alagoas	579.183.965,57	626.387.458,76	677.438.086,65
Bahia	3.213.363,00	3.325.831,00	3.442.235,00
Ceará	967.262.000,96	0	0
Maranhão	801.000.001,40	847.000.001,20	896.000.001,19
Paraíba	1.301.031.054,54	1.359.509.952,10	1.420.620.399,88
Pernambuco	251.142.000,58	256.660.000,90	262.179.000,37
Piauí	335.972.000,00	367.123.000,00	383.644.000,00
Rio Grande do Norte	-	-	-
Sergipe	0	0	0

Tabela 4: Renúncia de Receitas nos Estados do Nordeste – Triênio 2015-2017

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em relação ao percentual relativo de renúncia, observa-se que **Paraíba, Alagoas e Maranhão** apresentam os maiores valores, destarte, tais Estados se mantêm na parte superior da tabela. O “federalismo estadualista, não cooperativo e predatório”, expresso por Abrucio (2001, p.101), evidencia-se nitidamente em trechos da LDO do Estado de Alagoas – “o atual modelo de guerra fiscal reflete na necessidade do Governo do Estado de Alagoas de conceder renúncias fiscais” – e da LDO do Estado de Pernambuco que defende a renúncia fiscal para “neutralizar a concorrência desigual do mercado, em função do tratamento aplicado em outros Estados, em especial os do Nordeste”. A partir disso expõe-se a lógica abaixo:

Se todos os Estados parassem de conceder incentivos, todos ganhariam: mas, se um se abstém e outro continua, aquele que se absteve perde. Nessas circunstâncias, perdem força meras proibições legais. É necessário alterar a sinalização tributária e econômica percebida pelos Estados para evitar que suas ações individuais contrariem o interesse nacional. (FERREIRA, 2000, p.1).

Vale ressaltar o baixo percentual de concessão de benefícios conferidos pelos Estados da **Bahia** e de **Sergipe**, não alcançando sequer um ponto percentual ao submeter à análise ao total de receitas tributárias arrecadadas em ambos os anos que foram objetos de estudo.

	Arrecadação 2015	Renúncia ÷ Arrecadação	Arrecadação 2016	Renúncia ÷ Arrecadação
Alagoas	3.752.716.368,24	15%	4.425.734.384,73	14%
Bahia	22.435.236.825,37	0%	23.441.353.773,31	0%
Ceará	11.730.312.190,10	8%	13.311.686.074,34	0%
Maranhão	6.072.521.681,00	13%	7.102.489.669,33	12%
Paraíba	5.345.107.453,43	24%	5.730.193.102,05	24%

Pernambuco	15.024.413.206,34	2%	16.274.182.077,72	2%
Piauí	3.894.566.157,92	9%	4.218.557.175,09	9%
Rio Grande do Norte	5.600.576.367,83	-	5.992.984.653,65	-
Sergipe	3.433.347.227,55	0%	3.598.031.227,43	0%

Tabela 5: Percentual da Renúncia de Receitas em Função da Arrecadação Tributária nos Estados do Nordeste
Fonte: Elaborada pelo autor.

5.3 Região Centro-Oeste

Na região centro-oeste o panorama dos três (3) Estados evidencia um proeminente contraste, isto revela-se pelo fato de **Goiás** atingir a quantia de 8-9 bilhões em renúncia de receita, por sua vez, o **Distrito Federal** e o **Mato Grosso** estimarem os valores em torno da faixa de 1 bilhão e o Estado de **Mato Grosso do Sul** apontar que não haveria renúncia de receitas no triênio analisado. A LDO do Estado de Goiás chama atenção ao mencionar que “deve ser observado que o valor encontrado está superestimado”, logo, evidencia-se mais uma fragilidade desses demonstrativos, desta vez inversamente ao apontado por Diniz e Afonso (2014, p.20): “por não serem dados efetivamente realizados, uma possibilidade real é que eles sejam subestimados (...). Ou seja, o quadro é elaborado com valores estimados que podem ser potencialmente inferiores à renúncia efetiva”.

