

GUERRA FISCAL: um estudo comparativo entre a renúncia fiscal e os indicadores financeiros e econômicos dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Mato Grosso

RICARDO DA SILVEIRA COELHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
ricardoscoelho@gmail.com

HELOISA PINNA BERNARDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
prof.heloisa.fia@gmail.com

GILMAR JOSÉ DOS SANTOS

gilmar.santos@ufjf.edu.br

CLAUDIA VALENTE DUARTE HORTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
cvdhorta@gmail.com

RENATO BRAZ ALBERTINO SOUZA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
brazr@hotmail.com

GUERRA FISCAL: um estudo comparativo entre a renúncia fiscal e os indicadores financeiros e econômicos dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Mato Grosso.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, buscando aprofundar o princípio federativo, reforçou a divisão da competência e capacidade tributárias entre a União, os Estados e os Municípios. Essa divisão objetivou prover os meios políticos e financeiros para que cada um dos entes federados tivesse sua autonomia garantida (ARRETCHE, 2004).

Na divisão da competência para instituir impostos, coube aos estados o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD (ou ITCD em alguns estados), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. (BRASIL, 1988).

A disputa fiscal entre os estados – através do uso dessa competência tributária – tem marcado a história contemporânea do Brasil, principalmente a partir da década de 1990, quando se intensificou a prática da renúncia fiscal como forma de atrair investimentos. No entanto, a efetividade dessa política como mecanismo de desenvolvimento regional é controversa (MELO, 1996). Tal disputa tem contornos de uma “guerra fiscal”, que é entendida como as concessões fiscais e creditícias para atrair vários tipos de investimentos, sejam de capital de giro, capital fixo, desenvolvimento tecnológico, ou de pesquisa. Essas concessões são feitas sem critérios claros de seleção do investimento e sem a explicitação de quais segmentos da economia o estado pretende desenvolver (PIANCASTELLI e PEROBELLI, 1996).

2 Problema de Pesquisa e Objetivo

A concessão de benefícios fiscais a empresas é geralmente acompanhada pela justificativa de que tais benefícios retornarão à população na forma de aumento no nível de emprego e renda, com conseqüente melhoria nas condições de vida desta mesma população. Essa justificativa pode ser vista na nota à imprensa do governo do Rio de Janeiro, divulgada em 27/10/2016, com o seguinte conteúdo (IMPrensa RJ, 2016):

“A política de incentivos fiscais visa à descentralização e diversificação da economia do estado, além da geração de emprego e renda. A concessão dos incentivos para atração e ampliação de investimentos não é exclusividade do Estado do Rio de Janeiro, e, sim, usual nas demais unidades da Federação. No Brasil, os incentivos fiscais têm sido usados, há décadas, como forma de atração de investimentos e desconcentração regional da produção industrial. [...]. Com os incentivos, investimentos que não seriam realizados tornam-se possíveis. Estado e municípios obtêm uma arrecadação que não teriam caso o incentivo não fosse concedido. No caso de empresas já instaladas, os incentivos contribuem para ampliação da produção – que resulta em aumento de arrecadação –, além da manutenção de postos de trabalho existentes. [...]”.

Da declaração acima é possível extrair os principais argumentos mais comumente utilizados para justificar a renúncia fiscal (MARTINS e CARVALHO, 2014). De acordo com tais argumentos, renúncia fiscal:

- gera aumento da arrecadação e crescimento econômico e
- propicia aumento de emprego e renda com conseqüente melhoria nas condições de vida da população beneficiada.

O intuito do presente trabalho é verificar se tais argumentos se sustentam quando confrontados com dados empíricos e para isso, propõe-se a seguinte questão de pesquisa a ser explorada no texto: É possível corroborar, com dados empíricos, as afirmações de que a renúncia fiscal se reverte em benefício da população do ente federativo que a concede?

Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar a influência das estratégias de renúncia fiscal para a economia de três estados brasileiros: Minas Gerais – MG, Rio de Janeiro – RJ e Mato Grosso – MT, bem como analisar os pressupostos teóricos do papel do Estado e a importância dos tributos para execução das funções estatais.

A hipótese de pesquisa subjacente é que as afirmações de que a renúncia fiscal retorna para as populações dos estados em que foi concedida – na forma de aumento da arrecadação, crescimento econômico, de emprego e de renda – não encontra respaldo empírico-científico.

A importância da pesquisa se sustenta pela atualidade do tema renúncia tributária em um momento de dificuldade fiscal e de crise econômica, e pela escassez de outros estudos que apontem a relação entre renúncia fiscal e indicadores econômicos e financeiros.

É importante ressaltar que esse trabalho se limita a analisar a evolução de dados de renúncia fiscal e de indicadores econômicos e financeiros sem ter a pretensão de estabelecer um nexo causal taxativo entre ambos, pois isso não seria possível a menos que todas as outras variáveis que afetam tais indicadores, como crises econômicas, influências externas, dentre outras, fossem isoladas, o que foge ao escopo desse trabalho.

3 Fundamentação Teórica

Os tributos são a principal forma do Estado se financiar para poder cumprir suas funções, dentre as quais as chamadas funções fiscais, divididas em função alocativa, distributiva e estabilizadora. Essas funções, no entendimento de Musgrave e Musgrave (2004), são definidas da seguinte forma.

A função alocativa diz respeito à alocação de recursos pelo Estado para fornecer bens e serviços públicos. É através dela que é decidido onde serão alocados os recursos arrecadados. Dentre os bens e os serviços públicos, pode-se destacar Segurança Pública, Saúde, Educação, Infraestrutura, dentre outros.