	2015	2016	2017
Distrito Federal	1.870.368.929,00	1.617.887.799,00	1.567.463.383,00
Goiás	8.177.093.764,12	8.779.076.777,83	9.381.059.791,54
Mato Grosso	932.135.817,58	1.000.892.554,68	1.077.529.713,78
Mato Grosso do Sul	0	0	0

Tabela 6: Renúncia de Receitas nos Estados do Centro-Oeste – Triênio 2015-2017
Fonte: Elaborada pelo autor.

Por sua vez quando analisado os valores em comparação com a receita tributária observa-se que se mantêm as posições, tanto na tabela 6 quanto na tabela 7. Vale ressaltar o elevado percentual atingido pelo Estado de Goiás, o qual beira a casa dos cinquenta pontos percentuais, apresentando uma leve ascensão de 2015 para 2016.

	Arrecadação 2015	Renúncia ÷ Arrecadação	Arrecadação 2016	Renúncia ÷ Arrecadação
Distrito Federal	13.156.540.223,53	14%	14.466.785.034,00	11%
Goiás	17.594.317.305,23	46%	18.629.985.897,20	47%
Mato Grosso	8.701.314.479,54	11%	12.507.914.869,21	8%
Mato Grosso do Sul	8.278.397.041,04	0%	8.791.001.393,23	0%

Tabela 7: Percentual da Renúncia de Receitas em Função da Arrecadação Tributária no Centro-Oeste
Fonte: Elaborada pelo autor.

5.4 Região Sudeste

Em relação à região sudeste, a locomotiva econômica do país, pode-se observar que a renúncia de receitas é proporcional à participação dos referidos Estados da região na economia nacional. Deste modo, **São Paulo** lidera com o maior montante destinado a

concessão de benefícios, em seguida aparece os Estados do **Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo**, respectivamente. Nota-se que os valores de renúncia de receitas nesse conjunto de unidades federativas superam em todos os anos a casa dos milhares de reais.

Ademais, a partir de um trecho da LDO do Espírito Santo reafirma-se a precariedade com que tais valores são mensurados: “buscamos quantificar os benefícios previstos na legislação de ICMS (...) apesar de ainda não dispormos de sistema especialmente desenvolvidos para quantificar com precisão os gastos tributários”.

	2015	2016	2017
Espírito Santo	1.011.293.000,00	1.065.904.000,00	1.135.187.000,00
Minas Gerais	4.467.524.000,00	4.836.892.000,00	5.215.004.000,00
Rio de Janeiro	6.460.924.328,00	7.056.616.872,00	7.710.171.271,00
São Paulo	15.631.000.001,20	16.884.000.000,40	18.397.000.001,20

Tabela 8: Renúncia de Receitas nos Estados do Sudeste – Triênio 2015-2017

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ao analisar o percentual relativo nota-se que o Estado do **Rio de Janeiro** apresenta o maior valor relativo, assim como, observa-se alteração nas posições dos Estados de **Minas Gerais e Espírito Santo**.

	Arrecadação 2015	Renúncia ÷ Arrecadação	Arrecadação 2016	Renúncia ÷ Arrecadação
Espírito Santo	10.698.575.724,49	9%	10.294.627.012,63	10%
Minas Gerais	48.007.295.297,73	9%	52.976.823.100,82	9%
Rio de Janeiro	43.442.548.897,77	15%	44.955.109.673,70	16%
São Paulo	142.158.012.947,58	11%	143.082.542.493,11	12%

Tabela 9: Percentual da Renúncia de Receitas em Função da Arrecadação Tributária nos Estados do Sudeste

Fonte: Elaborada pelo autor.

5.5 Região Sul

A região sul do país evidencia um cenário precário em relação à transparência das informações de renúncia de receitas. Sendo assim, não foi localizado o demonstrativo de renúncia de receitas do Estado do **Paraná**, além disso, no Estado de **Santa Catarina** o demonstrativo enuncia os valores de renúncia apenas para o exercício financeiro de 2015. Finalmente, no Estado do **Rio Grande do Sul** o demonstrativo apresentava o seguinte enunciado “para o ano de 2015, pretende-se reavaliar a efetividade das renúncias fiscais, buscando a redução relativa do patamar atual de renúncias de receitas” não evidenciando nenhuma informação ou valor concreto que seja.

	2015	2016	2017
Paraná	-	-	-
Rio Grande do Sul	?	?	?
Santa Catarina	5.179.878.440,04	?	?

Tabela 10: Renúncia de Receitas nos Estados do Sul – Triênio 2015-2017

Fonte: Elaborada pelo autor.

Por fim, verifica-se que a análise em relação a região sul torna-se inviável, sendo tal região a mais negligente em relação a transparência e publicidade das informações relativas as renúncias de receitas.

	Arrecadação 2015	Renúncia ÷ Arrecadação	Arrecadação 2016	Renúncia ÷ Arrecadação
Paraná	30.547.366.376,34	-	32.336.918.929,17	-
Rio Grande do Sul	32.198.991.681,39	-	36.115.443.229,78	-
Santa Catarina	19.345.227.128,70	27%	21.180.018.436,55	-

Tabela 10: Percentual da Renúncia de Receitas em Função da Arrecadação Tributária nos Estados do Sul
Fonte: Elaborada pelo autor.

5.6 Panorama Geral

No cenário universal brasileiro observa-se um decréscimo na estimativa da renúncia de receitas para o exercício de 2016, entretanto, no exercício financeiro seguinte tal estimativa ascende e ultrapassa o montante estimado para ambos os anos anteriores. Além do mais, quando verificado a configuração geral das regiões nota-se que os maiores montantes absolutos de desoneração são concedidos pela região sudeste e centro-oeste, tal perspectiva também justifica-se pelo fato de serem duas das principais regiões econômicas do país. Além disso, conforme corrobora Nóbrega (2004, p.13), tal contexto pode ser explicado da seguinte forma:

Outro efeito deletério da guerra fiscal é que em vez de diminuir a concentração industrial, a guerra fiscal acaba aumentando as desigualdades regionais em detrimento dos estados mais pobres. Como todos concedem benefícios semelhantes, as indústrias instalam-se onde existirem condições mais favoráveis, como boas estradas, mercado consumidor, fornecimento de matéria-prima. Ora, essas facilidades encontram-se exatamente nos Estados mais ricos que podem dar-se ao luxo de conceder tais benefícios.

	2015	2016	2017
Norte	9.152.161.898,18	9.545.290.076,86	9.050.582.576,13
Nordeste	4.238.804.386,05	3.460.006.243,96	3.643.323.723,09
Centro-Oeste	10.979.598.510,70	11.397.857.131,51	12.026.052.888,32
Sudeste	27.570.741.329,20	29.843.412.872,40	32.457.362.272,20
Sul	5.179.878.440,04	-	-
Renúncia Total	57.121.184.564,17	54.246.566.324,73	57.177.321.459,74

Tabela 11: Renúncia Total no Triênio 2015-2017
Fonte: Elaborada pelo autor.

Em relação às renúncias por imposto destaca-se o ICMS como imposto responsável pela maior concessão de benefícios fiscais, isto posto, evidencia a retórica da Guerra Fiscal, visto que tal tributo é utilizado para conceder incentivos as empresas na busca de atração de investimento e desenvolvimento econômico. Todavia, conforme o proferimento do ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello, relator do recurso extraordinário com agravo (ARE 784682):

Embora menos conhecida se comparada à relativa ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, está em curso no país uma guerra fiscal envolvendo o IPVA. Ante a autonomia dos estados para fixar as alíquotas do tributo, tornou-se prática comum contribuintes registrarem veículos em unidades federativas diversas daquela em que têm domicílio, porque o imposto devido é menor. Isso faz surgir verdadeiro conflito federativo. O fenômeno envolve diferentes segmentos econômicos e mesmo pessoas naturais (MELLO, 2014).

Vale ressaltar que o panorama identificado na tabela abaixo não está compatibilizado com o total de renúncia de receitas ilustrado na tabela 10, haja vista que uma parcela considerável dos Estados não discrimina os valores de renúncia fiscal por espécie tributária.