A função distributiva, também chamada de redistributiva, é uma forma que o Estado possui de redistribuir a renda da sociedade através de transferências, impostos e subsídios. O objetivo dessa função é realocar a renda da forma que cada sociedade considera mais justa, diminuindo a desigualdade social. Ela ocorre através de diferentes mecanismos, como a redistribuição direta, em que o Estado tributa mais aqueles com maior capacidade contributiva, e menos os indivíduos mais necessitados, podendo oferecer incentivos e subsídios a estes (uma forma de imposto negativo).

A função estabilizadora, não menos importante, é aquela em que o Estado procura suprir as deficiências do mercado de modo a amenizar crises econômicas e garantir o nível de emprego e desenvolvimento.

Giambiagi e Além (2011) reforçam que através das funções fiscais do Estado é possível observar que os tributos, além de serem sua principal fonte de financiamento, são um componente de justiça social, pois buscam evitar que a riqueza de uma sociedade seja concentrada por apenas algumas pessoas.

A importância, portanto, dos tributos como instrumento de arrecadação, que garantem ao Estado os meios de cumprir suas funções e, ainda, como instrumento de busca de justiça social, deixa pouca dúvida de que qualquer política fiscal que abra mão desses recursos deve ser acompanhada de evidências de que tal renúncia será positiva para a população. (VARSAÑO, 1997).

A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, definiu renúncia de receita (denominada renúncia fiscal neste texto) como (BRASIL, 2000):

“Art. 14.

[...]

§ 1o A renúncia compreende 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”.

3.1 – Políticas Fiscais e o Crescimento Econômico

O crescimento econômico é a base para a prosperidade e pode ser medido em termos de incremento de riqueza (Mankiw, 2014). Para atuar em suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora, o Estado precisa obter recursos, que são retirados da economia através da tributação.

Há um debate importante em relação ao impacto da tributação no crescimento econômico.

Autores como Mankiw (2014) e Myles (2009) defendem que a alocação de recursos tende a ser ótima antes da incidência dos tributos. Para eles, a tributação afetaria essa situação ótima e tenderia a reduzir o retorno do investimento e desestimular a inovação, impactando diretamente o crescimento econômico, pois como o lucro marginal de cada unidade adicional de capital acumulado é decrescente, um aumento de seu acúmulo incentivaria o investimento produtivo e conseqüente aumento de empregos e salários. A tributação impediria esse acúmulo e traria um impacto negativo para o crescimento econômico.

Outros autores como Fieldhouse (2013) e Piketty (2014) refutam tais argumentos ao apontarem pesquisas que indicam que aumentos nos impostos sobre patrimônio e renda desde a Segunda Guerra Mundial tiveram impacto estatístico insignificante no crescimento econômico dos países.

Os quatro autores citados concordam, no entanto, que os tributos são essenciais para que o Estado desempenhe suas funções. Nesse sentido, Myles (2009) aponta que com os recursos obtidos pelos tributos, o Estado pode desenvolver melhor suas funções e promover gastos que estimulem o aumento de produtividade e eficiência, como aqueles em infraestrutura, por exemplo. Isso reforça o argumento de que qualquer renúncia desses recursos deve ser acompanhada de estudos que a justifiquem

Dentro desse contexto, é importante ressaltar que os impostos incidem sobre diferentes fatos-signos presuntivos de riqueza, e que as práticas de renúncia fiscal no âmbito dos estados brasileiros recaem, principalmente, sobre o fato-signo consumo, como será detalhado neste texto. A renúncia fiscal no âmbito de impostos sobre consumo, além de fazer com que o Estado abra mão de recursos necessários ao cumprimento de suas funções, pode distanciar o sistema tributário daquele considerado ideal, como será visto na seção 3.3.

3.2 Os Fatos-Signos Presuntivos de Riqueza e a Incidência Tributária

Os impostos incidem sobre os chamados fatos-signos presuntivos de riqueza, que são a renda, o patrimônio e o consumo (ou circulação da riqueza). (CABRAL, 2009).

A tributação da renda e do patrimônio normalmente é pessoal, ou seja, recairá diretamente sobre um indivíduo levando em conta sua manifestação de riqueza, seja essa na forma de acréscimo patrimonial (renda) ou de patrimônio já constituído (propriedade ou

herança). Já a tributação sobre o consumo é impessoal, ou seja, recairá sobre os bens ou serviços consumidos, sem levar em consideração as características daqueles que os consomem. (CARLOS, 2016).

Autores como Piketty (2014) e Giambiagi e Além (2009) defendem que a tributação sobre o consumo é injusta por onerar mais os mais pobres, já que não leva em consideração a capacidade contributiva de cada indivíduo (PIKETTY, 2014). Como os impostos sobre consumo recaem diretamente sobre os produtos e serviços, a carga tributária seria a mesma para indivíduos com diferentes situações econômicas, sendo, portanto, socialmente injusta. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2009).

José Paschoal Rosseti (2016, pp.767-768) também atesta essa injustiça social nos impostos sobre consumo ao afirmar que:

“Como os estratos mais altos de renda consomem uma proporção menor, comparativamente aos estratos mais baixos, quanto mais alta é a renda, menor é a proporção dos tributos arrecadados se o fato gerador for o consumo”.

Na divisão de competência tributária estabelecida na CF/88, o único imposto sobre consumo que coube aos estados foi o ICMS. Pela sua ampla abrangência, que implica diversas materialidades em um mesmo tributo ou, em outras palavras, diversos tributos em apenas um imposto (CARRAZA, 2015), o ICMS é o principal instrumento utilizado nas práticas de guerra fiscal.

Se a tributação sobre o consumo tende a ser socialmente injusta e as práticas mais comuns de renúncia fiscal no Brasil recaem exatamente sobre o ICMS, a diminuição desse imposto através da renúncia seria benéfica em termos de justiça social? É o que se procura discutir na seção a seguir, com a explanação do conceito de Sistema Tributário Ideal.

3.3 A Renúncia Fiscal nos Impostos sobre Consumo e o Sistema Tributário Ideal

O principal pressuposto do sistema tributário ideal é que os tributos devem ter o menor impacto possível numa sociedade, ou como dito por Jean Baptiste Colbert, ministro das finanças de Luís XIV: “A arte da tributação consiste em retirar as penas do ganso com o mínimo de dor” (LIMA, 1999, p.5-6).

Adam Smith, em seu célebre Riqueza das Nações, de 1776, listou diversas características que o sistema tributário deveria ter (SMITH, 1986). Estas foram, posteriormente, consolidadas por autores contemporâneos em três principais.

A primeira característica do Sistema Tributário Ideal seria a da equidade. De acordo com ela, o ônus tributário deve ser distribuído de uma forma equitativa em que cada pessoa contribua com uma parcela justa para manutenção do sistema. Obviamente, a maior dificuldade é a definição do que seria justo. As principais abordagens que se propõem a resolver o problema são a do “princípio do benefício” e a da “capacidade de pagamento”. O “princípio do benefício” implica que cada um deve contribuir com montante proporcional ao benefício recebido. Uma forma de tributo que utiliza esse princípio são as taxas – como a de emissão de passaporte – que oneram o contribuinte exatamente pelo serviço estatal prestado a ele. Já o princípio da “capacidade de pagamento” seria uma forma de redistribuição de riqueza, pois onera mais aqueles com mais recursos (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

A segunda característica seria a da simplicidade, ou facilidade de operacionalização do tributo. Um sistema tributário simples favorece a adesão voluntária, diminuindo a sonegação e o dispêndio governamental com as atividades de fiscalização. (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 2004).

Por fim, talvez a mais importante característica apontada pelos autores seja a

neutralidade. O objetivo da neutralidade, nas palavras de Giambiagi e Além (2011, p. 20), é “que o sistema tributário não provoque uma distorção na alocação de recursos, prejudicando, desta forma, a eficácia do sistema”.

Santos (2003, p. 354) entende que:

“Todas as formas de tributação provocam distorções. O mesmo acontece com as exclusões, benefícios e incentivos fiscais. Numa primeira aproximação, a questão da neutralidade será assim a da escolha dos impostos (e das técnicas tributárias) que menos distorções provoquem”.

No caso dos impostos sobre o consumo, o potencial de distorções da renúncia fiscal é agravado, pois como incidem sobre mercadorias, produtos e serviços, podem influenciar diretamente nas decisões de consumo da população e, em última instância, afetar a livre concorrência (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

Nesse contexto, ElAli (2007) defende que a renúncia fiscal pode tanto causar distorções em um sistema equilibrado, induzindo a falhas de mercado, como também corrigir distorções existentes, como desigualdades sociais e regionais.

Isso reforça o entendimento de que a renúncia fiscal deve ser pautada por critérios que objetivem aumentar a justiça social e por evidências que comprovem que os instrumentos escolhidos são os adequados para cada situação.

Esse artigo pretende demonstrar, no entanto, que é muito difícil estabelecer uma relação de causa e efeito entre a concessão de benefícios fiscais e o retorno dessa renúncia à sociedade na forma de melhoria de indicadores como nível de emprego e renda.

3.4 A Operacionalização da Guerra Fiscal entre os Estados Brasileiros

Por ser o imposto de maior arrecadação dos estados, e possuir incidência ampla, o ICMS é o principal instrumento da guerra fiscal. (MARTINS e CARVALHO, 2014).

O ICMS se assemelha ao chamado Imposto sobre Valor Agregado, embora tenha algumas diferenças em relação a este (ALEXANDRE, 2016).

Zodrow (1999) aponta que as principais modalidades de impostos sobre consumo, ou circulação de riqueza, são o Imposto sobre Vendas a Varejo – IVV (*Retail Sales Tax – RST*, em inglês) e o Imposto sobre Valor Agregado – IVA (*Value-Added Tax – VAT*, em inglês).

Considerando apenas a perspectiva econômica, ambos os impostos são entendidos como equivalentes. A diferença principal se situa na forma de arrecadação. O IVV é arrecadado apenas na venda ao consumidor final, ao passo que o IVA é coletado ao longo do processo de produção e distribuição (plurifasia). (ZODROW, 1999).

O IVA é considerado superior e por isso já foi adotado em mais de 140 países, ao passo que o IVV é utilizado essencialmente nos Estados Unidos (CHARLET e OWENS, 2010).

Na maioria dos países existe apenas um IVA e a definição de suas alíquotas é feita pelo governo federal (SWISTAK, 2015), o que impede a guerra fiscal interna no âmbito desse tributo.

No Brasil, no entanto, “o legislador constituinte, numa tentativa atécnica de dividir a arrecadação, optou por dividir a tributação sobre o consumo em três impostos: o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, de competência da União, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, de competência estadual, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, de competência municipal”. (ALEXANDRE, 2016, pp. 547-548).

Apesar de não ser um IVA puro, o ICMS compartilha a principal característica daquele imposto, que é a da não-cumulatividade. Essa característica foi garantida no artigo 155 da CF/88.

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;
[...].” (Grifo nosso).

Essa não-cumulatividade é operacionalizada através de um método conhecido como *invoice credit* ou *tax on tax*. Esse método faz com que o imposto incida sobre o montante total da operação em cada etapa, porém o valor incidente na operação anterior, destacado na fatura (Nota Fiscal), é abatido pelo adquirente caso este seja contribuinte do imposto. (EBRIL et al., 2001).

Martins e Carvalho (2014) explicam que a guerra fiscal no âmbito do ICMS nas operações interestaduais se dá exatamente com base nessa sistemática de créditos e débitos (*invoice credit*).