	2015		2016		2017	
ICMS	34.775.368.495,86	97,3%	35.672.249.046,55	97%	37.147.762.631,99	96,7%
IPVA	801.657.360,90	2,2%	935.692.908,28	2,5%	1.056.009.681,64	2,7%
ITCMD	174.089.120,13	0,5%	186.760.767,07	0,5%	199.518.683,32	0,6%

Tabela 12: Renúncia Por Imposto no Triênio 2015-2017

Fonte: Elaborada pelo autor.

Portanto, de acordo com as informações sistematizadas e divulgadas acima em consonância com as contribuições dos estudos de Afonso et al. (2014) é possível lançar luz a este gasto obscuro dos governos e compreender melhor o vulto que tal dinâmica vem apresentando nos últimos anos, apesar das inconsistências e imprecisões nas estimativas das renúncias. Logo, evidencia-se o crescimento desses gastos nos últimos anos, conforme a tabela abaixo.

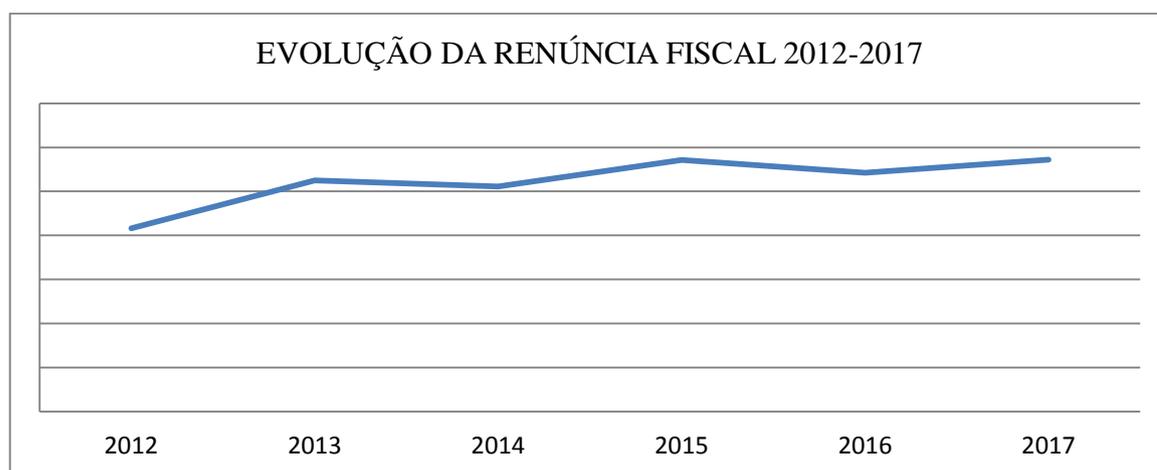


Gráfico 1: Evolução da Renúncia Fiscal 2012-2017

Fonte: Elaborado pelo autor.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados desvendados acima foi possível perceber que a guerra fiscal entre os governos estaduais ainda é uma realidade da federação brasileira, visto que, apesar de todo arcabouço legal destinado a coibir esta dinâmica à renúncia fiscal, que é o mecanismo

propulsor desta batalha, ainda é uma prática amplamente difundida pelos estados federativos, principalmente em relação ao ICMS.

Além de ser amplamente difundida, por meio da presente pesquisa, ficou evidente a obscuridade na divulgação das informações e a precariedade das estimativas das renúncias fiscais. Destarte, transcorrido quase vinte anos desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal observou-se que a conjuntura encontrada ainda é alarmante e requer muito mais que apenas respaldo legislativo.

Ademais, o próprio conceito de “renúncia fiscal” é arena de controvérsias, não há unanimidade dos critérios necessários para enquadramento nessa categoria de gasto tributário, assim como, a precariedade das estimativas é ressaltada quando comparado os montantes divulgados pela LDO de 2015 (triênio 15-17) com os montantes divulgados pela LDO de 2017 (triênio 17-19) em relação ao ano de 2017, a partir desse exercício comparativo é possível observar a divergência de valores.