Para ficar clara a explicação dos autores, recorramos a um exemplo de uma mercadoria sujeita ao ICMS que serve de insumo na fabricação de determinado produto. Suponhamos, ainda, que o estabelecimento que vende a mercadoria (insumo) esteja em um estado da federação diferente do daquele que a compra para produzir seu produto. Suponhamos, também, que o estado onde se localiza o estabelecimento que comercializa o insumo tenha concedido a este isenção ou redução do ICMS de forma unilateral, ou seja, sem conhecimento e anuência dos outros estados no chamado Conselho de Administração Fazendária – CONFAZ.

O vendedor do insumo destacaria o ICMS normalmente na Nota Fiscal de Venda. Na apuração do imposto, no entanto, não haveria o recolhimento, visto que o instrumento legislativo que concedeu a isenção ou redução seria invocado.

O comprador do insumo no estado de destino, ao incorporar o crédito de ICMS destacado na Nota Fiscal, tendo conhecimento ou não da isenção, recolheria um valor menor ao estado onde se localiza.

Como ambos os estados não receberam os valores decorrente daquele crédito, pode-se dizer que houve um jogo de “perde-perde” entre os estados, com a beneficiada sendo a empresa que conseguiu o benefício fiscal.

O estado onde o insumo foi produzido possivelmente concedeu a isenção ou redução para atrair ou manter esta empresa em seu território sob os argumentos de que a renúncia de receita se reverteria em emprego, renda, aumento de arrecadação e melhoria nas condições de vida da população, como visto na introdução deste artigo.

A questão que se coloca, no entanto, é se esses argumentos se sustentam quando confrontados com dados empíricos, e isso é o que se busca responder com o estudo apresentado a seguir.

4 Metodologia

Este estudo foi realizado sob a **abordagem qualitativa** que, segundo Kirk e Miller (1986), visa analisar e interpretar, em profundidade, fenômenos sociais únicos, procurando identificar a natureza dos fatos, mais do que a generalização quantitativa. Todavia, os autores citados refutam a dicotomia entre pesquisa qualitativa e quantitativa e defendem que, mesmo na pesquisa qualitativa, se algum aspecto pode ser medido, o pesquisador deve fazê-lo. Portanto, embora a utilização de dados quantitativos seja um traço marcante deste estudo, o propósito central da pesquisa é estudar as particularidades de três casos específicos.

Quanto ao tipo, trata-se de uma pesquisa **exploratória e descritiva**. Segundo Gil (1991), a pesquisa qualitativa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema, para torná-lo explícito, formular hipóteses, aprimorando ideias e intuições. Quanto à pesquisa qualitativa descritiva, o autor afirma que vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, determinando a natureza dessa relação.

Em relação ao desenho, a pesquisa configura-se como **estudo de casos instrumental**, em que os resultados podem facilitar a compreensão de algo mais amplo, fornecendo *insights* sobre um assunto, ou contestando uma concepção generalizada (STAKE, 1995). Trata-se de um **estudo de casos múltiplos**, pois permite explorar diferenças dentro e entre os casos, por meio de comparações, confirmando ou refutando proposições teóricas (YIN, 2003).

Dentre os entes da federação, foram escolhidos como casos os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Mato Grosso para a pesquisa. Essa escolha se deveu ao comportamento distinto das políticas de renúncia fiscal destes estados em anos recentes.

Como será demonstrado, durante os anos pesquisados houve uma redução forte da renúncia no caso do Mato Grosso, ao passo que Minas Gerais e Rio de Janeiro a aumentaram, sendo que o aumento maior ocorreu no caso do Rio de Janeiro.

O objeto do estudo não é a comparação aprofundada de um estado com outro, já que isso seria um exercício infrutífero em função das peculiaridades de cada um. O estudo pretende comparar a evolução ao longo de determinado período da renúncia fiscal de cada estado com seus próprios indicadores econômicos e financeiros.

Para obtenção dos dados, foi realizada a pesquisa **bibliográfica**, o que se justifica pela análise de teorias pertinentes, e **documental**, pela busca da legislação relacionada ao tema, bem como dados brutos secundários relativos aos indicadores.

Os dados de **Renúncia Fiscal** foram coletados das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO de cada estado em cada ano, disponíveis nos respectivos diários oficiais. O Anexo de Metas Fiscais na LDO traz a estimativa de renúncia para o ano em questão.

Os dados da **Receita Tributária (Arrecadação)** foram coletados das Leis Orçamentárias Anuais – LOA de cada estado, disponíveis nos respectivos diários oficiais. O objetivo principal dessa lei é fazer uma previsão da receita e fixar as despesas e, portanto, as estimativas de arrecadação (receita) foram coletadas referentes a cada ano.

Os dados de **Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)** de cada estado foram coletados do livro Contas Regionais do Brasil 2010 a 2014, produzido pelo IBGE (2016).

Por fim, os indicadores econômicos **Proporção de pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas (Emprego)** e **Rendimento médio do trabalho principal das pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas (Renda)** foram coletados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, dos arquivos estatísticos do livro Síntese de Indicadores

Sociais – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. (IBGE – PNAD, 2016).

O **período de coleta** foram os anos de **2010 a 2014**. Esse período foi escolhido pelo seguinte motivo: no momento em que esse artigo foi produzido, o último livro de contas regionais publicado pelo IBGE foi o de 2010 – 2014. Os livros anteriores possuem uma diferente base estatística, pois houve uma revisão na metodologia de cálculo do PIB em 2015, aplicada retroativamente apenas até 2010. (IBGE, 2012).

Como os indicadores refletem a evolução frente ao ano anterior, os **anos a serem confrontados** nesse estudo são os de **2011 a 2014**, sendo o ano de 2010 utilizado para se calcular a evolução dos indicadores de 2011 e para se calcular a defasagem da renúncia tributária, explicada no tópico 4.5.

A tabela 1, a seguir, sumariza os indicadores coletados na pesquisa:

Tabela 1: Indicadores utilizados na pesquisa

Indicador	Sigla	Fonte	Período de coleta
Renúncia Fiscal	RF	LDO (Diário Oficial)	2010-2014
Receita Tributária	RT	LOA (Diário Oficial)	2010-2014
Crescimento PIB	PIB	IBGE	2010-2014
Pessoas Ocupadas (Emprego)	PO	IBGE-PNAD	2010-2014
Rendimento Médio	RM	IBGE-PNAD	2010-2014

Fonte: Elaborado pelos autores do artigo.

4.1 Tratamento de Dados

Os dados coletados foram analisados utilizando-se uma técnica estatística chamada de **Escalonamento Multidimensional** – EMD, que permite buscar dissimilaridades (distâncias) entre observações representadas por variáveis, através de uma representação gráfica exploratória de múltiplas dimensões.

Conforme Joseph Hair (2009), o EMD baseia-se na comparação de estímulos, que no caso do presente estudo são os indicadores econômicos e de renúncia fiscal, e transforma-os, quanto à similaridade, em distâncias representadas em espaço multidimensional.

Na análise dos dados objetos deste estudo, foram utilizadas representações bidimensionais.

Os tipos de escalonamento multidimensional são o Métrico (ou Clássico), para variáveis quantitativas e o Não Métrico, para variáveis não quantitativas. Nesse estudo foi utilizado o **método métrico**, visto que todos os indicadores pesquisados são representados por variáveis quantitativas.

As dissimilaridades foram calculadas utilizando-se a **distância Euclidiana**, ou distância cartesiana.

A partir dos indicadores coletados foram obtidas as variáveis descritas na tabela 2.

Tabela 2: Variáveis do estudo

Variável	Descrição
Estado	Cada um dos três estados analisados (MT, RJ, MG).
Ano	Cada um dos anos a serem analisados (2011 a 2014).
RF	Renúncia relativa (Renúncia/Receita Tributária) de cada estado em cada ano.
D_RF	Renúncia relativa defasada em um ano de cada estado em cada ano.
RT	Crescimento percentual da Receita Tributária (Arrecadação) nominal de cada estado em cada ano.
PIB	Crescimento percentual do PIB nominal de cada estado em cada ano.
PO	Proporção de pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas (Emprego) de cada estado em cada ano.
RM	Rendimento médio do trabalho principal das pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas (Renda) de cada estado em cada ano.
Referência 1	Representa o ponto em que a renúncia tende ao maior valor entre os apurados e os indicadores econômicos e financeiros (Arrecadação, PIB, Emprego e Renda) tendem aos menores valores (pior situação), ou seja, Ren.↑ Indic.↓ .
Referência 2	Ponto em que a renúncia tende ao menor valor e os demais indicadores aos menores valores, ou seja, Ren.↓ Indic.↓ .
Referência 3	Ponto em que a renúncia tende ao maior valor e os demais indicadores aos maiores valores, ou seja, Ren.↑ Indic.↑ .
Referência 4	Ponto em que a renúncia tende ao menor valor e os demais indicadores aos maiores valores (situação ótima), Ren.↓ Indic.↑ .

Fonte: Elaborado pelos autores do artigo.

O EMD objetiva encontrar dissimilaridades ou distâncias entre objetos. No presente estudo, como o objetivo não foi comparar as distâncias entre os estados, mas sim a distância de cada um em relação a pontos pré-definidos, foram criadas as últimas quatro variáveis da tabela 2, que representam o ponto de referência para cada diferente tipo de combinação entre renúncia e indicadores econômicos e financeiros.

Todas as variáveis foram inseridas no modelo na forma padronizada, seguindo a fórmula:

$$\text{variável padronizada} = \frac{\text{valor observado} - \text{média da amostra}}{\text{desvio padrão da amostra}}$$

5 Análise dos Resultados

Considerando a possibilidade de que o efeito da renúncia possa ter certa defasagem para surtir efeitos econômicos e financeiros, foram criados dois modelos de análise:

- Modelo 1: considera que os valores tributários renunciados causam efeitos econômicos no mesmo ano da renúncia. Nesse modelo, todas as variáveis referem-se ao ano em análise.
- Modelo 2: considera que os valores renunciados em determinado ano são refletidos economicamente somente a partir do ano seguinte. Nesse modelo é utilizada a variável D_RF, que representa a Renúncia Fiscal defasada em um ano em relação às demais variáveis.

A tabela 3 apresenta os valores coletados em cada uma das variáveis.