Deste modo, este gasto tributário ainda é uma “caixa de pandora” que continua gerando atrito entre os governos estaduais, além de tal controvérsia ser frequentemente objeto de demanda judicial com inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Todavia, observa-se que a judicialização dessa polêmica não é capaz de solucioná-la, haja vista a morosidade e sobrecarga do judiciário nacional que recorrentemente leva até anos para julgar tais ações.

Sendo assim, se ainda existe dificuldade no dimensionamento e na transparência desse gasto tributário como será então o cenário de avaliação dessa polêmica política de desenvolvimento regional? Será que a renúncia fiscal tem sido a melhor forma de induzir o desenvolvimento? Quais são seus impactos a médio e longo prazo? Quais são as externalidades geradas pela abdicação da arrecadação de recursos ao erário público? Qual é sua efetividade no desenvolvimento nacional brasileiro?

Portanto, a presente pesquisa corrobora com a necessidade de maiores estudos sobre essa espinhosa temática que aflige o pacto federativo brasileiro há anos, destarte, a relevância de estudos que buscam avaliar essa polêmica política de desenvolvimento regional que reside a deriva da lei ainda se faz presente para basilar e contribuir na proposição de medidas necessárias ao enfretamento dessa sutil e silenciosa guerra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IFCI; AECID; MPOG; Editora IABS, 2013.

ABRUCIO, F. **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. In *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, vol. 1, abr. 2001, p. 101.

AFONSO, J. R. R.; SILVEIRA, R. F.; CARVALHO, C. M. S.; KLINTOWITZ, D.; AZEVEDO, F. A Renúncia Tributária do ICMS no Brasil. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6350>> . Acesso em: 30 Jun. 2017.

Araújo, Guilherme Rocha; Viana, Thalissa Fernanda Matos. “Diferenciação da Alíquota de ICMS e a Guerra Fiscal entre os Estados”. *Paper* apresentado à disciplina de Direito Tributário I, ministrada pelo Prof. Msc. Fabiano Lopes, do Curso de Direito da Unidade de Ensino Superior *Dom Bosco – UNDB*.

BEVILACQUA, L. Responsabilidade Fiscal e ICMS: uma perspectiva de controle. **Revista de Direito PGE-GO**, v. 25, p. 197-224, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.

BOVO, J. M. Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil. São Paulo: Laboratório Editorial: UNESP, 2000.

CONCINI, A.; SANTOS, D. C. Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal. **Revista de Direito Público**, v. 4, n. 3, 2009.

CORRÊA, A.. **Por que a maioria dos Municípios Brasileiros não se sustenta?** Disponível em: <<http://jornalgnn.com.br/blog/luisnassif/a-dependencia-financeira-dos-municipios>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

DINIZ, E.; AFONSO, J. R. Benefícios Fiscais Concedidos (e Mensurados) pelo Governo Federal. Texto de Discussão IBRE, 2014. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br>>. Acesso em: 30 Jun. 2017.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Guerra fiscal: Competição tributária ou corrida ao fundo do tacho?. In: *BNDES–INFORME–SF*, nº 4, janeiro/2000 [On-line].

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEROY, R. D. **Estrutura arrecadatória e desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineiros**. Viçosa: UFV, 2015. Dissertação (Mestrado).

MASSARDI, W. O. de. **Esforço fiscal e desempenho socioeconômico dos municípios mineiros**. Viçosa: UFV, 2014. Dissertação (Mestrado)

MELLO, M. A. STF julgará tema sobre local para recolhimento de IPVA. Notícias STF. Disponível em: <<http://m.stf.gov.br/portal/noticia>>. Acesso em: 30 Jun. 2017.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NÓBREGA, M. **Renúncia de Receita; Guerra Fiscal e Tax Expenditure: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/marcosnobrega1.pdf>>. Acesso em: 30 Jun. 2017.

RIKER, W. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown, 1964.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, Jun. 2005.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15 (1), p. 117-137, jan-abr 2005.

VALADARES, Josiel Lopes; ABRANTES, Luiz Antônio. Federalismo Político e Federalismo Fiscal: uma Análise do Contexto Municipal. EnAPG, 2016.