Tabela 3: Variáveis do estudo

Estado	Ano	Variáveis					
		RF	D_RF	RT	PIB	PO	RM
Mato Grosso	2011	14,06%	29,86%	14,96%	22,18%	57,10%	R\$ 1.849,00
Mato Grosso	2012	17,16%	14,06%	1,86%	15,20%	57,20%	R\$ 2.059,00
Mato Grosso	2013	9,60%	17,16%	7,47%	11,98%	58,80%	R\$ 2.098,00
Mato Grosso	2014	7,65%	9,60%	9,50%	13,48%	60,60%	R\$ 2.041,00
Minas Gerais	2011	8,59%	7,81%	16,56%	13,96%	57,60%	R\$ 1.557,00
Minas Gerais	2012	7,86%	8,59%	12,02%	10,54%	59,30%	R\$ 1.683,00
Minas Gerais	2013	8,76%	7,86%	12,85%	10,34%	59,70%	R\$ 1.714,00
Minas Gerais	2014	10,12%	8,76%	7,58%	5,87%	59,00%	R\$ 1.732,00
Rio de Janeiro	2011	8,50%	9,00%	20,37%	13,98%	66,50%	R\$ 1.955,00
Rio de Janeiro	2012	7,98%	8,50%	13,24%	12,11%	67,00%	R\$ 2.074,00
Rio de Janeiro	2013	10,80%	7,98%	6,41%	9,28%	66,90%	R\$ 2.221,00
Rio de Janeiro	2014	10,87%	10,80%	13,20%	6,82%	68,10%	R\$ 2.264,00
Variáveis de Referência							
Referência 1: Ren.↑ Indic.↓		7,65%	7,81%	20,37%	22,18%	68,10%	R\$ 2.264,00
Referência 2: Ren.↓ Indic.↓		17,16%	29,86%	1,86%	5,87%	57,10%	R\$ 1.557,00
Referência 3: Ren.↑ Indic.↑		17,16%	29,86%	20,37%	22,18%	68,10%	R\$ 2.264,00
Referência 4: Ren.↓ Indic.↑		7,65%	7,81%	1,86%	5,87%	57,10%	R\$ 1.557,00

Fonte: Elaborado pelos autores do artigo com base nos dados coletados.

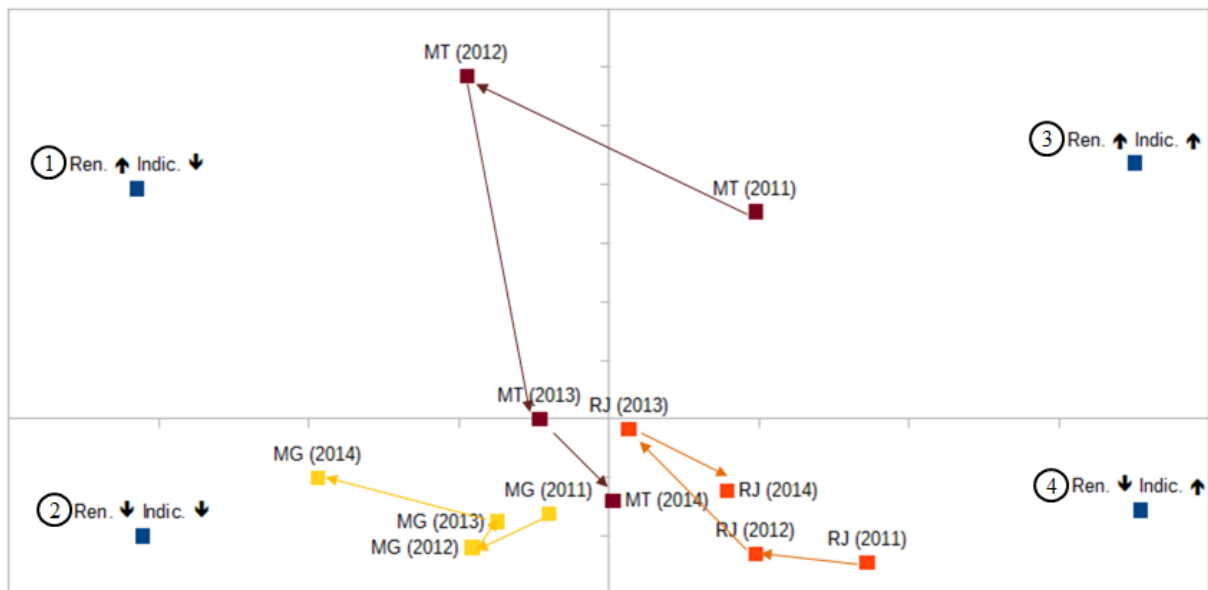
Analisando a variável RF, é possível verificar que, considerando o início e o fim do período, houve uma redução significativa da renúncia no caso do Mato Grosso, ao passo que Minas Gerais e Rio de Janeiro a aumentaram, sendo que o aumento maior ocorreu no caso do Rio de Janeiro.

Como exposto anteriormente, para analisar os dados estatisticamente foi utilizado o Escalonamento Multidimensional – EMD no método clássico e de distâncias euclidianas.

A análise estatística foi feita com a utilização do software STATA® - Data Analysis and Statistical Software.

O resultado da análise estatística aplicada ao modelo 1 pode ser visto no gráfico 1.

Gráfico 1: Análise EMD da Renúncia Fiscal e dos Indicadores Econômicos e Financeiros



Fonte: Elaborado pelos autores do artigo com base nos resultados da análise EMD.

Como apontado por Joseph Hair (2009), os eixos do gráfico não são necessariamente as dimensões objetivas e sim as percebidas. Essa afirmação implica que, embora seja tentador imaginar objetivamente que o eixo X represente os indicadores econômicos e o eixo Y represente a renúncia, tal interpretação seria errônea na ferramenta estatística em questão.

Embora o efeito prático seja praticamente o mesmo no caso em tela, a análise dos gráficos, tanto do modelo 1 quanto do modelo 2, não será feita em relação ao quadrante que cada estado se direciona ao longo dos anos, mas sim em relação à aproximação ou distanciamento das variáveis de referência.

Analisando-se os resultados do Mato Grosso, é possível observar que o aumento da renúncia de 2011 para 2012 (demonstrado na tabela 3) foi acompanhado de uma piora nos indicadores, ou seja, esse aumento de renúncia o distanciou das variáveis de referência 3 e 4 e o aproximou da variável 1.

Posteriormente, a diminuição da renúncia nos anos de 2012 a 2013 e 2013 a 2014 foi acompanhada por uma melhora nos indicadores, já que houve um deslocamento em direção à variável 4. Esse resultado pode induzir à conclusão de que talvez exista um padrão nesses anos, qual seja: a diminuição da renúncia tende a melhorar os indicadores, ao passo que seu aumento tende a piorá-los. Essa conclusão parece precipitada, no entanto, já que a renúncia em 2014 foi pouco mais da metade da de 2011 (tabela 3) e, no entanto, os indicadores em 2014 permaneceram bem piores do que aqueles de 2011.

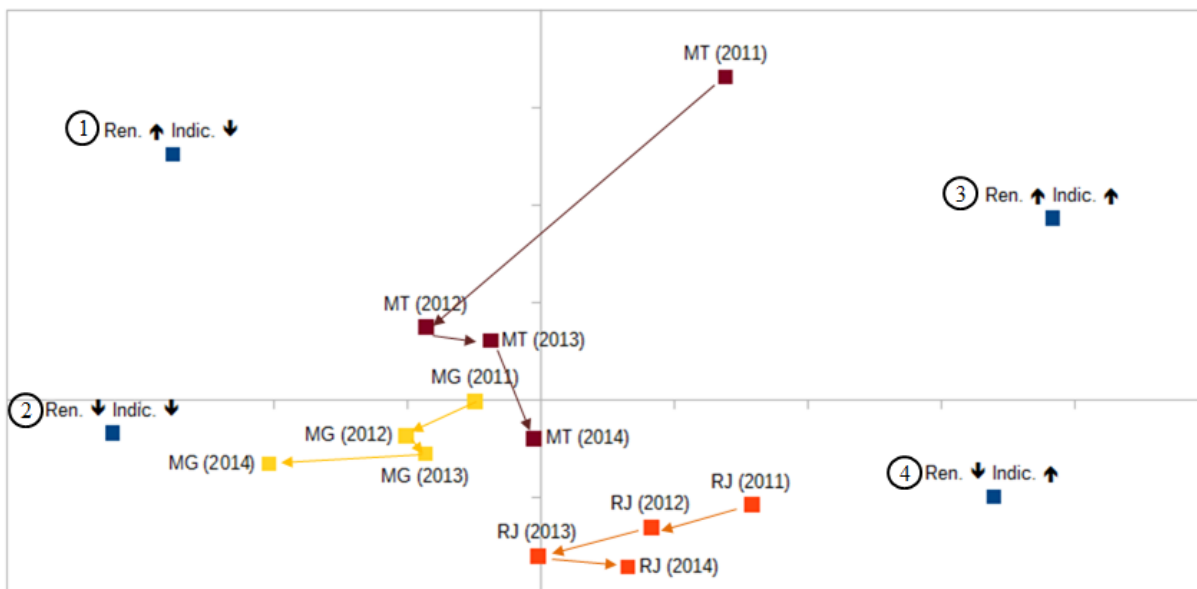
Minas Gerais, ao contrário, ao diminuir a renúncia de 2011 para 2012, viu seus indicadores piorarem, com o distanciamento destes das variáveis 3 e 4. O aumento que se seguiu, de 2012 para 2013 fez os indicadores melhorarem ligeiramente e o novo aumento de 2013 para 2014 fez os indicadores piorarem significativamente, o que aponta que não houve um padrão seguido em todos os anos.

O Rio de Janeiro diminuiu sua renúncia entre 2011 e 2012 e viu seus indicadores piorarem. Embora de 2012 a 2013 e de 2013 a 2014 a renúncia tenha aumentado, conforme pode ser visto na tabela 3, os indicadores ora melhoraram, ora pioraram, também indicando que não houve um padrão entre os anos.

Esses resultados apontam que não houve um comportamento padrão a todos os estados quanto ao efeito do aumento ou diminuição da renúncia, tampouco um comportamento padrão em cada estado ao longo dos anos, já que o aumento ou diminuição da renúncia ora significou melhora, ora piora dos indicadores.

O resultado da análise estatística aplicada ao modelo 2 pode ser visto no gráfico 2.

Gráfico 2: Análise EMD da Renúncia Fiscal defasada (1 ano) e dos Indicadores Econômicos e Financeiros



Fonte: Elaborado pelos autores do artigo com base nos resultados da análise EMD.

Considerando a defasagem da renúncia, é possível observar que sua diminuição de 2011 a 2014 (variável D_RF da tabela 3), no Mato Grosso, causou tanto piora quanto melhora nos indicadores econômicos e financeiros.

Minas Gerais pareceu seguir um padrão, qual seja: aumento da renúncia defasada → piora nos indicadores, diminuição da renúncia defasada → melhora nos indicadores. Mais uma vez, no entanto, não é possível estabelecer uma relação de causa e efeito se considerarmos que nos anos de 2011 e 2013, e 2012 e 2014 a renúncia defasada foi praticamente a mesma em cada par e, no entanto, a posição dos indicadores em relação às variáveis 3 e 4 terminou muito diferente.

O Rio de Janeiro, da mesma forma, também teve um comportamento aparentemente padronizado, mas inverso ao de MG, qual seja: diminuição na renúncia defasada → piora nos indicadores, aumento na renúncia defasada → melhora nos indicadores. O aumento, entretanto, foi muito maior do que as reduções e a posição final nos anos de início e fim (2011 e de 2014) demonstra uma piora total nos indicadores, o que reforça a inexistência de um padrão.

6 Conclusão

O presente artigo abordou teorias que defendem que a renúncia fiscal pode tanto corrigir quanto causar distorções nos sistemas tributário e econômico. No último caso, as distorções podem levar até mesmo a falhas de mercado, afetando a livre concorrência e prejudicando a eficiência do mercado econômico.

Destarte, foi demonstrado que qualquer política de renúncia fiscal deve ser acompanhada de evidências que demonstrem que os valores renunciados retornarão à sociedade.

O estudo procurou, em função disso, encontrar evidências empíricas que pudessem corroborar as práticas de renúncia fiscal dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso durante os anos de 2011 a 2014.

Embora não se possa estabelecer relação de causa e efeito entre a renúncia fiscal e o desempenho econômico dos estados, nos casos analisados observou-se que existem indícios de que a renúncia fiscal não gera desenvolvimento econômico, pois apesar das diferentes estratégias não se pode estabelecer um padrão de comportamento dos indicadores frente aos diferentes padrões de renúncia fiscal. Os resultados são consistentes com aqueles obtidos por Varsano (1997), em que foi observado que a renúncia fiscal não teria tido efeitos sobre a geração de empregos na indústria e no aumento de arrecadação do ICMS.

Outras variáveis externas à influência dos estados, como situação econômica do país, níveis de inflação, taxas de juros, dentre outras, talvez possuam influência mais direta em tais indicadores e nesse caso, os argumentos confrontados no artigo de que a renúncia fiscal se reverte em aumento de arrecadação, crescimento econômico, emprego e renda, parecem carecer de fundamentação empírico-científica.

Uma das limitações desse artigo se refere ao fato de que a renúncia fiscal constante na LDO é estimada. Essa estimativa decorre de mandamento constitucional e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que ordenou aos estados que a incluíssem em um dos anexos da LDO. Conforme Afonso (2014), apesar dos esforços da Secretaria do Tesouro Nacional em homogeneizar o entendimento a respeito dos conceitos ligados à renúncia fiscal, nem todos os estados fazem as estimativas utilizando as mesmas bases e tampouco é garantido que as estimativas reflitam com razoável grau de acuracidade a renúncia real praticada.

Essa limitação, no entanto, não invalida os resultados do estudo, pois, como mencionado na subseção 4.4, a análise dos resultados considerou cada estado individualmente com foco em sua evolução durante os anos.

Outra limitação refere-se ao período relativamente curto em que os dados foram analisados (2011-2014). Essa limitação se deveu à disponibilidade dos dados, conforme detalhado na subseção 4.4. Nada obstante, o fato de quatro anos serem um período possivelmente suficiente para que indicadores como Arrecadação e Produto Interno Bruto, e até mesmo Emprego e Renda, reajam a estímulos econômicos e financeiros, aliado ao estudo do modelo 2 que, na prática, estendeu o período para cinco anos, permite afirmar que tal limitação também não invalidaria os resultados encontrados nesse artigo.

Sugestões para estudos futuros seriam o aumento do período analisado, após a disponibilização dos dados pelo IBGE, e uma ampliação das unidades federativas avaliadas.

7 Referências Bibliográficas

- AFONSO, José Roberto (Coord.). **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Washington: BID, IDB-DP-327, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/AhpcZ8>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, June, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/U71ND4>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/X5iMf1>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/LvXWuA>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- CABRAL, Ana Rita Nascimento. **O Princípio da Capacidade Contributiva: Eficácia e Efetividade. Uma Análise a partir do Conceito Jurídico**. XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo – SP, 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/ivi100>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- CARLOS, Américo Fernando Brás. **Impostos - Teoria Geral**. 5 ed. Edições Almedina, 2016.
- CARRAZA, Roque Antônio. **ICMS**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CHARLET, A.; OWENS J. **An International Perspective on VAT**. Tax Notes International. Volume 59, Number 12. September 20, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/ii2GPJ>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- EBRILL, Liam et al. **The Modern VAT**. Washington: International Monetary Fund, 2001.
- ELALI, André. **Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais**. São Paulo: MP (2007): 37-66. Disponível em: <<https://goo.gl/4izrS4>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- FIELDHOUSE, Andrew. **A review of the economic research on the effects of raising ordinary income tax rates**. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/ZPGQ8k>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- HAIR, Joseph F. et al. **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2009.

IMPrensa RJ. **Nota à Imprensa: Política de Incentivos Fiscais**. 27 de Outubro, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/OHD9yn>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2010 – 2014**. Contas nacionais, ISSN 1415-9813; n. 53. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/8ThoAj>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Implantação da Série do Sistema de Contas Nacionais – Referência 2010**. Nov., 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/8Efyue>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2016**, dos arquivos estatísticos do livro Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/p9SyWk>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

KIRK, Jerome, MILLER, Marc L. **Reliability and validity in qualitative research**. Beverly Hills, Ca.: Sage Publications, 1986.

LIMA, Edilberto Carlos P. **Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível**. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/FSmEbT>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

MANKIW, N. Gregory. **How Inherited Wealth Helps the Economy**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Fjn68h>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. **Guerra Fiscal: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS**. 2 ed. São Paulo: Noeses, 2014.

MELO, Marcus A. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, 10(3), 1996.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice**. 5 ed. Tata McGraw-Hill Edition, 2004.

MYLES, Gareth D. **Economic Growth and the Role of Taxation-Theory**. OECD Economics Department Working Papers, No. 713, OECD Publishing, Paris. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/R1rPxY>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Texto para discussão, Brasília Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 1996.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTOS, Antônio Carlos dos. **Auxílios de Estado e Fiscalidade**. Edições Almedina, 2003.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Edições Ediouro, 1986.

SWISTAK, A. **VAT in Federal Countries: international experience**. Seminar: ICMS and the Future of the States Guarujá, Sao Paulo, Brazil, Set., 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/OEhyzi>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/EYqutW>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

YIN, Robert K. **Case study research: Design and methods**. 3 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

ZODROW, George R. **The Sales Tax, the VAT, and Taxes in Between—or, Is the Only Good NRST a "VAT in Drag"?** National Tax Journal. Vol. 52, No. 3, TAX POLICY IN A TIME OF SURPLUS (September, 1999), pp. 429-442.